



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Políticas y Humanidades

**El presupuesto participativo como modelo de
participación ciudadana: Análisis del diseño e
implementación en México.**

PRESENTA

RAFAEL GORDILLO FLORES

TESIS

para obtener el grado de

LICENCIADO EN GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

DIRECTORA DE TESIS

Mtra. Tania Libertad Camal Cheluja



Chetumal, Quintana Roo, julio de 2016





UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO
División de Ciencias Políticas y Humanidades

**El presupuesto participativo como modelo de participación ciudadana:
Análisis del diseño e implementación en México.**

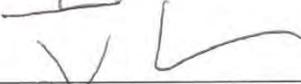
Presenta: Rafael Gordillo Flores

Trabajo de tesis elaborado para obtener el grado de
LICENCIADO EN GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

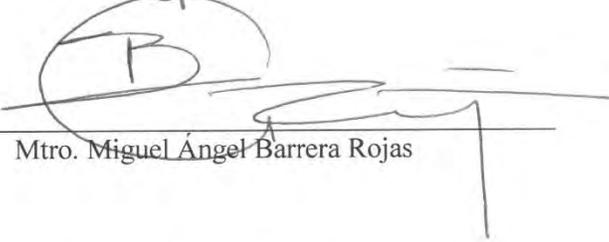
Aprobado por
COMITÉ DE SUPERVISIÓN DE TESIS:

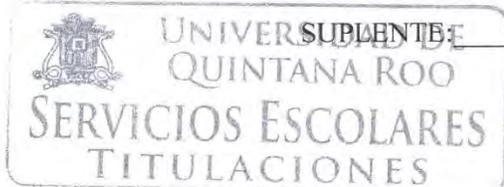
PRESIDENTA: 
Mtra. Tania Libertad Camal Cheluja

SECRETARIO: 
Mtro. José Antonio Olivares Mendoza

VOCAL: 
Dr. Jorge Enrique Figueroa Magaña

SUPLENTE: 
Dr. Juan Carlos Arriaga Rodríguez

SUPLENTE: 
Mtro. Miguel Ángel Barrera Rojas



Chetumal, Quintana Roo, julio de 2016

ÍNDICE

	Págs.
Introducción	1
I. Presupuesto participativo: un ejemplo de democracia deliberativa en manos de la población	5
1. La nueva ola democratizadora: la democracia deliberativa.....	5
2. Incorporación de la participación ciudadana a la teoría democrática de finales del siglo XX y XXI.....	10
3. Herramientas de la participación ciudadana.....	15
4. Criterios de evaluación de la política deliberativa de los presupuestos participativos.....	19
II. Porto Alegre, Brasil: Un ejemplo latinoamericano de la participación ciudadana...	23
1. Antecedentes del presupuesto participativo: contexto político y social de Porto Alegre...	23
2. Primera etapa: Ascenso del Partido de los Trabajadores y arranque del presupuesto participativo.....	28
3. Segunda etapa: consolidación de la participación ciudadana e institucionalización del presupuesto participativo.....	37
4. Tercera etapa: cambio de partido en el poder y pérdida de impacto democratizador del presupuesto participativo.....	40
III. Análisis de los presupuestos participativos en México: Puebla, Tlajomulco y Distrito Federal	45
1. La participación ciudadana en México.....	45
2. Análisis del presupuesto participativo en Puebla.....	50

2.1. Contexto político y social local.....	51
2.2. Arranque del presupuesto participativo.....	53
2.3. Logros o resultados.....	59
2.4. Críticas y debilidades.....	61
3. Análisis del presupuesto participativo en Tlajomulco, Jalisco.....	63
3.1. Contexto político y social local.....	63
3.2. Arranque del presupuesto participativo.....	67
3.3. Logros o resultados.....	75
3.4. Críticas y debilidades.....	78
4. Análisis del presupuesto participativo en la Ciudad de México.....	80
4.1. Contexto político y social local.....	80
4.2. Arranque del presupuesto participativo.....	84
4.3. Logros o resultados.....	95
4.4. Críticas y debilidades.....	97
5. Cumplimiento de los criterios de evaluación del presupuesto participativo en México y Brasil.....	100
Conclusiones.	109
Referencias	115

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Dilemas de la participación en Porto Alegre.....	44
Figura 2. Participación ciudadana en el presupuesto participativo del municipio de Tlajomulco.....	76

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Calendario anual del presupuesto participativo.....	32
Tabla 2. Criterios de calificación y peso para la distribución de inversiones en el presupuesto participativo	36
Tabla 3. Instancias que integran el procedimiento del Presupuesto Participativo en Puebla	54
Tabla 4. Integración del Consejo Técnico del Presupuesto Participativo del Ayuntamiento de Puebla.....	55
Tabla 5. Desarrollo del presupuesto participativo en el municipio de Puebla.....	58
Tabla 6. Como se participa en el presupuesto participativo en Tlajomulco.....	68
Tabla 7. Procedimiento de coordinación y logística del Presupuesto Participativo en Tlajomulco a cargo de la Unidad de Planeación Institucional.....	70
Tabla 8. Proceso del Presupuesto Participativo en el Reglamento de gobierno ciudadano y del consejo municipal de participación ciudadana de Tlajomulco.....	73
Tabla 9. Porcentaje de los ciudadanos participes del presupuesto participativo en Tlajomulco (2011-2015).....	76
Tabla 10. Obras Públicas realizadas en Tlajomulco mediante el Presupuesto Participativo.....	77
Tabla 11. Autoridades del Presupuesto Participativo.....	86
Tabla 12. Actores coadyuvantes en el Presupuesto Participativo.....	87
Tabla 13. Calendario anual de actividades de la gestión, autorización y ejercicio del presupuesto participativo en la ciudad de México.....	93
Tabla 14. Ciudadanos en el presupuesto participativo de la Ciudad de México.....	94
Tabla 15. Resultados de las votaciones en los rubros específicos del presupuesto participativo 2015 en el Distrito Federal.....	96
Tabla 16. Tabla comparativa, Brasil-México, con respecto al cumplimiento de criterios de evaluación que garantizan que el presupuesto participativo sea efectivo.....	100

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS

Este trabajo lo dedico a mis padres, a mi familia, a mis amigos, por creer en mí y en todo lo que me propuse, siempre aconsejándome y dándome el ejemplo de cómo realizar buenas acciones para ir creciendo como persona. A mis padres, por creer en mí y educarme a lo largo de mi vida, por enseñarme que la vida se gana con trabajo y dedicación, siempre motivándome y dándome el impulso para salir adelante en los buenos y malos momentos, por aconsejarme y corregirme cuando ha sido necesario. A toda mi familia, hermanos, abuelos, tíos, primos, por ser parte elemental de mi crecimiento y ser hoy un ser humano positivo, alegre y con visión de apoyar a los que me rodean. Todos ustedes son mi orgullo y fortaleza, agradezco cada momento de apoyo que han dedicado a mi persona.

Hoy puedo ver reflejado como todos esos momentos tras los salones de clases se ven concluidos con mis estudios universitarios, agradezco a cada profesor y cada compañero que me acompañó en mi formación profesional, ya que llevo de cada uno buenos recuerdos y enseñanzas que al día de hoy me motivan a seguir acumulado conocimientos y entender la vida desde diferentes percepciones.

A mis amigos incondicionales, los cuales siempre han estado ahí creyendo en mí y apoyándome en las ideas a realizar a favor de la juventud de mi localidad. A mis compañeros del Colegio de Estudiantes por los logros obtenidos juntos estos años.

A todos mis profesores universitarios por apoyarme y dar lo mejor en el aula de clases a lo largo de estos cinco años. A mi tutora, la maestra Citlalli Olvera por facilitarme y orientarme siempre en cada semestre que curse con el objetivo de obtener mejores resultados. A mi directora de tesis, la maestra Tania Libertad Camal Cheluja, por su apoyo incondicional y siempre haber estado para asesorarme, guiarme y creer en mí para lograr este proyecto.

A todos los ciudadanos mexicanos, que han luchado por la inclusión de la participación social, porque esta es la razón de este trabajo

Rafael G.

RESUMEN

La presente investigación es un estudio comparado del proceso que ha seguido el diseño e implementación de la política pública del presupuesto participativo en México. Esta innovadora modalidad de gestión participativa ha sido aplicada en varios países, siendo Brasil el pionero en esta forma de participación ciudadana, para ser aplicado, posteriormente, por diversos gobiernos del mundo, incluido el mexicano. Por lo anterior, se toma como punto de partida de este estudio el año de 1989, con el inicio del presupuesto participativo en Brasil, hasta llegar a 2014 con las incipientes experiencias mexicanas.

La investigación es cualitativa, apoyándose principalmente en fuentes documentales y revisando documentos primarios que permiten comprender cómo es que a pesar de ser aplicado en dos países el presupuesto participativo da resultados divergentes, específicamente por sus procesos de institucionalización. Se describe y analiza cómo en ambos espacios los participantes se han enfrenado a las aplicaciones de la administración pública, culturas burocráticas, y articulaciones cada vez más desiguales entre la administración municipal, estatal y la administración federal.

INTRODUCCIÓN

Los procesos hegemónicos de la globalización han inducido a la exclusión social en las diversas sociedades y la marginación de la población en el mundo. Estos procesos están siendo afrontados por resistencias, iniciativas de base, innovaciones comunitarias y movimientos populares que buscan suprimir la exclusión social, generando espacios a la participación democrática. Estas iniciativas se presentan como defensoras de la causa contra la globalización (Santos, 2004, p. 391).

En las últimas décadas del siglo XX una nueva ola democratizadora ha estado repercutiendo en la escena social y en los gobiernos. La nueva tendencia insiste en que la política deliberativa, anclada en la participación ciudadana vinculante, debe ser incorporada a las democracias electorales actuales. En concreto, se busca que sean diseñados e instrumentados mecanismos de participación que logren captar las opiniones ciudadanas, que éstas alcancen sitios relevantes en la agenda pública y de gobierno.

La participación ciudadana es un claro ejemplo de los principios básicos de la democracia deliberativa, sin embargo no ha llegado su clímax en América Latina. La tradición democrática en la región en cuestión ha sido marcada a lo largo de su historia por distintos tipos de autoritarismo. Incluso en el siglo XX y XXI, no podemos decir que el continente cuenta con sistemas políticos con democracias consolidadas, pocos gobiernos han tenido la voluntad política de ir innovando en materia de la participación de la sociedad.

Cuando hablamos de democracias consolidadas, pensamos en sistemas políticos en los que se ha dado una ampliación tanto de las libertades como de los derechos sociales y políticos de los ciudadanos, en donde éstos pueden mejorar su calidad de vida, expresar sus problemas y plantear soluciones al gobierno, con la plena certidumbre de que su voz y preferencia incide en el resultado final de las cosas. Justamente esto es el presupuesto participativo, un espacio que da voz a la población.

El caso del presupuesto participativo en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, es un ejemplo de cómo la democracia deliberativa sirvió como detonante para ejercer la democracia en una sociedad. Se puede señalar que “para que una comunidad se gobierne a sí misma es necesario que

todos sus miembros puedan ejercer idéntica influencia en sus decisiones, ningún individuo o grupo debe ser favorecido en razón de sus características particulares” (Przeworski, 2010, p. 139).

En América Latina este mecanismo de participación se remonta a 1989, en Porto Alegre, Brasil, tiene su origen con el ascenso al poder del Frente Popular (encabezado por el Partido de los Trabajadores). El alcalde Olivio Dutra (1988-1992), recibió las cuentas municipales con números rojos, 98% del presupuesto de la alcaldía estaba destinado al pago de salarios del personal municipal, por lo que no quedaban los suficientes recursos para el desarrollo social. Con este panorama era claro que el gobierno popular no iba a poder responder de manera rápida las demandas de la población.

Entonces, el gobierno brasileño llegó a la conclusión que lo mejor era discutir con la propia población sobre cómo invertir esos escasos recursos. De esta forma nació el presupuesto participativo, una iniciativa urbana que fue orientada a la redistribución de los recursos de la ciudad a favor de los grupos sociales más vulnerables, utilizando los medios de la democracia participativa.

En el caso mexicano, el Distrito Federal, Puebla y Jalisco han aplicado este modelo de políticas públicas de participación ciudadana. Sin embargo existe una diferencia de 22 años entre el inicio del presupuesto participativo del caso brasileño y los casos mexicanos, al igual que el panorama social y político ha sido diferente en cada uno de ellos.

El abordaje de este tema resulta de interés para los especialistas en Gobierno y Gestión Pública porque a lo largo de la licenciatura misma se inculca el buen funcionamiento de una administración pública, considerando las bondades que la participación ciudadana imprime a las políticas públicas para el desarrollo integral. Es por esto que las políticas públicas con enfoque de participación ciudadana han venido jugando un papel importante en la administración pública de todos los niveles de gobierno, tanto en el plano discursivo como en la práctica. Asimismo, resulta relevante estudiar este aspecto de la realidad porque en México, hay una tendencia a llamar “participativos” a ejercicios de consulta ciudadana que se alejan por mucho al modelo brasileño que los origina, en donde los resultados eran vinculantes para las autoridades involucradas.

Por todo lo anterior, esta tesis gira en torno a una inquietud de investigación específica: dar cuenta de los elementos contextuales, funcionales y de diseño que permiten explicar diferentes resultados en las experiencias mexicanas y brasileña de institucionalización del

presupuesto participativo. La hipótesis que se demuestra es que el presupuesto participativo es una herramienta que, mediante un correcto diseño institucional, fortalece la participación ciudadana en contextos en donde el capital social es fuerte y la voluntad política está presente. Si combina elementos como la autoreglamentación, el ser vinculante, incluir formas de democracia directa, contraloría social, además del apoyo gubernamental para la creación de proyectos que eliminen la desigualdad social, entonces estaremos frente a presupuestos participativos exitosos; pero en ausencia de los elementos mencionados la experiencia participativa y deliberativa resulta limitada.

Lo anterior se aborda a través de tres capítulos. En el primero son recuperados los elementos teóricos de la política deliberativa y de la participación ciudadana en las sociedades democráticas. El segundo es una periodización y detalles de cada etapa del proceso del presupuesto participativo en Brasil, enfatizando los contextos, la institucionalización de la participación ciudadana, los alcances y limitaciones. Finalmente, el tercer capítulo de esta tesis es una comparación del caso mexicano con los presupuestos participativos de Jalisco, Puebla y el Distrito Federal; se realiza una contrastación con el caso brasileño, tomando como parámetros los criterios del grupo de trabajo sobre democracia participativa y presupuestos participativos.

Cabe mencionar que la metodología seguida y las técnicas de investigación fueron de corte cualitativo, con apoyo en fuentes documentales primarias y secundarias. Es relevante destacar que el capítulo tercero constituye un esfuerzo importante por sistematizar información que se encuentra dispersa en la red, principalmente en las páginas de los gobiernos locales.

CAPÍTULO I. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: UN EJEMPLO DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA EN MANOS DE LA POBLACIÓN

En este capítulo se abordan conceptos básicos de la participación ciudadana en el marco de la calidad democrática. El objetivo del capítulo es sistematizar una visión integradora sobre el presupuesto participativo y comprender los orígenes de esta herramienta como un medio deliberativo de la democracia.

El capítulo está dividido en cuatro apartados. En el primero se aborda la temática de la nueva ola democratizadora, explicando la democracia deliberativa y su relación con la participación ciudadana. En el segundo apartado se expone sobre la incorporación de la participación ciudadana a la teoría democrática de finales del siglo XX y XXI. En la tercera sección se analizan las herramientas de participación ciudadana que favorecen una correcta democracia deliberativa. Finalmente, en el cuarto apartado se examinan los criterios de evaluación de la política deliberativa propuestos por el Grupo de Trabajo sobre Democracia Participativa y Presupuestos Participativos.

1. La nueva ola democratizadora: la democracia deliberativa

Los procesos hegemónicos de la globalización han provocado exclusión social en las diversas sociedades, y marginación de la población del mundo. Estos procesos están siendo enfrentados por resistencias, iniciativas de base, innovaciones comunitarias y movimientos populares que buscan reaccionar a la exclusión social, abriendo espacios a la participación democrática. Estas iniciativas se presentan como defensoras de la causa contra la globalización (Santos, 2004, p. 391).

En las últimas décadas del siglo XX una nueva ola democratizadora ha estado repercutiendo en la escena social y en los gobiernos. La nueva tendencia insiste en que la política

deliberativa, anclada en la participación ciudadana vinculante, debe ser incorporada a las democracias electorales actuales. En concreto, se busca que sean diseñados e instrumentados mecanismos de participación que logren captar las opiniones ciudadanas, que éstas alcancen sitios relevantes en la agenda pública y de gobierno.

Habermas (1999) afirma que se ha venido desarrollando un modelo normativo de democracia que incluye un procedimiento ideal de deliberación y toma de decisiones conocido como política deliberativa. En ésta se toman en cuenta temas como la progresiva integración de los mercados internacionales, la mundialización de los canales de comunicación, la creciente diversidad cultural de las sociedades contemporáneas, el repunte de los sentimientos nacionalistas, el vaciamiento de la democracia o la toma de conciencia de carácter global de la protección de los derechos humanos, son conceptos que integran la democracia deliberativa (p.15). Esto se vincula con que, actualmente, las democracias consolidadas prestan gran atención al papel de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, específicamente a través de mecanismos y formas de participación ciudadana efectiva.

Cuando hablamos de democracias consolidadas pensamos en sistemas políticos en los que se han dado una ampliación tanto de las libertades como de los derechos sociales y políticos de los ciudadanos. Éstos pueden mejorar su calidad de vida, expresar sus problemas y plantear soluciones al gobierno, con la plena certidumbre de que su voz y preferencia incide en el resultado final de las cosas. Justamente esto es el presupuesto participativo, un espacio que da voz a la población.

La participación ciudadana es algo elemental para el correcto desarrollo de una sociedad, esto porque es una oportunidad de descentralizar el poder por parte del gobierno la hora de tomar decisiones. Desde la perspectiva normativa, la participación ciudadana puede restringirse a aquellos que representan una respuesta, individual o colectiva, de la sociedad a una convocatoria realizada por parte de las autoridades gubernamentales en aquellos espacios institucionales que éstas designan o crean (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 17 de febrero de 2006, párr. 1). Por lo que esto se puede interpretar como todo lo que el gobierno puede hacer, o no, mediante la exigencia de la población.

En las últimas décadas la nueva ola democratizadora ha estado jugando un papel importante en las sociedades, impulsando la participación ciudadana a través de la política deliberativa que le permite a la sociedad poder ser parte de las decisiones de gobierno. Se puede

entender que democracia deliberativa no sólo se limita a seleccionar a los representantes o promover a ciertos partidos políticos, sino que va dirigida a la opinión pública y la comunicación participativa (Monsiváis, 2006, p. 293).

No obstante lo anterior, la democracia no ha sido concebida siempre igual. Al hablar de esta forma de gobierno, se debe tener en cuenta que lleva años de historia, siendo entendida de diferentes formas. Por ejemplo, en el siglo XVIII se entendía que:

El método democrático es aquel sistema institucional de gestación de las decisiones políticas que realiza el bien común, dejando al pueblo decidir por sí mismo las cuestiones en litigio mediante la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad (Schumpeter, 1983, p. 324).

Schumpeter (1983) rebasa la teoría clásica, presentando la idea del caudillaje político. Esta propuesta se concibe a la masa como meros votantes, colocando en el centro del proceso democrático a las elecciones. Los comicios, de acuerdo con este autor, son los espacios en los que los ciudadanos eligen de entre varias opciones (los candidatos) aquella que creen es el bien colectivo.

La teoría schumpeteriana sigue vigente en la actualidad, pero han proliferado otras formas de interpretar la democracia. Una de ellas es la que encabeza Jürgen Habermas (1999), clarificando que una "buena acción política" acepta la posibilidad de decidir a través de la palabra sobre el bien común este modelo normativo de democracia incluye un procedimiento ideal de deliberación y toma de decisiones, el cual es conocido como el modelo de la política deliberativa (p. 15).

Para Habermas (1999), la inclusión del otro constituye uno de los fines de aplicación de los principios democráticos de la política deliberativa. Mencionar esto es importante ya que eso explica en parte la marginación y polarización de las sociedades actuales. Esto lleva a decir que los medios deliberativos favorecen el intercambio de puntos de vista, de opiniones de los participantes acerca de su manera de comprender sus intereses vitales. El concepto de una política deliberativa toma una referencia práctica cuando se tiene en cuenta

La pluralidad de formas de comunicación en las que se configura una voluntad común, a saber: no sólo por medio de la autocomprensión ética, sino también mediante acuerdos de

intereses y compromisos, mediante la elección racional de medios en relación a un fin, las fundamentaciones morales y la comprobación de lo coherente jurídicamente (Habermas, 1999, p. 239)

Retomando los puntos anteriores, Habermas (1999) menciona que la génesis de la formación de la voluntad política se encuentra en los procesos no institucionalizados, en las tramas asociativas, como lo son los partidos políticos, sindicato, iglesias, etcétera. Frente a la concepción elitista de la democracia, la política deliberativa representa una descentralización del poder, trascendiendo a la concepción liberal individualista; y acercándose más al republicanismo, que resalta la redistribución del poder, la inclusión y respaldo de lo colectivo (pp. 36-37).

Por lo tanto, la democracia deliberativa brinda elementos para la ampliación del canon democrático. Alejandro Monsiváis Carrillo (2006) menciona que “la democracia deliberativa es un modelo normativo de la política que aspira a profundizar la democracia con base en un principio de razonamiento público entre los ciudadanos” (p. 291). Quisiera añadir que una característica común entre los partidarios de la deliberación pública es que se oponen a concebir la democracia como un sistema cuya exclusiva función es seleccionar representantes o promover determinadas políticas públicas. Al respecto, la participación ciudadana es un componente esencial de la democracia como forma de organización social y de gobierno (Ziccardi, 2000, p. 2), por lo que se puede sostener que la deliberación pública es un elemento central para mejorar la calidad de la democracia, y no sólo eso, sino que también es la esencia del proceso democrático.

De igual manera, habría que decir que la legitimidad política no proviene sólo de las urnas, en las elecciones. Los gobernantes deben perseguir la legitimidad a lo largo de su desempeño a través de una opinión pública favorable y de la comunicación participativa, por eso es importante que la política actual incorpore la democracia deliberativa.

Monsiváis (2006) refiere que la democracia deliberativa aparece como un modelo normativo de la política que pretende contrarrestar la expansión de una racionalidad instrumental en el mundo moderno, permite reducir la fragmentación social propiciada por el desmantelamiento del Estado de Bienestar. De igual manera, otra variante que menciona es el liberalismo político, en donde el uso público de la razón se convierte en un principio regulativo de la justificación política en sociedades pluriculturales (p. 295). Sin embargo, lograr la

democracia deliberativa es un reto, pues se nutre de los mejores aspectos de la tradición republicana y liberal.

Los estudiosos de la democracia deliberativa han señalado que, frente a las características de la democracia antigua basada en el gobierno del “demos”, los modernos sistemas democráticos son sistemas políticos de carácter representativo, en donde los gobernantes son designados mediante un procedimiento electivo. En relación con lo anterior, conviene destacar la crisis en los sistemas de representación política, Abascal (2004) señala que no derivaría sólo, o fundamentalmente, de problemas coyunturales de la economía, de la presencia de políticos especialmente corruptos o de fenómenos que puedan ser característicos de la época actual, sino que tiene que ver con la forma en que las instituciones representativas fueron diseñadas como con el modo en que han funcionado en consecuencia y desde entonces (p. 2).

Por su parte, Gargarella (1995) plantea que las instituciones fueron diseñadas conforme a presupuestos elitistas, que hoy resultan claramente contraindicados, ya que en la época fundacional del sistema representativo se asumió que la discusión pública tendía ineluctablemente a concluir con la toma de decisiones impulsivas o apasionadas y no en la toma de decisiones basadas en la razón. En ése sentido la conexión entre discusión mayoritaria e irracionalidad, asumida en los orígenes del sistema representativo, resultaría contradictoria con ideas que hoy gozan de gran predicamento en la sociedad, esto implica que la participación de las mayorías en los asuntos públicos es valiosa, y como tal ha de ser incentivada, o con aquella según la cual con la discusión colectiva mejora la calidad de las decisiones que deben tomarse, favoreciendo su racionalidad (p. 4).

Las transformaciones de los sistemas políticos representativos han sido considerables, una de estas evoluciones evidentes ha sido la extensión del derecho a voto y el establecimiento del sufragio universal. Estos hechos han sido decisivos en el avance de los sistemas representativos, en dirección de convertirse en gobiernos más democráticos. Por lo anterior, ante la crisis de representación en las modernas democracias lo que corresponde es reinventarse y reformular los principios y la acción política y social, de manera que pueda fortalecerse la democracia en la línea de profundizar en el gobierno demos.

No obstante lo anterior, habría que tener en cuenta algunos argumentos como que “la participación no existe de manera perfecta para todos los individuos y para todos los casos” (Merino, 2001, párr. 6). Al respecto, Joan Font (2002) señala que hay una crisis en los sistemas

democráticos representativos occidentales en diversos sentidos (principalmente la falta de vinculación entre la agenda de gobierno y la agenda pública), y que la aparición de nuevas oportunidades que permiten renovar los mecanismos de articulación política existentes presentan un desafío para los gobiernos, pues deben conjugar a los nuevos ciudadanos cada vez más informados con una vida política más compleja (en los temas y en su funcionamiento) (p. 29).

2. Incorporación de la participación ciudadana a la teoría democrática a finales del siglo XX y XXI

La participación ciudadana es un claro ejemplo de los principios básicos de la democracia deliberativa, sin embargo no ha llegado a su clímax en América Latina. La tradición democrática en la región en cuestión ha sido marcada a lo largo de su historia por distintos tipos de autoritarismo. Incluso en el siglo XX y XXI no podemos decir que el continente cuenta con sistemas políticos con democracias consolidadas, pocos gobiernos han tenido la voluntad política de ir innovando en materia de la participación de la sociedad.

Durante las últimas tres décadas del pasado siglo XX, el mundo en general y América Latina en específico ha vivido un proceso de profundas transformaciones de distinto carácter. Uno de estos cambios consistió en la expansión de la democracia como opción de gobierno a escala mundial. En este escenario, además de configurarse una serie de condiciones que obligaron a repensar los espacios e instituciones básicas para la organización política-administrativa del Estado, sino que también se generó un conjunto de condiciones sociales que impulsaron la construcción de nuevas formas asociativas y de solidaridad autónomas, que exigieron la apertura de los espacios públicos (Espinosa, 2009, pp. 71-72). Como consecuencia, se acentuó la relevancia de la participación ciudadana en la consolidación de las democracias representativas, en tanto que el afianzamiento de esta forma de gobierno ya no depende sólo de que los ciudadanos ejerzan libremente sus derechos políticos, sino también éstos se involucren, comprometan, participen, activamente en los diferentes ámbitos y etapas del trabajo público (Vallespín, 2000, p. 8).

En este contexto, el despliegue de diversos proyectos de participación ciudadana, favorecidos desde diversos ámbitos y actores, tanto sociales como políticos, se ha vuelto una constante en exponer o describir una experiencia en particular. Por el contrario, su objetivo es discutir los referentes discursivos, teóricos y metodológicos desde los que se han analizado, regularmente, dichos procesos participativos (Espinosa, 2009, p. 72).

La interpretación de la participación ciudadana se encuentra actualmente separada. Por un lado, están las interpretaciones que resaltan la autonomía y lo alternativo, respecto de la esfera estatal, de dichos procesos participativos (es decir, la diferenciación entre el Estado y sociedad), como los rasgos esenciales de su originalidad, así como los significados democratizadores y ciudadanos que, se supone, son propiedades inmanentes de dichos procesos. Por otra parte, el contacto y la proximidad, (esto implica la comunicación e incluso la interacción entre lo estatal y lo social) recreados a través de proyectos de participación ciudadana, y son traducidos, regularmente, como propiedades secundarias o artificiales, en tanto que sólo denotan el despliegue de acciones estratégicas para la conformación de una mayor legitimidad democrática y el respectivo control de la participación por parte órganos de representación política (Espinosa, 2009, p. 72).

La participación ciudadana es un concepto regularmente empleado para designar un conjunto de procesos y prácticas sociales de diversa índole. De aquí, el problema o riqueza de su carácter, del que se desprenden diferentes significados. Esto es un problema porque la pluralidad de significados, en ciertos momentos, ha conducido a un empleo analítico (e incluso político) bastante ambiguo. Es una riqueza porque la multiplicidad de nociones mediante las que se ha enunciado ha permitido acotar, cada vez con mayor precisión, los actores, espacios y variables involucradas.

En la actualidad, participación como concepto, es utilizado para poder explicar las tendencias de las personas y grupos sociales en las diferentes etapas que resuelven asuntos de interés público, esto se refiere a los métodos empleados, como lo pueden ser: consultas, planteo de propuestas y se incluyen todo tipo de actividades que se interrelacionan el Estado y los ciudadanos para el progreso de la comunidad (Pérez, 1999, p. 179).

Al hablar de participación ciudadana como concepto, podemos decir que éste se ha ido desenvolviendo a la par de los movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil y la población de tercer sector social. Tomando el caso de participación ha sido

empleado para referirse a organizaciones civiles, organizaciones cooperativas, organizaciones sindicales, movimientos sociales, a la gestión de empresas, a la aplicación del voto, la petición a los medios de comunicación, la asistencia comunitaria, revoluciones sociales, entre las demás formas de participación emergentes de la sociedad (Pérez, 1999, p. 179).

La participación, en términos empíricos, cambia dependiendo del contexto social de cada realidad social y política. Por lo general se refiere como participación ciudadana a la emisión del voto en las elecciones populares locales, lo cual es una percepción muy limitada. La participación abarca el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas no sólo en tiempos electorales.

En las sociedades que procuran consolidar un régimen democrático, las manifestaciones de participación ciudadana ocurren con mayor frecuencia y simultáneamente en diversos espacios de diferentes culturas, pero aun así conservando el mismo objetivo común, el cual es darle solución a los problemas del interés social. Se puede mencionar el caso de la sociedad en la actualidad, donde la participación no se limita solamente a los procesos electorales de participación política, como normalmente promociona los medios de información dominantes, sino también es una forma de poder intervenir, participar, moderar y controlar el poder concedido a los representantes políticos por medio de mecanismos de participación ciudadana que contribuyan y fomenten la vida democrática de la sociedad (Pérez, 1999, p. 180).

Pérez (1999) menciona a un pensador especializado sobre el tema, Mauricio Merino, quien dice que la participación es un sinónimo de formar parte, la transición de ser un ente solitario a convertirse en parte de una organización conformada por más de una persona. De igual manera significa compartir algo con alguien, por lo que participar puede ser visto como un acto social. La participación se encuentra en el centro de la sociedad, dado que requiere que la gente sea competente de estar continuamente presente en la toma de dediciones que incumben a lo colectivo y que orientan el rumbo del Estado (p. 180).

Por lo anterior se puede decir que la participación ciudadana juega un papel relevante en diversos espacios del aparato público, por lo que la opinión y participación ciudadana siempre debe estar encaminada al bien colectivo o público. Para fortalecerla es necesario institucionalizar mecanismos, organismos, procesos, normas (Pérez, 1999, pp. 181-182).

Por su parte, Velázquez y González (2003) nos dicen que: “La participación puede ser entendida como una forma de acción individual o colectiva que implica un esfuerzo racional e

intencional de un individuo o un grupo en busca de logros específicos, tomar parte de una decisión, por ejemplo, a través de una conducta cooperativa” (p. 57). En efecto, la participación ciudadana conduce a una manera de acción promovida deliberadamente ya sea por uno o más individuos. De manera, que es una acción fundada e intencionalmente, en búsqueda de objetivos concretos, como lo pueden ser tomar parte en una decisión, abrirse al debate, integrarse a una iniciativa.

Tomando la definición anterior, se puede denominar que la participación ciudadana inicialmente no tiene distinción de los demás tipos de participación, ya sea por el tipo de acciones o actividades que la sociedad elabore colectivamente o ya sea de manera individual. Por lo que la participación se cursa con la expansión de una serie de acciones, ya sea la creación de espacios de deliberación o expresión, por la cual los ciudadanos se involucran en la preparación de la decisión y ejecución de proyectos públicos que les afligen, les corresponde o pertenecen de su interés. Dicho lo anterior se puede expresar que la participación conduce a la interacción entre los individuos y el Estado, transformándola a una relación concreta entre el Estado y la sociedad, y mediante esta relación concreta se construye el carácter de lo público (Espinosa, 2009, p. 74).

Es por esto que se puede diferenciar la participación ciudadana de la participación social o comunitaria, a pesar que en estas se mencione la interacción entre la sociedad y el Estado, ya que la diferencia se encuentra en los objetivos que persiguen cada una. En pocas palabras, la participación ciudadana es un ejercicio colectivo que se origina y se despliega de manera simultánea en el plano social y estatal. Esto se refiere a una acción colectiva por el cual la población forma parte de la evaluación, construcción, gestión y desarrollo de los proyectos públicos, ya que esto no se trata de acciones que sean exclusivas de una organización social o política, o algo independiente (Espinosa, 2009, p. 75).

Actualmente los gobiernos representativos utilizan diversos mecanismos de participación ciudadana. Esta práctica, aparentemente, ayuda a romper el monopolio político de las élites sobre los temas de interés público, en la práctica no necesariamente es así. El gobierno representativo ha sido instituido, en su origen, como un gobierno de elites habilitadas por la elección a conducir los asuntos públicos. Esta dimensión elitista se marcó en primer lugar en Inglaterra o en Francia por un censo de elegibilidad que reservaba formalmente a una elite de la riqueza la posibilidad de hacerse elegir. Se ha visto que, sin embargo, es en realidad el procedimiento electivo mismo el que, salvo circunstancias excepcionales, ejerce un efecto elitista. Este se produce aun en ausencia

de toda restricción formal a la elegibilidad. A partir de fines del siglo XVIII se impuso la idea de que el gobierno representativo requería la libertad de opinión pública política, por lo que los gobernados debían manifestar libremente sus opiniones políticas, pero para que los gobernados puedan formarse opiniones sobre los temas políticos, es necesario que puedan tener acceso a la información política, lo que supone cierta publicidad de las decisiones gubernamentales (Manin, 1995, pp. 4-6).

Tomando el caso de América Latina, la teoría democrática ha tenido un camino diferente en su incorporación entre los diferentes países que lo integran. Entre los elementos más positivos para los gobiernos de la región figuran: a) una mejora característica en el reconocimiento de las libertades civiles y derechos políticos, b) incremento de la credibilidad, calidad democrática y transparencia de los procesos electorales; c) incremento de la representación e inclusión en los sistemas políticos, a esto se puede mencionar, a una mayor fragmentación política, esto se refiere a un incremento de los partidos políticos existentes, así como nuevas fuerzas políticas, que son representativas de grupos sociales tradicionalmente excluidos, por ejemplo los campesinos y los indígenas (Barrera, 2004, p.73).

De lo anterior es importante señalar que, a pesar de los avances en la calidad de las democracias, aún existen significativas insuficiencias y carencias, Barreda (2004) menciona entre las más significativas: los conflictos para construir una ciudadanía democrática y la incapacidad de las democracias para mejorar de manera significativa el nivel del desarrollo social y económico en la sociedad (p. 73). Con respecto a la construcción de una ciudadanía democrática, esto se mide en su propia ciudadanía, la cual es la protagonista del éxito, y no solamente por los cambios que se ejecutan en las entidades políticas. Se puede mencionar que si ha habido avances en la cimentación de una ciudadanía democrática efectiva, esto se puede ejemplificar en una propagación de una cultura cívica, democrática y política, asimismo en la acción de las vías de participación política establecidas por parte de diversos sectores de la sociedad. Pero estos avances no pueden ser generalizados con referencia a un éxito total, ya que hay déficits en el interior de modelos y valores democráticos en los sectores sociales. Se puede mencionar de igual manera la vida política y social de Latinoamérica en aspectos como el frágil apoyo social que recibe la democracia y la amplia antipatía existente hacia los organismos políticos, en especial mención hacia los partidos políticos y por ende a la clase política, y

finalizar con una costumbre que afecta gravemente la democracia en Latinoamérica, a esto se refiere: la compra-venta del voto (Barreda, 2004, pp.73-74).

Refiriéndose al conflicto del crecimiento económico con respecto a la propagación de la ola democratizadora, los resultados han sido muy limitados, manteniéndose la pobreza, desigualdad y falta de oportunidades a la sociedad, las cuales se han mantenido durante muchos años incluso después de la llegada de la nueva ola democratizadora. Lo que quiere decir que la introducción de la ola democratizadora ha sido incapaz para poder generar oportunidades de crecimiento económico estable, positivo y por ende una mejor calidad de vida, en su mayoría, en la población latinoamericana (Barreda, 2004, pp.73-74).

Con referencia a lo anterior, se puede decir que como resultado en las últimas dos décadas de democratización en Latinoamérica ha traído avances valiosos en materia de participación política, aunque siguen existiendo insuficiencias y carencias que afectan socialmente a la población.

3. Herramientas de la participación ciudadana

El concepto de ciudadanía ha sido, a través de los años, de interés para los teóricos políticos. Como concepto se define como una manera de integrar las reclamaciones de pertenencia comunitaria y justicia, inquietudes centrales de la filosofía política de las décadas de 1970 y 1980. Asimismo, se relaciona con la idea de derechos individuales y a la relación con una entidad política particular (Kymlicka y Norman, 1997, p. 2).

En lo anterior se puede percibir que la sociedad ha estado en una evolución social constante. En materia de democracia y los cambios en el sistema político, las olas democratizadoras han tenido mucho que ver en las transformaciones de prácticas políticas y cívicas. Una de esas transformaciones tiene que ver con encontrar deseable la participación ciudadana, permisibles los movimientos sociales y, en general, adecuado que los ciudadanos se involucren en los asuntos públicos.

Es importante mencionar que el interés de la clase política en involucrar a los ciudadanos ha sido resultado de una serie de sucesos políticos y tendencias que han ocurrido alrededor del

mundo, como la apatía de la población al voto. Pero además, de manera ideal, los ciudadanos deben poseer cualidades que contribuyan a la democracia, actitudes como la capacidad de trabajar conjuntamente con personajes diferentes; tener sentimiento de identidad por su región; dejar a un lado cuestiones personales, conflictivas o religiosas; el ímpetu por participar en los procesos políticos; involucrarse en los sucesos de importancia para la población; entre otros. Dado lo anterior, si la población no cuenta con las cualidades antes mencionadas, la democracia se vuelve una manera difícil de gobernar e incluso inestable (Kymlicka y Norman, 1997, pp. 2-3).

Cada vez son más los países donde la sociedad va generando una apatía a ejercer su voto en las elecciones populares, esto tiene como motivo la falta de resultados a las problemáticas de la sociedad, lo cual en consecuencia crea desconfianza y desinterés a los procesos de elecciones de nuevos representantes populares. Cuando el gobierno local no responde a los problemas que más afectan a la sociedad, es cuando la sociedad comienza a demandar con más ímpetu su participación para dar soluciones. Es por lo anterior que es esencial contar con una sociedad, preparada y con visión para poder lograr una inclusión al momento de la colectividad en la toma de decisiones, ya que debe prevalecer el diálogo con visión en el bien común.

Por lo general, al momento de hablar sobre la ciudadanía, teniendo en base sus roles y responsabilidades, se pueden mencionar dos perspectivas: una ciudadanía ideal implica virtudes cívicas y de identidad; la otra se refiere a una condición legal. Es decir, puede ser la pertenencia a una comunidad política particular, o un concepto relacionado con una actividad en la comunidad donde se habita (Kymlicka y Norman, 1997, p. 3).

Lo anterior puede ser resumido en un concepto social, el cual es referido como modelo del buen ciudadano. Al decir esto se hace referencia a los principios sociales que todo buen ciudadano debe de tener en apego a la localidad donde reside, donde exista una identidad que le permita la construcción de propuestas y por ende la participación de la población. Al respecto, es necesario saber que para poder tener condiciones óptimas para la participación, como las habilidades y recursos con los que cuenta la gente para poder incorporarse a los ejercicios participativos que no les retribuya a su economía personal. Esto quiere decir que la participación despertará un mayor interés en la ciudadanía en la medida que esta sea efectiva, esto se puede resumir a que en la medida que se refleje el resultado en los problemas que afectan sus vidas median el uso de la participación, más serán los ciudadanos que participen en la sociedad (Irrázaval, 2005, p. 5).

No obstante lo anterior, habría que tener en cuenta algunos argumentos como que “la participación no existe de manera perfecta para todos los individuos y para todos los casos” (Merino, 2001, párr. II). Al respecto, Joan Font (2004) señala que hay una crisis en los sistemas democráticos representativos occidentales en diversos sentidos (principalmente la falta de vinculación entre la agenda de gobierno y la agenda pública), y que la aparición de nuevas oportunidades que permiten renovar los mecanismos de articulación política existentes presentan un desafío para los gobiernos, pues deben conjugar a los nuevos ciudadanos cada vez más informados con una vida política más compleja (en los temas y en su funcionamiento) (p. 29).

Una pregunta válida e interesante es aquella que se dirige a cuestionar si está realmente preparada la población para participar en la toma de decisiones públicas. La política deliberativa afirma que la desigualdad de recursos de información y tiempo puede ser reducida a través de mecanismos de participación directa. Ejemplos de mecanismos de democracia directa son el referéndum el plebiscito, y la iniciativa popular. Las asambleas y la teledemocracia (ejercida en los medios electrónicos y virtuales) también han cobrado fuerza como formas directas de participación (Font, 2004, pp. 24-27). Irarrázaval (2005) menciona que desde esta perspectiva, existen al menos tres condicionantes para participar en un determinado programa o política pública.

El primer elemento es el acceso o disponibilidad de mecanismos de participación. Esto se refiere a que debe de haber procesos y mecanismos de participación en un determinado programa, los cuales deben ser fácil de acceder a todos sus beneficiarios. Este es un requisito básico en cualquier democracia, pero aplicado en la práctica los países y las instituciones acostumbran a tener una disposición diferente hacia la participación ciudadana. Usualmente la participación en programas de reducción de la pobreza, se inicia con una oferta de mecanismos de participación por parte del Estado, si esta oferta es inexistente o no hay intencionalidad explícita para asumir procesos participativos en el programa, es complicado que se inicie por sí mismo. Por lo general la participación en programas públicos se origina una vez que se haya abierto un canal, es por esta vía que comienzan a generarse nuevas demandas. De igual manera aunque poco frecuente se han registrado procesos participativos los cuales surgen por iniciativa propia de los beneficiarios (Irarrázaval, 2005, p. 6). La disponibilidad de los mecanismos de participación, es a la vez un promotor de la legitimación de los gobiernos que lo aplican, ya dan a la población un espacio por

el cual se discutan y se den a conocer las demandas de diversos sectores de determinada localidad.

El segundo se refiere al uso de los mecanismos de participación. Esto quiere decir que el hecho que estén disponibles los mecanismos de participación, no refleja necesariamente una utilización constante de ellos. Esto se puede corroborar en la participación de la ciudadanía, ya que a pesar del interés que la población declara tener, la participación efectiva es menor. Lo anterior se debe a motivos culturales y restricciones temporales o personales, que provoca que la ciudadanía no utilice las instancias de participación que están destinadas y abiertas para ellos. Ante esto se puede decir que participar no es algo gratuito, ya que la participación tiene costos de oportunidad que no deberían despreciarse. Esto es particularmente para las familias de escasos recursos un desaliento, ya que enfrentan un problema de inmediatez que muchas veces no son respondidos en los procesos de participación, contribuyendo esto a que la participación efectiva sea menor (Irrázaval, 2005, p. 6).

La razón principal por la que la población no participa o deja de participar es por la falta de resultados a las problemáticas externadas de la población, por lo que participar puede ser tomado como un acto incompetente a dar solución a las necesidades de la entidad. A lo anterior se le suma, que en su mayoría los ciudadanos perciben esto como una pérdida de su tiempo y por ello de productividad remunerado para sus hogares o familias.

Un tercer elemento a destacar es la eficacia de los mecanismos de participación para el ciudadano. Entre los puntos clave para el proceso de participación, especialmente al relacionarlo con preguntas como en qué medida y cómo apoya a mejorar las condiciones de vida de las familias de la comunidad donde se aplica el proceso participativo. En algunos estudios la eficacia puede ser asociada al nivel de satisfacción ciudadana que se obtiene en la interacción con el sector público a través de los programas o servicios, que éste provee (Irrázaval, 2005, pp. 6-7).

Tomando los tres puntos anteriores, se puede definir que para que exista una correcta participación efectiva por parte de la población que es beneficiada por algún programa público, en primera debe existir una oferta participativa, los beneficiarios deben sentirse atraídos por los beneficios en hacer uso de su participación en la oferta participativa y toda la participación debe conducir a algo positivo que contribuya a las necesidades de sus vidas diarias. Esto debe ser aplicable en cada programa dirigido a la participación de la sociedad, para lograr el éxito deseado.

4. Criterios de evaluación de la política deliberativa de los presupuestos participativos

Actualmente ha emergido una creciente demanda por la democracia directa y la participación ciudadana en la gestión pública, tomando tal importancia al convertirse en un asunto central y de la actualidad en el debate político, teniendo una relación directa con los profesionales, políticos e investigadores, y por ello con las políticas sociales. Es por esto que la participación en la preparación de las políticas sociales resulta fundamental para mejorar su diseño y detectar realmente las necesidades de la población. Pero para que lo anterior sea posible, se requiere de instrumentos que permitan una adecuada y clara canalización de la misma, al igual que de procedimientos de decisión y gestión descentralizada que sea corresponsable en los asuntos públicos sociales municipales (Pastor, 2009, pp. 2-3).

La amplificación y variación en la oferta de la participación, producen efectos movilizados, esto quiere decir que los ciudadanos con orientaciones similares enfocadas hacia la democracia local tienden a involucrarse más cuando viven en un entorno participativo, contribuyendo a un aumento del ejercicio de la ciudadanía activa. Por lo que el reto para que esto sea posible es el crear condiciones y espacios de participación ciudadana que generen oportunidades reales en pro de la comunidad partícipe y que faciliten los espacio de deliberación y construcción colectiva de las políticas sociales, teniendo como base las preferencias consistentes y fundamentadas. Teniendo lo anteriormente mencionado, la ciudadanía puede llegar a ser capaz de construir una buena sociedad, en la cual lo público sea construido mediante el fundamento del tejido social activo, lo cual esté respaldado por redes de acción y participación, donde estas ejerzan responsabilidades y se asuman compromisos (Pastor, 2009, pp. 2-3).

En la actualidad la sociedad ha disminuido su disposición por aceptar decisiones, las cuales han sido ejecutadas de manera jerárquica o sin transparencia, por lo que se ha comenzado a demandar crecientemente nuevas formas de comunicación y participación. Ante esto gobernar cada vez más requiere de grandes reestructuraciones, ya que no puede ser una acción unidireccional que tome las decisiones, y a su vez requiere de mayor compromiso y capacidad en las gestiones de servicios y programas. Esto se debe a que los escenarios de participación ciudadana, por lo general, no han sido favorables a un correcto y transparente uso de la opinión

pública, esta ha sido una de las causas por la cual los pobladores no ejercen su derecho. Al igual un factor que influye es la comunicación entre autoridades y sociedad, ya que en diversas ocasiones a la población no se le consulta o comunica las decisiones que la administración toma. Esto fomenta una exclusión de la participación en la sociedad (Pastor, 2012, p. 666).

Mencionado lo anterior puede decirse que el gobierno local es el escenario, en el que debido a su naturaleza por tener una cercanía mayor a la población, pueden probarse nuevos medios de participación, ya que es un ambiente más propenso a la emergencia de los mecanismos y espacios participativos. Pastor (2012) menciona que este ámbito se facilita la interacción personal, interinstitucional e interorganizacional, con un acercamiento mayor a las inquietudes e intereses de la población. Es debido a esta cercanía que es propenso a haber una mayor disposición de los ciudadanos a participar e implicarse. Esto podrá ser necesario con una correcta innovación en los mecanismos, órganos y prácticas participativas que permitan escuchar las inquietudes de la ciudadanía en los métodos de toma de decisiones a nivel local (p. 667).

Existen diversas formas de evaluar la participación ciudadana en mecanismos de democracia directa. Una de ellas es revisando o evaluando la calidad de la deliberación. Monsiváis (2006) considera una serie de elementos que permiten asegurar el éxito en el ejercicio deliberativo. Como primer principio regulador se tiene *el valor de la deliberación*, pues en la democracia se permite tomar decisiones colectivas de modo que cada individuo pueda participar en la definición de un resultado que tendrá efecto sobre todos los participantes, por lo que la deliberación pública puede ser conducente en la medida en la que contribuye a alcanzar los fines de la política democrática. Segundo, los *ideales reguladores de la deliberación democrática*, que son la razonabilidad y la publicidad, en donde la razonabilidad estipula que cada uno de los participantes en los procesos políticos valoren críticamente los argumentos y la evidencia que otros participantes aporten; por su parte el principio de la publicidad es importante porque establece una condición de accesibilidad general de las razones que se producen en un proceso de decisión política. El tercer principio es *la igualdad política*, referida a que cada ciudadano debe tener igualdad de recursos para participar en los procesos de decisión colectiva. Estos principios desempeñan una función regulativa en la democracia, aunque siguen pareciendo un poco abstractos (pp. 302-308).

Precisamente por el carácter abstracto de algunos modelos de análisis, en esta tesis nos decantamos por la propuesta de la Red FAL, o Fórum de Autoridades Locales, una red encargada

de evaluar presupuestos participativos en el mundo a partir de un modelo basado en los siguientes criterios:

- a) Autorreglamentado. Se refiere a que existan reglamentos, leyes o normas escritas específicas para el desarrollo del presupuesto en sus diferentes etapas y alcances, de tal forma que haya certidumbre sobre los criterios y reglas.
- b) Vinculante. Quiere decir que las propuestas votadas o seleccionadas por la ciudadanía se conviertan en políticas públicas o, dicho de otra forma, que las decisiones ciudadanas sean aceptadas y llevadas a cabo por las autoridades, que los participantes ciudadanos tengan la capacidad real de incidir en la toma de decisiones políticas.
- c) Con elección de delegados con mandato imperativo de la asamblea. Se vincula con lo anterior, tiene que ver con representantes ciudadanos. Analiza si existe un cuerpo de representantes ciudadanos que intervienen en distintas etapas del presupuesto participativo, y si sus decisiones son de carácter vinculante para las autoridades.
- d) Contando con espacios deliberativos (foros) previos al proceso asambleario. Explora la existencia de espacios para el intercambio razonado de ideas, o deliberación.
- e) Democracia directa (un hombre, una mujer, un voto). Considera la participación directa de los ciudadanos, ya sea de carácter consultivo o vinculante, así como los requisitos para poder formar parte. Asimismo, se explora las facilidades o limitaciones para que el ciudadano individual o en colectivo pueda participar.
- f) Con sistemas de seguimiento de lo aprobado y contraloría social. Se refiere a que el presupuesto participativo cuente con instancias de evaluación ciudadana -control ciudadano- periódica sobre el cumplimiento de lo acordado.
- g) Rendición de cuentas. Considera que el diseño institucional del presupuesto participativo posea instancias de rendición de cuentas horizontal, es decir, de las autoridades a la ciudadanía, y que sea de carácter público.
- h) Encaminado a la inclusión social y la superación de las desigualdades. Que beneficie a toda la población en general con las prioridades establecidas o decisiones tomadas, con acciones encaminadas a integrar a los marginados.
- i) Generando formación para la apropiación del proceso por parte de la ciudadanía. Tiene que ver con la realización de cursos, talleres y actividades de capacitación, conducentes a

que las personas se familiaricen con la dinámica y temas del presupuesto participativo, de tal forma que se involucren cada vez más en su desarrollo.

- j) Poniendo al servicio del proceso a la institución y a su maquinaria administrativa. Que se cuente con instancias gubernamentales destinadas a apoyar el presupuesto participativo, así como algún porcentaje fijo del presupuesto gubernamental para este fin.

Al final, se espera, de acuerdo con la metodología de esta red, que una experiencia de presupuesto participativo, en la medida que cuente o cubra estos criterios será más aproximada a generar una experiencia de movilización ciudadana y de transformación social. Precisamente a la luz de este modelo y del contraste con el caso icónico brasileño de Porto Alegre serán analizados los presupuestos participativos de México.

Al respecto, Cabe señalar que la población de Porto Alegre, previo al arranque de su presupuesto participativo en 1989, ya contaba con una sociedad civil fuerte y organizada. Una sociedad con estas dos cualidades facilitan el proceso de la deliberación y participación democrática en las sociedades, pudiéndose aplicar mecanismos de participación e incluso de control o fiscalización social. En países como México, con bajos niveles de participación, la aplicación de los presupuestos participativos suele ser utilizada para legitimar gobiernos o recuperar confianza ciudadana, por lo tanto, más adelante veremos los resultados en el Distrito Federal, Puebla y Jalisco.

CAPÍTULO II. PORTO ALEGRE, BRASIL: UN EJEMPLO LATINOAMERICANO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En este siguiente capítulo se detallará y se retomarán cronológicamente la experiencia del presupuesto participativo, en el caso Porto Alegre, Brasil. Este capítulo cuenta con cuatro apartados.

El primer apartado, es un análisis de los antecedentes del presupuesto participativo, tomando en cuenta el contexto político y social de Porto Alegre. En el segundo apartado, se detalla el ascenso del Partido de los Trabajadores en Porto Alegre y el arranque del presupuesto participativo. En el tercero se explica la consolidación de la participación ciudadana e institucionalización del presupuesto participativo. En el cuarto apartado, se analizará el cambio de partido en el poder y pérdida de impacto democratizador del presupuesto participativo. De la misma manera se analizará que en el caso brasileño cumpla con la serie de condiciones antes mencionada, que garantice una correcta participación efectiva.

1. Antecedentes del presupuesto participativo: Contexto político y social de Porto Alegre

Porto Alegre es un ayuntamiento en el Estado de Río Grande do Sul, localizado en Brasil, el cual durante la década de 1980 se caracterizó por su notable organización de la sociedad. Hablar sobre el caso del presupuesto participativo de Porto Alegre es hacer referencia al contexto a su aporte en pleno apogeo del neoliberalismo y sus políticas de Estado mínimo, pues surge como una alternativa de fortalecimiento de los vínculos entre gobierno y sociedad. Asimismo, destaca por su eficiencia, ya que ha contribuido en elevar sensiblemente la calidad de vida de la población y ha aumentado el espacio del ejercicio pleno de la ciudadanía (Freitas, 2004, p. 2).

Los orígenes y el desarrollo del presupuesto participativo se remontan al ascenso al poder del Frente Popular (encabezado por el Partido de los Trabajadores). Cuando llega al poder, Olivio Dutra recibió las cuentas municipales con números rojos, el presupuesto de la alcaldía estaba destinado al pago de salarios del personal municipal. Harnecker (1999) menciona que ante esto no quedaban los suficientes recursos para el desarrollo social, con este panorama era claro que el gobierno popular no iba a poder responder de manera rápida las demandas de la población, por lo cual tuvo que buscar alternativas para poder darle la respuesta deseada a la población (p. 10).

Fue así como el gobierno brasileño llegó a la conclusión de que lo mejor era discutir con la propia población sobre cómo invertir los recursos, los cuales eran escasos. De esta forma nació el presupuesto participativo, una iniciativa urbana que buscaba una mejor redistribución de los recursos de la ciudad a favor de los grupos sociales más vulnerables, utilizando las vías de la democracia participativa. En esta forma de participación ideada por el gobierno la población puede participar libremente mediante reuniones vecinales, y otras instancias de diálogo, sobre cuáles son las principales acciones que el gobierno debe realizar con un porcentaje del presupuesto.

Es importante mencionar que para hacer posible la apertura de nuevos espacios de participación para la sociedad, la población de Porto Alegre, antes de 1989, ya contaba con una sociedad civil fuerte y organizada. Santos (2004) menciona que “Porto Alegre es una ciudad con amplia tradición democrática y una fuerte organización civil” (p. 112). Una sociedad con estas dos cualidades facilitan el proceso de la deliberación democrática en las sociedades, pudiéndose aplicar mecanismos de participación.

Antes del presupuesto participativo en Porto Alegre ya se habían registrado casos de participación ciudadana. Se trata de consultas populares en dos ciudades, la primera en la ciudad de Pelotas, ubicada en Río Grande do Sul, la cual fue una experiencia muy corta, en el periodo 1985- 1986, con el alcalde Bernardo de Souza; y otra en la ciudad de Lages, ubicada en la localidad de Santa Catarina, durante la década de 1970, esta experiencia de participación estuvo a cargo de un gobierno del Movimiento Democrático, el cual fue un partido de oposición permitido durante la dictadura militar (Harnecker, 1999, p. 8). Estas experiencias consistieron en simples consultas populares.

Documentos oficiales y algunas investigaciones afirman que la experiencia del presupuesto participativo modificó radicalmente la historia de las relaciones sociales y políticas

en la ciudad de Porto Alegre. Sus resultados van mucho más allá de las expectativas iniciales, desencadenando un proceso de descentralización real, optimizando la asignación de recursos, mejorando la racionalidad de las decisiones administrativas, disminuyendo la concentración del poder en manos de la autoridad ejecutiva municipal, reduciendo las prácticas clientelistas y, en consecuencia, ampliando la transparencia general en el uso de los fondos públicos (Navarro, 1998, p. 2).

Parte de los elementos principales para lograr la aplicación del presupuesto participativo, se relaciona con los cambios vividos con anterioridad en Brasil, derivados de la transición política al terminar la dictadura militar. Otro de los factores determinantes fueron las organizaciones sociales en la ciudad, que desde tiempo atrás venían trabajando e impulsando la participación comunitaria, lo cual fue un rasgo determinante para contribuir a la aplicación de nuevos mecanismos de participación.

Un factor institucional que contribuyó a la instalación del presupuesto participativo fue la promulgación de la nueva constitución brasileña a fines de 1988. Navarro (1998) menciona que esto desató, entre otros factores políticos, el fortalecimiento de la participación ciudadana, contribuyendo a desarrollar algunas prácticas para la toma de decisiones locales (p. 4). La nueva constitución inició una nueva era en el constitucionalismo brasileño, ya que rompió con el ciclo autoritario que atravesó Brasil desde 1964, fecha en la que la dictadura militar se implantó por más de veinte años. La aplicación de la constitución trajo consigo una transferencia de atribuciones y responsabilidades, las cuales anteriormente estaban centralizadas en el gobierno federal hacia los estados y ciudades (Figueiredo, 2008, p.241), resaltando que: a) fue el punto de partida de un nuevo período de descentralización política y administrativa, entendida como la forma más racional para conciliar las necesidades sociales con el funcionamiento de la maquinaria pública; b) facilitó posibles mecanismos diversos de participación directa e indirecta, ya que ofreció en sus medidas diferentes formas de participación, como el referendo, el plebiscito, la denominada iniciativa popular de ley, además de los consejos en distintas áreas (Navarro, 1998, p.4).

Otra de las consecuencias de la nueva constitución, según los especialistas, fue la expansión del electorado, pues en 1966 representaba aproximadamente un 26% de la población, mientras que en 1988 superó el 50%. Esto se debe, entre otros cambios, a que la nueva carta magna extendió el derecho al voto a los ciudadanos mayores de dieciséis años, lo cual tuvo como

consecuencia que millones de adolescentes pudieran votar en las elecciones de 1988 (Lira, 1989, p. 72).

Otro elemento de transformación de Porto Alegre previo al presupuesto participativo fue un fuerte y acelerado proceso de urbanización, por lo que la población se duplicó durante 1960 a 1980. No obstante las condiciones sociales tenían indicadores cada vez más negativos, ya que la marginación aumentó durante la década de 1980 (Santos, 2004, p. 111).

Se tiene que recalcar que el presupuesto participativo se dio en un escenario que durante la década de 1980 fue de progresiva reducción de las políticas federales que eran aplicadas directamente en los municipios, lo cual fomentaba un panorama desalentador, fue así como la administración electa que asumió el gobierno de la ciudad, en 1989, se vio comprometida con encontrar soluciones rápidas y vías alternas para la evidente disminución de la oferta de servicios públicos en general. Por esta razón las primeras implementaciones del mecanismo del presupuesto participativo en Porto Alegre ocasionaron desconfianza en los ciudadanos (Navarro, 1998, p. 5).

Río Grande do Sul, Estado brasileño donde se encuentra el ayuntamiento de Porto Alegre, se caracterizó durante la dictadura militar por poner resistencia al régimen militar, un ejemplo de esto es que debido a la presión ejecutada contra los sistemas autoritarios, los presos políticos no podían ser encarcelados en la misma ciudad, por lo general eran trasladados a otras latitudes. La oposición que ahí existía era dirigida por intelectuales, sindicatos y el único partido opositor legalmente establecido, el cual era el Movimiento Democrático Brasileño (Santos, 2004, p. 112). Por lo anterior es que se afirma que en ese Estado existía una larga tradición participativa, adquirida por décadas a través del trabajo de líderes sociales y asociaciones civiles que se unieron para demandar bienes colectivos al régimen militar.

Una vez terminada la etapa dictatorial, en 1979, se restableció el pluralismo político. Los resultados fueron la legalización de los partidos políticos, así como la “rehabilitación” de la democracia electoral (Corona, 2004, p. 10). El Partido de los Trabajadores, partido el cual llegó a la administración de Porto Alegre en 1989, tiene su origen a principios de la década de 1980, con el desarrollo sindical de los bancarios, industriales, académicos, sectores de la intelectualidad universitaria y el movimiento estudiantil. El liderazgo del Partido de los Trabajadores se consolidó al final de la década de 1980 en Porto Alegre, teniendo que competir con los sectores del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (Harnecker, 1999, p. 10).

Anteriormente a la llegada al poder del Partido de los Trabajadores en Porto Alegre, la administración a cargo de Alceu Collares, prefecto de 1985 a 1988, arribó con la promesa de crear programas de participación, recibida con entusiasmo por el contexto mismo del fin de gobierno militar. La administración de Collares llegó incluso al punto de emitir un decreto estableciendo “consejos populares” en toda la ciudad, una vieja idea nacida en la década de 1970 cuando un número considerable de organizaciones comunitarias exigían mayor participación en los asuntos administrativos de la ciudad. No obstante lo anterior, la gestión fue frustrante y con diversas fallas, ya que las promesas nunca se materializaron y, por lo tanto, no se vieron resultados (Navarro, 1998, p. 5).

El motivo del fracaso de la administración de Collares se debió a la excesiva implementación de prácticas clientelares, sin apertura a las asociaciones civiles que desde el régimen militar habían estado en constante crecimiento. El sentimiento de frustración de la población creció debido a las fallas de Collares, impactando en los resultados electorales de 1988, pues la coalición de diversos partidos dirigidos por el partido de los trabajadores obtuvo el 34% de los votos en ese año. El nuevo gobierno, que asumió el poder en 1989, fue encabezada por Olivio Dutra, quien implementó el presupuesto participativo, además de establecer una administración que satisfizo a la gente, evidenciándose con un nuevo gobierno del mismo partido en 1992, pero electo con el 41% de los votos (Corona, 2004, p. 12).

Es necesario mencionar la importancia de las ideas políticas en las que se respaldaba la nueva administración que llegó al poder en Porto Alegre en 1989, ya que tenían nociones generales y extensas sobre la participación, sin embargo el cómo hacerlas funcionales debía ser objeto de debate, porque los funcionarios no poseían experiencia administrativa anterior. La solución para las autoridades fue consultar y acudir a la población para lograr una mayor eficiencia a la solución de los problemas locales.

Antes del presupuesto participativo, no había un modelo previo a seguir. Esta experiencia social fue construida durante el proceso, con el transcurrir de los gobiernos. La llegada de un partido político con una tendencia específica, el contexto social y político, fue clave para que en esta sociedad pudiera experimentarse una innovación en la gestión como la que nos ocupa en esta investigación.

2. Primera etapa: Ascenso del Partido de los Trabajadores y arranque del presupuesto participativo

En el año de 1989, luego de una constante lucha social por parte de población del estado de Río Grande Do Sul en demanda de las necesidades que les afligía, llega en uno de sus municipios el Partido de los Trabajadores, a la administración del ayuntamiento de Porto Alegre. Fue el gobierno de Dutra el que lo implementó para poder darle solución a diversos problemas sociales que acontecían.

La experiencia del presupuesto participativo de Porto Alegre es una de las más conocidas en todo el mundo por haber hecho posible en América Latina una gestión eficaz extremadamente democrática de los recursos urbanos. Debido a este gran impacto la administración popular de Porto Alegre fue elegida por las Naciones Unidas como una de las cuarenta innovaciones urbanas en todo el mundo, sobre todo por el impacto que produjo en indicadores como la alfabetización, matrícula en la enseñanza básica y secundaria, habitación, drenaje, etc.(Santos, 2004, p. 110).

En las elecciones de 1988 la población de Porto Alegre dio su confianza al proyecto político del Frente Popular, encabezado por el Partido de los Trabajadores. Dicho frente representaba la esperanza de cambio en la relación del municipio con la ciudadanía: la expectativa de inclusión de las mayorías excluidas; al derecho a disponer de servicios públicos básicos; y también la inclusión de saneamiento en las zonas públicas, vivienda, área social, educación, etc. Fue así como a partir de enero de 1989 la administración pasó a ser sede de un bloque formado por partidos de izquierda llamado Administración Popular, con diversos retos enfrente, pero el más grande era encontrar alternativas económicas para un ayuntamiento con una fuerte crisis financiera, la prensa en contra y la desconfianza de la gente (Freitas, 2004, p. 4; Harnecker, 1999, p. 12).

La deuda financiera complicó la gestión del gobierno de Dutra, ya que cerca del 98% de la recaudación del ayuntamiento se destinaba al pago de personal municipal, y el número de empleados gubernamentales había aumentado drásticamente durante el gobierno de Collares, quien antes de salir firmó un aumento relevante de los salarios, lo que tendría como consecuencia diversas problemáticas en la planificación financiera para el año siguiente (Navarro, 1998, p.7).

Estos primeros meses confusos, a los que se hace referencia anteriormente, fue cuando la administración popular accedió a la inclusión de la opinión pública, para poder tener un mejor respaldo por parte de la población y a su vez el compartir responsabilidades con las organizaciones vecinales. Se puede observar que el presupuesto participativo fue pensado para solucionar problemas como la desconfianza ciudadana, falta de recursos para invertir en obra pública, entre los más importantes.

En ese contexto surge la campaña SOS Porto Alegre, utilizada para incorporar a más organizaciones, sectores y regiones, en las acciones de gobierno, y mostrar públicamente a la ciudad que la nueva administración estaba realmente interesada en responder a las demandas de la población. Fue realizada por el ayuntamiento, enviando a cientos de burócratas a la calle para promoverla, con la finalidad de hacer perceptible a la población el interés de la nueva administración. El resultado de esto se reflejó, cuando los ciudadanos fueron convocados por el ayuntamiento con motivo de participar en las primeras reuniones del presupuesto participativo (Navarro, 1998, p. 8).

Lo primero que hizo el gobierno para echar a andar el presupuesto participativo fue regionalizar Porto Alegre por afinidades identitarias. Hasta entonces la única subdivisión era la establecida en 1979, la cual dividía la ciudad en cuatro regiones, cada una con un concejal, y juntos formaban el “consejo comunitario” de Porto Alegre. Este consejo no funcionó debidamente (Navarro, 1998, p. 8). Frente a ello, Dutra prosiguió a buscar los adecuados espacios de participación, con una nueva regionalización en cinco secciones, cada una con la capacidad de convocar asambleas; al proponer a la población esas cinco regiones, la opinión fue que eran muy grandes, dificultando el desplazamiento de los ciudadanos. Finalmente, la división definitiva de Porto Alegre quedó en dieciséis regiones, la administración aceptó la propuesta de la gente (Harnecker, 1999, p. 13).

Freitas (2004) afirma que el presupuesto participativo, es una herramienta de participación ciudadana que logró éxito en Porto Alegre debido a que es una combinación de reglas del sistema representativo con reglas de la democracia directa, en donde las comunidades de las dieciséis regiones en las que fue dividida la ciudad pueden elegir prioridades de inversiones públicas en sus localidades (p. 3). El proceso del presupuesto participativo trató desde el principio en una serie de reuniones deliberativas a las que puede asistir cualquier ciudadano que esté interesado, la deliberación colectiva y razonada, fue tomado como base del nuevo sistema democrático de la

administración ya que se respaldó en la distribución equitativa de los recursos con una visión a la inclusión (Corona, 2004, pp. 17-18).

Al implementarse el presupuesto participativo, en su primer año, la sociedad creyó que se discutiría todo el presupuesto del ayuntamiento, pero no fue así. Lo que se discutió fue el porcentaje destinado a las inversiones que el ayuntamiento podía ejecutar, y eso era el equivalente al 2% del total, ya que el 98% restante se destinaba al pago del personal. Ante esta situación, la población planteó propuestas para que el ayuntamiento recaudara más impuestos, donde la cámara municipal aprobó, por presión ciudadana, el aumento de impuestos, cobrando más a los ricos que a los pobres (Harnecker, 1999, p. 12). De nuevo se observa la apertura del municipio para que la población pueda intervenir en su política de impuestos.

La estructura básica del presupuesto participativo fue fundamental para poder llegar a los resultados. Santos (2004), menciona que la estructura básica del presupuesto participativo está formada por tres tipos de órganos que sirven de nexo entre el gobierno municipal y la sociedad civil:

- a) Las unidades y órganos del Ejecutivo municipal, quienes están encargados de administrar el debate presupuestario con los ciudadanos;
- b) Organizaciones urbanas con autonomía con respecto al gobierno municipal, que sirven como nexo entre la participación ciudadana y la elección de prioridades por regiones de la ciudad. Se pueden mencionar los consejos populares, juntas vecinales y organizaciones vecinales;
- c) Instancias permanentes de participación urbana, las cuales fomentan una dinámica de administración conjunta, asimismo responsabilidad y rendición de cuentas del ayuntamiento en relación a la asignación de recursos. Estas son, el consejo de presupuestación participativa y gobierno, las asambleas generales regionales, el foro regional del presupuesto, plenarias temáticas y el foro temático del presupuesto (Santos, 2004, p. 115)

Retomando la serie de condiciones que se requieren para que un mecanismo participativo sea exitoso, mismas que fueron presentadas en el capítulo anterior, se puede observar que el presupuesto participativo brasileño cuenta con una de las condicionantes para ser una estructura correcta, ya que es autorreglamentado, es posible decir esto, tomando en cuenta que la administración del Partido de los Trabajadores cedió poder hacia la ciudadanía para que estos

sean los partícipes en el cambio social, participando tanto en el ámbito político como en el económico del municipio.

El proceso de deliberación se realiza en múltiples reuniones instaladas en dos rondas y en cinco etapas sucesivas cada año: a) de marzo a abril; b) entre marzo y junio; c) en junio y julio; d) entre julio y septiembre; e) de septiembre a noviembre (Corona, 2004, p. 18). Aquí se desarrollan reuniones y asambleas programadas asimismo organizadas entre la comunidad y el ayuntamiento en las regiones de la ciudad. Lo anterior es denominado como “el ciclo del presupuesto participativo”, en donde comunidades locales, ayuntamiento y fóruns de representantes, emiten y planean la estructura del presupuesto público que será aplicado para el año siguiente. Las propuestas que de ahí surgen son discutidas y listadas según sean las prioridades de inversión en obras y servicios con base en criterios previamente acordados entre el ayuntamiento y la sociedad (Freitas, 2004, p. 3). Los temas importantes a ser discutidos en las dos rondas son definidos por las autoridades gubernamentales encargadas de una región específica en conjunto con los líderes comunitarios, y no se restringen sólo a las obras públicas (Ver tabla 1) (Navarro, 1998, p. 10).

Sobre la disposición de las instancias de gobierno al servicio del presupuesto participativo, este caso de estudio cumple. El presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil, fue concebido como una herramienta en la cual para lograr su efectividad el gobierno municipal colaboró con maquinaria administrativa, no directamente pero sí como mediadores en el proceso, para poder tener un resultado favorable según sean las necesidades prioritarias.

Fue en 1989, donde la nueva administración después de un conjunto de reuniones informativas con la sociedad, realizó la primera ronda de asambleas regionales para formular las demandas locales y elegir a los delegados que, en la siguiente fase, representarían a las respectivas regiones en el foro municipal. En ese foro se analizaron las propuestas, se priorizaron y se eligió una comisión junto con el gobierno municipal diseñó el Plano de Inversiones para el año de 1990. Los inicios del presupuesto participativo en Porto Alegre fueron complicados ya que este modelo de participación sobrellevaba diversos problemas organizativos y los retrasos en la implementación del plan de inversiones, que tenían eran principalmente causa por el fuerte endeudamiento del municipio. Esto fue un gran obstáculo que la sociedad tuvo que atravesar (Blanco, 2002, p.2).

La apertura de la herramienta del presupuesto participativo en Porto Alegre fue recibido por los ciudadanos como una oportunidad de poder consolidar un espacio democrático donde los

habitantes de la ciudad puedan debatir y externar las necesidades que más les aquejaban, pero al mismo tiempo existía una corriente de escepticismo por los anteriores casos presentados, donde los mecanismos de participación eran insípidos. Al estar el ayuntamiento en números rojos significó un reto de gestión tanto administrativo por parte del municipio para hacer del presupuesto participativo un instrumento exitoso y eficaz.

Tabla 1. Calendario anual del presupuesto participativo.	
Gobierno	Sociedad Civil
*Febrero (Consejeros del presupuesto participativo en vacaciones)	*Marzo (Regiones y plenarias temáticas: preparativos para la primera ronda)
*Mayo/Junio (Se preparan las demandas sectoriales)	*Marzo/Abril (Primera ronda en las regiones y en las plenarias temáticas)
*Agosto (El Gabinete de Planeación coordina las demandas internas con las demandas de las regiones y de las temáticas. Elabora una propuesta con el Consejo del presupuesto participativo)	*Junio/Julio (Segunda ronda en las regiones y en las temáticas-prioridades y agenda de demandas)
*Septiembre (El nuevo presupuesto sigue para la Cámara Municipal)	*Agosto (Consejo del presupuesto participativo instalado. Discusiones sobre criterios y asignación de recursos)
*Noviembre (La Cámara vota el nuevo presupuesto)	*Agosto/Septiembre (Consejo del presupuesto participativo discute y aprueba el presupuesto)
	*Septiembre/Noviembre (Consejo de presupuesto participativo discute inversiones sectoriales y otras políticas específicas)
Fuente: (Navarro, 1998, p. 16)	

Sobre los distintos momentos del proceso, Santos (2004) menciona que el primer paso es la discusión temática del presupuesto en sus dieciséis regiones en plenarias temáticas. Son cinco áreas temáticas las que se abordan: a) transporte y circulación; b) educación, cultura y recreación; c) seguridad social y de salud; d) desarrollo económico e impuestos; e) organización y desarrollo urbano (p. 119).

La primera ronda consiste en asambleas en las dieciséis regiones en las que se dividió el municipio de Porto Alegre, donde cada una decide su propia agenda. Santos (2004) menciona

que en esta etapa que por lo general se realiza en el mes de marzo y sin interferencia del municipio, los ciudadanos acumulan sus demandas (p. 119), es así como deciden su propia agenda. Posteriormente se realiza la primera ronda, la cual se lleva a cabo durante marzo y abril, es en esta ronda donde el gobierno municipal rinde cuentas de sus acciones, presenta a los representantes de la comunidad y a la sociedad en general el plan de inversiones del año anterior y aprobado para el presupuesto del año siguiente. Esta ronda es un momento de evaluación pública del ayuntamiento, en el que recopila las propuestas a realizar en la ciudad (Corona, 2004, p.18). Asimismo, es en la primera ronda en donde se realizan las primeras elecciones parciales de los delegados al foro de delegados, con un delegado por cada diez personas presentes en la asamblea. Posteriormente en 1998 se decidió que debía ser un delegado por cada veinte personas presentes en la asamblea (Navarro, 1998, p.10). Durante esta asamblea el acceso es abierto al público, pero sólo los ciudadanos inscritos de la región tienen derecho a voto (Santos, 2004, p. 122). Aquí se aprecian elementos presentes en el modelo de análisis, como la transparencia y contar con el nombramiento de delegados, así como la posibilidad abierta para la participación y el ejercicio del voto de los involucrados

El segundo paso del presupuesto participativo, consta de la realización de dos rondas de asambleas regionales y temáticas, las cuales están a disposición a la participación individual de los habitantes, representantes de organizaciones cívicas y los delegados del Ejecutivo. Estas rondas pudieron llevarse a cabo gracias a las asociaciones ciudadanas que con anterioridad habían estado tomando fuerza en el estado de Río Grande do Sul, ya que fueron un gran impulso para la consolidación de los grupos vecinales adherentes al presupuesto participativo. Freitas (2004) menciona que el presupuesto participativo pudo realizarse sin duda por la construcción a partir de la interrelación entre los grupos organizados y asociaciones de vecinos, además de la canalización de la acumulación de demandas sociales a través de la União das Associações de Moradores de Passo Fundo (UAMPAF) y Federação Riograndense de Associações Comunitárias e Moradores de Bairros (FRACAB). La práctica de asambleas históricamente utilizadas por esos movimientos populares, fueron totalmente incorporadas por el Ejecutivo municipal al ciclo del presupuesto participativo (p. 5).

El presupuesto participativo en Porto Alegre cumple con la condición de ser vinculante, al ser incorporadas movimientos populares como la UAMPA y la FRACAB, al ciclo del presupuesto participativo, favoreciendo esto a legalidad de las decisiones y acciones que de ella

emanaran, bajo la tutela del orden y carácter legal, lo cual es una característica de distinción de un mecanismo de participación efectiva.

Una vez hechas todas las reuniones pequeñas, se realiza la segunda ronda, la cual se lleva a cabo con las asambleas regionales y temáticas, durante junio y julio, es cuando comienza la elaboración interactiva del presupuesto participativo. Harnecker (1999) menciona que es ahí donde cada región y área temática entrega sus prioridades y demandas jerarquizadas (p. 27). Posteriormente se eligen los delegados al consejo de la ciudad. A estas reuniones también asisten los funcionarios municipales, pero no tienen derecho a voto. Corona (2004) define a esta fase como el espacio donde se realiza la elaboración de la política de ingresos y gastos, también la propuesta de criterios para la distribución de los recursos de inversiones. Después los delegados comunitarios presentan a los ciudadanos y al gabinete de planificación las demandas jerarquizadas aprobadas en las asambleas ante el consejo de la ciudad (p.18).

En lo expuesto en el párrafo anterior se observa que el presupuesto participativo en Porto Alegre estaba encausado a la inclusión social y a la superación de desigualdades, haciendo un uso correcto del mecanismo de participación ciudadana, ya que correspondía a las necesidades prioritarias que los ciudadanos elegían mediante asambleas discursivas.

El tercer paso son las reuniones especializadas de los representantes populares, donde las más importantes son las reuniones del Consejo del presupuesto participativo y el Foro de delegados. Harnecker (1999) dice que este consejo tiene como una de sus principales tareas elaborar el presupuesto y el plan de inversiones y servicios de la ciudad, reúne las peticiones de las distintas zonas semanalmente, siendo los participantes dos consejeros por cada región, un representante del sindicato de trabajadores municipales del ayuntamiento, uno de 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; de nuevo, los representantes del gobierno tienen voz, pero no derecho a voto, para evitar imponer la voluntad de las autoridades o influenciar a los ciudadanos (p.28).

Santos (2004), menciona que los foros de delegados son órganos colegiados con funciones de consulta, movilización y control. Su objetivo es ampliar la participación de la población, especialmente en cuanto a la preparación del plan de inversión y supervisión de trabajos que realiza el ayuntamiento. La elección de los miembros del foro de delegados, es mediante votos, en donde participan todos los ciudadanos mayores a dieciséis años. El periodo de

los delegados y concejales puede ser revocable a través de reuniones regionales o temáticas. En el caso de los concejales, su cargo puede ser revocado por el foro de delegados regional en asamblea especial convocada por esa razón y anunciado con una anticipación de dos semanas (p.124).

La cuarta fase del presupuesto participativo en Porto Alegre, comprende de julio y agosto. En esta etapa los concejales y delegados toman posesión, e inician la fase de preparación detallada del presupuesto. Al mismo tiempo el ayuntamiento estudia y compatibiliza las demandas de las secretarías municipales, posteriormente prepara el presupuesto a proponerse. El Consejo de Presupuestación Participativa y Gobierno debate los criterios de asignación de recursos, determina el plan de trabajo y la reglamentación interna (Santos, 2004, pp. 124, 127). El Consejo de Presupuestación Participativa y Gobierno realiza sus tareas en dos fases: en primer lugar la discusión de temas relacionados a ingresos y gastos, en la discusión no se definen las obras, estas se discuten hasta que la ley del presupuesto sea diseñada y enviada al Legislativo antes del día 30 de septiembre, si la Cámara aprueba las decisiones del consejo municipal el documento retoma la vía de la presupuestación para ser puesto en práctica al año siguiente; la segunda fase es la preparación del plan de inversión, éste incluye una lista detallada de actividades y trabajos priorizados por el consejo (Santos, 2004, p.127; Navarro, 1998, p. 12).

A la par a las discusiones sobre la conformación del plan del presupuesto por el Legislativo y su aprobación el 30 de noviembre, el Consejo de Presupuestación Participativa se reúne en septiembre y diciembre para especificar las obras y proyectos de inversión. El debate respectivo a la inversión está limitado a los ingresos generales, los gastos de personal y otros estimados por el ayuntamiento (Santos, 2004, p. 127).

El debate entre el Consejo del Presupuesto Participativo y el Gabinete del Planificación tiene como fruto el acuerdo de las prioridades de las regiones, tomando en cuenta la disponibilidad financiera. Todas las secretarías y secciones del ayuntamiento componen el proceso, presentando los datos necesarios y facilitando estudios técnicos cuando sean requeridos. Todo esto con el objetivo de poder construir un presupuesto preciso, que responda a las demandas y la disponibilidad financiera (Navarro, 1998, p. 12).

Una vez discutido el plan de inversiones, se tienen que llevar una serie de pasos para la asignación de recursos, donde la población elige las obras prioritarias. Navarro (1998) señala que el primero es que en todas las reuniones de las regiones se discuten y eligen un grupo de

prioridades en orden decreciente, son cuatro de siete prioridades conocidas como patrón¹. Las cuatro prioridades a ejecutar se eligen mediante votación y asignación de puntos, cuatro es el puntaje más alto y uno el más bajo (ver tabla 2) (Navarro, 1998, p. 12). En este momento, de nuevo, se observa el cumplimiento del elemento democracia directa de nuestro modelo de análisis, así como la realización de deliberación pública.

En el segundo paso las votaciones son sumadas, y es así como resultado de las elecciones de prioridades de las regiones, en todo momento se puede conocer cuáles son las prioridades. Ya teniendo el orden de las necesidades, según con la selección de la región, se procede a investigar y determinar la distribución de los recursos. Después de aprobar el peso o puntaje de cada petición; a través de una fórmula se determina la proporción del presupuesto para cada tema de cada región. Ya que el presupuesto y el plan de inversiones esté listo y es aprobado por el consejo municipal se convierte en una propuesta de ley, que es analizada y votada en la Cámara Municipal, (Navarro, 1998, pp. 13-14). Los estudiosos del tema insisten en que, aunque existen negociaciones, los concejales en la Cámara no afectan la estructura concreta del presupuesto participativo, pues están conscientes de que es resultado de un auténtico proceso de representación social y política (Universidad Politécnica de Madrid, 1996, párr.26). La aprobación de la ley o presupuesto por la Cámara es un momento en el que podemos ver el criterio de combinación de democracia directa y participativa de nuestro modelo de análisis.

Por todo lo anterior, por la forma de conducir este proceso, se les llamó a estos gobiernos desde finales de la década de 1980 como administración popular, precisamente por la vinculación entre gobierno y sociedad civil. El claro ejemplo de lo anterior, se puede reflejar en el calendario anual del presupuesto participativo, ya que queda integrado por el gobierno y la sociedad civil.

Tabla 2. Criterios de calificación y peso para la distribución de inversiones en el presupuesto participativo.

Falta de servicios públicos y/o infraestructura	Peso 3
Hasta 25%	Calificación 1
26 a 50%	Calificación 2
51 a 75%	Calificación 3
76 a 100%	Calificación 4

¹ Son transporte y circulación; reglamentación territorial; saneamiento básico; educación; servicios de salud; sistemas de agua y saneamiento; pavimentación de calles; se incluye también la prioridad de la organización de la ciudad.

Población en áreas de extrema deficiencia en servicios o infraestructura	Peso 2
Hasta 4,999 habitantes	Calificación 1
5, 000 a 14, 999 habitantes	Calificación 2
15, 000 a 29, 999 habitantes	Calificación 3
Más que 30, 000 habitantes	Calificación 4
Población total de la región	Peso 1
Hasta 49, 999 habitantes	Calificación 1
50, 000 a 99, 999 habitantes	Calificación 2
100, 199, 999 habitantes	Calificación 3
Más que 200, 000 habitantes	Calificación 4
Prioridad de la región	Peso 2
Cuarta prioridad	Calificación 1
Tercera prioridad	Calificación 2
Segunda prioridad	Calificación 3
Primera prioridad	Calificación 4

Fuente: (Santos, 2004, p. 130)

3. Segunda etapa: consolidación de la participación ciudadana e institucionalización del presupuesto participativo

El presupuesto participativo tuvo que pasar por muchos años a través de cambios, para poder desarrollarse correctamente. El primer año de su inició efectivo fue en 1990, el año previo sirvió para realizar todas las rondas y sesiones de discusión para su implementación. Por lo que se puede apreciar que el presupuesto participativo, tenía como fin, sobre todas las cosas, la repartición de recursos públicos utilizando como método la democracia de la sociedad, por lo que cualquier imposición no era bien recibida por los ciudadanos.

Los primeros dos años del gobierno de la nueva administración popular a cargo de Olivio Dutra fueron orientados a recuperar la capacidad financiera y de inversión en el ayuntamiento, esto mediante un control de gastos en conjunto con una reforma municipal fiscal, y a través de transferencias federales y estatales, lo cual permitió incrementar el porcentaje de inversión de un 10% en 1990, a 16.3% en 1991 y 17% en 1992. Sobre la reforma fiscal que introdujo el ayuntamiento, se implementó el impuesto a las propiedades urbanas en forma progresiva. Asimismo la coordinación del presupuesto participativo fue retirada de la Secretaría de Planeación, ya que su cuerpo técnico era propenso a poder caer en prácticas clientelistas, ante esto la coordinación fue centrada en dos órganos bajo la dirección del presidente municipal, las

cuales fueron: el Gabinete de Planificación y la Coordinadora de Relaciones con la Comunidad (Santos, 2004, pp. 134-135).

La estructura accesible y el poder de decisión deliberativa que tuvo el presupuesto participativo en Porto Alegre motivaron a los ciudadanos a sumarse al proyecto, teniendo como consecuencia que el nivel de participación aumentara gradualmente con el tiempo. En los inicios del presupuesto participativo se contaba con menos de mil participantes, en 1990, mientras que en el año 2000 se logró llegar a 20 mil (Goldfrank, 2006, p. 16).

Después de 1991 el ayuntamiento, recuperó el nivel del presupuesto de inversiones, esto se dio gracias al interés creciente de la población, y a una mejor recaudación fiscal que significaba un incremento directo al porcentaje discutido en el presupuesto participativo. Esto ejerció una atracción mayor en las regiones, así como la materialización de las demandas planteadas en el proceso (Navarro, 1998, p. 17). De igual manera se incluyeron nuevos cambios en la metodología utilizada en la distribución de recursos y en el nombramiento de representantes.

Blanco (2002) menciona cuatro principios que favorecieron la recuperación del proceso participativo luego del primer año de gobierno de Dutra: a) la recuperación de la economía municipal, ya que a raíz del beneficio y cuentas claras del proceso, se produjo un aumento de un 40% de los ingresos de la administración, en sólo un año; b) la reestructuración administrativa promovida por la Comisión de Reforma Administrativa, orientada a la creación de nuevos espacios de centralización y de coordinación como el Gabinete de Planificación -dependiente directamente del prefecto- y la Coordinación de Relaciones Comunitarias -organismo descentralizado con una función de movilización de la sociedad y de diálogo entre ésta y el gobierno-; c) la definición de un plan estratégico gubernamental y el establecimiento de unas reglas generales para la distribución regional de recursos y la jerarquización de las demandas; y d) la creciente moderación de conflicto salarial que existió con los funcionarios en los primeros años del gobierno y su progresiva implicación con el proyecto de participación popular (pp. 2-3)

A partir de 1992, con el inicio del segundo periodo del Partido del Trabajo en el municipio de Porto Alegre, con Tarso Genro al frente, el modelo de participación e institucionalización del presupuesto participativo comenzó su fase de consolidación, se evidencia en el incremento esencial de participación mediante reuniones y asamblea, así como la consolidación y reconocimiento del Consejo de Presupuestación Participativa, ante la sociedad y

el Ejecutivo municipal, como una institución elemental de mediación para el repartimiento democrático de los recursos del presupuesto (Santos, 2004, p. 137).

El éxito generado a raíz de la experiencia del presupuesto participativo en la administración de Olivio Dutra en 1989, abrió camino para que nuevas herramientas participativas se sumen a la oferta hacia la población, con el objetivo de lograr una mejor y eficiente administración de la toma de decisiones y de los recursos municipales en el desarrollo social. Como un método más de preparación, se instalaron las plenarias temáticas en donde se le daba conocimientos y preparación a la población en general interesada en los temas municipales y del presupuesto, cumpliendo con un requisito más de nuestro modelo de análisis relacionado con la capacitación y formación de los ciudadanos involucrados en el proceso.

El ayuntamiento también propuso múltiples grupos de discusión definida, las cuales dieron como resultado diversas resoluciones que fueron demostradas en el primer congreso de la ciudad de Porto Alegre, llevado a cabo en diciembre de 1993. Este espacio demostró que era posible extender los intereses y atraer a más ciudadanos, principalmente a los sectores de la clase media y los empresarios pequeños, quienes se mantenían alejados de la organización del presupuesto participativo. Eran los sectores de clase media quienes inicialmente eran los motivados por la militancia partidista en participar en el presupuesto participativo, la clase industrial se fue adentrando con el desarrollo de la experiencia. En la integración de las “plenarias temáticas”, fueron seleccionados cinco temas, y consecutivamente, se llevaron a cabo las reuniones relativas al ciclo del presupuesto participativo de 1994. Las plenarias temáticas se organizaron con los mismos criterios operacionales del presupuesto participativo y cada uno de ella tuvo derecho de designar consejeros para el consejo de planeación. Las plenarias temáticas tuvieron éxito en conquistar nuevos sectores, asimismo incrementaron la calidad y la complejidad de las orientaciones propuestas por el presupuesto participativo, garantizando un mejor resultado de la participación (Navarro, 1998, pp. 14-15).

Un tema que cobró relevancia en la fase de consolidación es el de la planeación urbana, específicamente en materia de regularización de nuevos asentamientos de las regiones pobres. También la salud pública se incorpora como demanda importante; lo mismo en la educación, que se incrementó el acceso educativo en un 200%; transporte público; saneamiento básico, la cual se ha quedado como prioridad a lo largo de la gestión popular; pavimentación, de lo más notado por los ciudadanos a la hora de su implementación; medio ambiente y limpieza urbana; asistencia

social, donde se incluyeron programas de inclusión social, contra el hambre y asistencia a los niños de la calle; vivienda; cultura; negocios; y nuevas tecnologías, iniciando la capacitación a estudiantes con nuevos equipos computacionales en las escuelas públicas. Por este motivo en 2003 el presupuesto participativo fue declarado por la Organización de la Naciones Unidas como una experiencia modelo de política pública (Freitas, 2004, pp. 20 -24).

4. Tercera etapa: cambio de partido en el poder y pérdida de impacto democratizador del presupuesto participativo

En sus primeros pasos de implementación el presupuesto participativo tuvo una difusión vinculada con la progresiva expansión del Partido de los Trabajadores en las alcaldías de Brasil, esto debido a que fue una promesa con la que se fueron ganando la confianza de los ciudadanos de forma gradual. Por lo anterior, la implementación de los presupuestos participativos continua siendo forzosamente relacionadas con las gestiones del partido en cuestión, aunque otros lo han incorporado a sus discursos, campañas y múltiples programas partidarios (Gurza, 2003, p. 28).

El esquema del presupuesto participativo relacionado con las gestiones del Partido de los Trabajadores en Porto Alegre comúnmente actúa mediante asambleas regionales abiertas a la población local, y una cantidad menor de asambleas temáticas que atraen la participación de la sociedad implicada en el asunto en cuestión. En las dos clases de asambleas se delimitan prioridades de gasto y se eligen delegados para representar las decisiones en un órgano superior llamado “consejo del presupuesto participativo”. Este consejo se traduce como la máxima instancia de incorporación de demandas y de intervención de los compromisos contraídos por el gobierno municipal (Gurza, 2003, p. 28). La fuerte relación entre la población, las organizaciones, los políticos de este partido y la implementación del presupuesto participativo hacía pensar que en caso de una alternancia podría ser complicado reproducir la dinámica.

Una vez que el Partido de los Trabajadores pierde las elecciones municipales, en 2004, el presupuesto participativo como política pública disminuye su fuerza. No obstante lo anterior, el presupuesto participativo presentó debilidades con el paso de los años, ya que a medida que se extendió en las demás ciudades brasileñas, el diseño abierto y deliberativo iniciado por el Partido

de los Trabajadores en Porto Alegre comenzó a ser remplazado por nuevas herramientas de participación ciudadana. En su sustitución fueron apareciendo diseños con más regulación, formalidad y estructuras destinadas a miembros de organizaciones ciudadanas consolidadas, con un aspecto más liberal. Esta tendencia puede analizarse cuando Lula Da Silva cumplía su gestión como presidente de Brasil, en donde la población tuvo la esperanza de que se implementara esta política pública a nivel nacional. Sin embargo, el mayor intento participativo de Lula Da Silva fue aplicar una cadena de reuniones para detallar el presupuesto federal plurianual, que tuvieron lugar en todas las entidades brasileñas (Goldfrank, 2006, p. 26).

Durante el gobierno federal de Lula da Silva también fueron implementadas las conferencias nacionales. Éstas son un proceso de construcción de acuerdos sobre los rumbos de las políticas públicas, no limitado a miembros de los tres niveles de gobierno, sino fueron incluidos burócratas del servicio civil de carrera y representantes de la sociedad civil. Estas conferencias fueron convocadas por el gobierno federal y se extienden por los diferentes niveles de la federación, con ciclos municipales seguidos por rondas estatales y, por último, de la fase nacional. Las conferencias nacionales efectuadas durante la gestión de Lula Da Silva abordaron temas tradicionales como salud, educación, asistencia social, juventud, etc. Lo anterior es necesario mencionarlo ya Lula es un político del Partido de los Trabajadores, pero no adoptó estructuras deliberativas ni tan abiertas como las de Porto Alegre (Gurza, 2003, pp. 30-31).

En materia de participación ciudadana amplia existen algunas críticas para Lula da Silva. Previamente el Partido de los Trabajadores se caracterizó como portavoz de los movimientos sociales y las organizaciones civiles. El Gobierno Federal fue criticado por la Confederación de Organizaciones No Gubernamentales por no promover espacios de participación y de deliberación abiertos, factor que contribuyó también en desgastar la imagen del partido a nivel local, dando pie a la alternancia de poner en el municipio de Porto Alegre (Goldfrank, 2006, p. 26).

Diversos sucesos ocurridos durante el inicio del siglo XXI, dificultaron que la dinámica de colaboración entre la sociedad civil, el Partido de los Trabajadores y las instancias participativas se mantuviera. Desde los acuerdos en el congreso local para garantizar la gobernabilidad del partido, pero principalmente el desgaste de la relación con los militantes de los sindicatos consolidados, organizaciones estudiantiles, maestros, funcionarios públicos,

comerciantes, debido a los escándalos de corrupción por parte del Partido de los Trabajadores, influyeron en que otros partidos cobraran fuerza (Gurza, 2003, pp. 32-33).

Después de ocupar el poder local por dieciséis años, el gobierno del Partido de los Trabajadores en Porto Alegre llegó a su fin en 2004. En esa ocasión la población apoyó con su voto a José Fogaça, del Partido Popular Socialista de Brasil, quién en 2007 se cambió al Partido del Movimiento Democrático Brasileño para facilitar su reelección en 2008. Durante su gestión negó la intención de abandonar en corto plazo la herramienta del presupuesto participativo, aunque su gestión se caracterizó por atender tanto a las masas como al sector privado (Stevens, 27 de octubre de 2008, párr. 5-7).

No obstante lo anterior, también existía la percepción de que esa alianza con el sector privado evidenciaba una pérdida de interés gubernamental en el presupuesto participativo. Fogaça desarrolló el concepto de gobernanza solidaria local, fuertemente apoyada en organizaciones de profesionistas y empresarios, dando un giro liberal al presupuesto participativo, alejándose de su fórmula original (Goldfrank, 2006, p. 26). Aunque en discurso el nuevo programa de participación era similar al previo, tuvo algunos cambios significativos: le dio protagonismo a la clase media, resentida y olvidada por los gobiernos anteriores; la disminución del porcentaje de presupuesto participativo, pasando del 10% al 4.1%. Algunos estudiosos del tema señalan que los propios delegados del presupuesto participativo desconocían los temas y dinámica que se trataban, al parecer los asuntos se discutían de manera privada, y ya no públicamente como en el pasado. Otra crítica radica en que el nuevo partido en el poder utilizó el presupuesto con fines clientelares, pues sólo 12% de simpatizantes del Partido de los Trabajadores vieron satisfechas sus demandas. Lo anterior se fue traduciendo en un descenso en la participación, a grado tal que Fogaça tuvo que recurrir a prácticas como el "acarreo" en autobuses, otorgamiento de cestas con alimentos, brindar comida en las reuniones participativas, por mencionar algunas. También se refiere que a diferencia de los gobiernos previos, en las sesiones acaparaban la palabra personas que alababan al gobierno, sin exigir rendición de cuentas de sus actos al prefecto (Langelier, 2011, párr. 8-9).

Otra de las inquietudes significativas acerca del presupuesto participativo, y que es un reto para su futuro, se debe a que la mayoría de los gobiernos locales en Brasil operan bajo limitaciones presupuestarias. En información del Banco Interamericano de Desarrollo (2005), los fondos que pueden asignar a inversión de capital raramente exceden el 15% del presupuesto. En

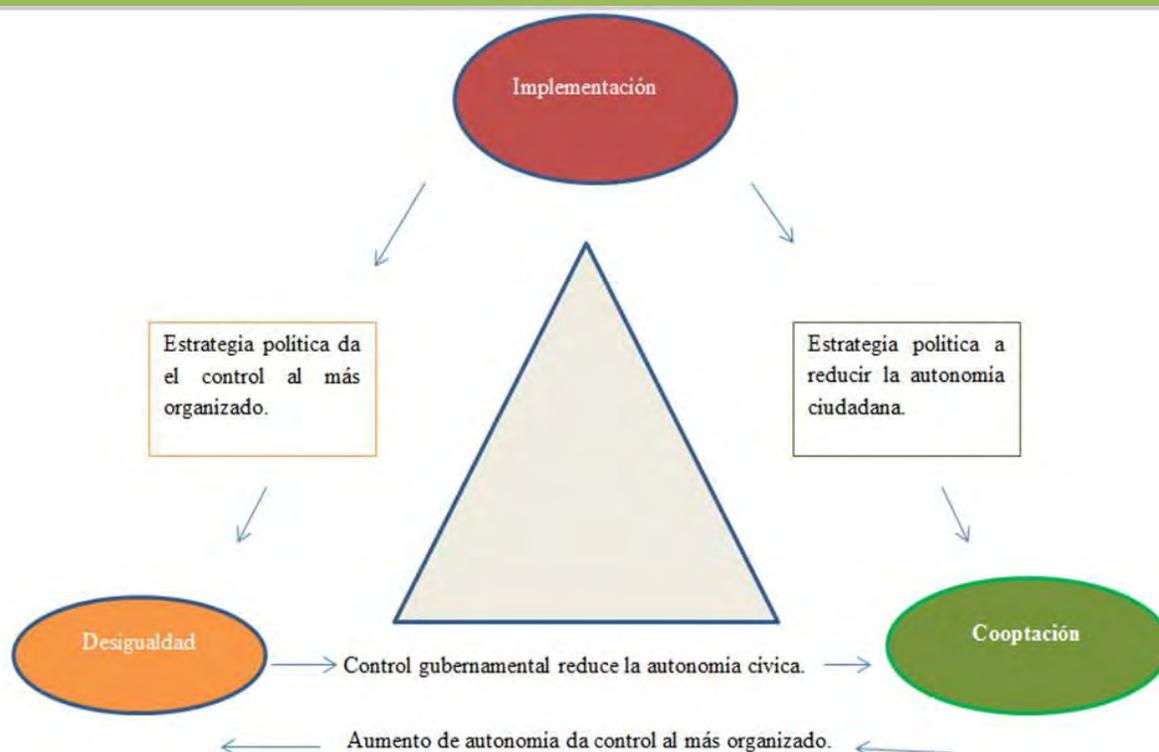
una situación de escasez, la utilización racional de estos recursos limitados resulta crítica. Surgieron entonces tres inquietudes importantes con respecto al resultado del presupuesto participativo:

- a) Los fondos son asignados a proyectos sociales en detrimento de otros.
- b) Las inversiones requeridas para el desarrollo económico local no reciben tanta prioridad como deberían en el contexto de un país en desarrollo.
- c) La atención de necesidades urgentes oscurece la perspectiva a largo plazo (Banco Interamericano del Desarrollo, 2005, pp. 50-51).

De la misma manera se pueden mencionar algunos aspectos negativos del presupuesto participativo. Por ejemplo, que puede ser utilizado para cooptar a los movimientos sociales, o a organizaciones sociales con demandas específicas. También se señala que en lugar de fomentar la colaboración pone a competir a los ciudadanos por sus obras, así que si dos regiones necesitan escuelas sólo las conseguirán aquellas que obtengan más votos en sus asambleas, mientras que la opción perdedora deberá esperar un año. Hay evidencia de que el acarreo no fue exclusivo del gobierno de la alternancia, líderes regionales del Partido de los Trabajadores también recurrían a ofrecer a la población transporte gratuito para tener más votantes en obras específicas. Asimismo, se refiere que las empresas de construcción fueron beneficiadas con esta tendencia a construir obras que fueran visibles para la población (Oliveira, 2002, párr. 52-54).

Lo anterior es un ejemplo de los aspectos negativos poco conocidos del presupuesto participativo. Especialmente se señala que esta herramienta tiende a convertir en pasivos los movimientos sociales, y dependientes del partido en el poder. Con lo antes mencionado, se puede entender que la manipulación electoral está latente, pues la población es susceptible de ser inducida a obtener premios o castigos por su voto a favor o en contra de cierto partido. Los dilemas de la participación se sintieron en la experiencia del presupuesto participativo en Porto Alegre con el paso de los años, el cual tomó dos vertientes, una a la desigualdad y la otra a la cooptación (ver figura 1).

Figura 1. Dilemas de la participación en Porto Alegre



Fuente: (Abers, 2000, p. 10)

Otra consecuencia no deseada del presupuesto participativo es que desvía la presión popular cuando, por ejemplo, la sociedad no obtiene los resultados deseados en las obras, o éstas no son concluidas a tiempo. Incluso permite disculpar que el gobierno no atienda problemas que no fueron jerarquizados o demandados por la población (Oliveira, 2002, párr. 43-47).

Como balance general, el presupuesto participativo fue un gran acierto de la administración de Dutra. Ayudó a legitimar a un gobierno que arribó al poder con problemas financieros en las arcas municipales, permitió cumplir una vieja deuda gubernamental con la población en materia de participación ciudadana, transparencia y justicia social. Vemos que esta experiencia cumple con todos los criterios de evaluación y éxito de los presupuestos participativos de la Red del FAL, aunque conserva sus limitaciones en materia democrática. No es el principal propósito de esta investigación detallar el proceso de Porto Alegre, sino tomarlo como un marco de referencia para la comparación con los incipientes ejercicios en México.

CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN MÉXICO: PUEBLA, TLAJOMULCO Y DISTRITO FEDERAL

En el siguiente capítulo se aborda el desarrollo de los presupuestos participativos en México, específicamente tres diferentes relevantes. El capítulo está dividido en cinco apartados. En el primero se analiza el contexto que permite la participación ciudadana en México. En el segundo se explora el caso del presupuesto participativo implementado en Puebla. El tercer apartado está dedicado al caso de Tlajomulco, Jalisco. En el cuarto se atiende la experiencia desarrollada en la Ciudad de México.

Cada uno de los casos abordados cuenta con sub apartados en los que se aborda el contexto político y social local en el que surgen los presupuestos participativos, el arranque del presupuesto participativo en lo local, los logros o resultados, y las críticas y debilidades. Y por último en el quinto apartado se realiza una comparación de cumplimiento de los criterios de evaluación del presupuesto participativo en México y Brasil de acuerdo con los elementos de evaluación la Red FAL, presentados en el capítulo I.

1. La participación ciudadana en México

La participación ciudadana en México ha sido un factor que ha ido abriéndose camino al paso de los años. Como en los capítulos anteriores se ha mencionado, la nueva ola democratizadora jugó un papel trascendental para la participación ciudadana dentro de los gobiernos latinoamericanos. En las últimas tres décadas se ha consolidado el proceso de democratización en la mayor parte del mundo.

La evolución de la democracia es constante. Cada vez más las autoridades se enfrentan la exigencia de la población de participar en los procesos democráticos y el desarrollo social de la comunidad. Por esta razón la democracia está, persistentemente, relacionada con la participación ciudadana. Este elemento de los regímenes democráticos cobra mayor protagonismo en contextos

de insatisfacción con los resultados del gobierno (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 17 de febrero de 2006, párr. 1-3). En la actualidad cada vez son más las muestras de inconformidad ciudadana con sus autoridades, y las demandas de la gente para poder influir en las decisiones públicas.

Los primeros antecedentes de participación ciudadana en México se remontan al plebiscito realizado en marzo de 1824, el cual tuvo como resultado la anexión de Chiapas al territorio mexicano. Otro caso remoto es la convocatoria realizada el 14 de agosto de 1867, cuando Benito Juárez, presidente de México en ese entonces, propuso que el Poder Legislativo se depositará en dos cámaras, dando al Poder Ejecutivo un veto suspensivo a las resoluciones del Legislativo (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 23 de marzo de 2006, párr. 16).

De igual manera la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se puede considerar como un gran paso más en relación de la participación ciudadana. Su artículo 39 menciona que la “soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”. Pero lo anterior se contradice en la Carta Magna, pues su artículo 41 indica que la soberanía sólo puede ejercerse a través de los Poderes de la Unión (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 23 de marzo de 2006, párr. 18).

Un aporte más para fomentar la participación ciudadana fue la Ley para Elecciones de Poderes Federales, adoptada el 2 de julio de 1918, y que impulsaba la “no reelección, sufragio efectivo, elección directa y libertad de participación política con la universalidad del sufragio”. No obstante lo anterior, en ese momento histórico sólo se consideró ciudadanos a los hombres solteros mayores de 21 años, y de a los casados de 18 años de edad, por lo tanto la participación ciudadana no era universal (Alanís, 2002, p. 40)

Otro momento clave para la participación ciudadana se da el 17 de octubre de 1953, cuando, por decreto del Congreso, las mujeres mayores de 18 años obtuvieron el estatus de ciudadanas, y por derivación el derecho a votar, ampliando la participación política para un amplio sector poblacional del país (Alanís, 2002, p.41). Previo a ello, sólo ejercían el voto en las elecciones municipales, a partir de una reforma al artículo constitucional 115 se reformó la ley electoral federal, instituyendo el derecho al sufragio activo y pasivo de la mujer, el derecho de votar y ser votadas (Alanís, 2002, p. 41)

Un factor determinante para el impulso de la participación ciudadana, se dio con los movimientos sociales de la década de 1960. Ya que como derivación del movimiento estudiantil de 1968 se crearon organizaciones (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 23 de marzo de 2006, párr. 24). Este tipo de colectivos fueron conocidos como organizaciones de la sociedad civil, muchas de ellas no encajaban dentro de los marcos ideológicos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), y eran contestatarias.

En México las asociaciones existentes datan desde la década de 1970, las cuales eran grupos sindicales o de carácter sectorial, ya sea obreros, campesinos, empresarios, populares, reconocidas o instauradas por el Estado. A raíz de esto, con el paso del tiempo se han perfeccionado y reproducido organizaciones para la promoción de asuntos públicos y de interés nacional. Incluso la participación que se da en el marco de movimientos sociales debe ser valorada, pues al final buscan objetivos similares a las organizaciones. En México los movimientos sociales que más actividad tienen, son los de defensa de los derechos humanos y políticos (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 23 de marzo de 2006, párr. 25).

En México, en 1969 se dio una modificación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para resolver las demandas en relación de la participación ciudadana. La reforma al 34 estableció la edad mínima para obtener la ciudadanía, pasando de los 21 a los 18 años. En 1972 se hizo otra reforma a la ley, en este caso a los artículos 55 y 58 para disminuir la edad mínima para ser votado, lo cual tuvo como resultado que pasara de 25 a 21 años para ser diputado y de 35 a 30 años para senador, en 1999 se disminuyó de nuevo la edad para ser senador, quedando en 25 años como mínimo (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 23 de marzo de 2006, párr. 26).

Lo anterior tiene que ver sobre todo con el ejercicio de derechos inherentes al estatus de ciudadano, asimismo con la participación política. Pero en materia de participación ciudadana los cambios se empiezan a dar en 1977, con la reforma al artículo 73 de la constitución, en donde se señalaba que se establecía el referéndum e iniciativa popular en el Distrito Federal. Lo anterior fue revocado diez años más tarde, con motivo de que se creó la asamblea de representantes del Distrito Federal. En ese mismo año se reconoció a toda la población el derecho a la información, garantizado asegurada por el Estado (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 23 de marzo de 2006, párr. 28).

Para algunos autores, entre los que destaca Elio Villaseñor (s.f.), la participación ciudadana se manifestó como nunca con el terremoto que en 1985 sacudió al Distrito Federal, ya que sus efectos sociales se transmitieron a todo el país, donde debido a la magnitud y las graves consecuencias que éste dejó, los ciudadanos se unieron y se trabajó de manera conjunta con las autoridades para resolver las grandes demandas generadas por el desastre, y que había rebasado la capacidad del gobierno (párr. 2-5).

Posteriormente, en el Plan Nacional de Desarrollo del año 1995-2000 del gobierno de Ernesto Zedillo, se señaló que las vías de participación ciudadana en México, desde antes y durante el transcurso de la década de 1990, eran escasas para garantizar que la población tuviera la oportunidad de ser tomada en cuenta en las decisiones elementales dentro de los diferentes niveles de gobierno. Una desventaja que tuvo este plan de desarrollo fue que no definió las herramientas para que la población pudiera participar en la decisión de la política pública, pero sí contempló la posibilidad de que la sociedad contribuyera con sus propuestas para instaurar una nueva relación con el gobierno. Pero a pesar de este avance, el gobierno se basó en su planteamiento federalista, delegando en los Poderes Legislativo federales locales esta tarea (Plan Nacional de Desarrollo, 1995, p. 41).

La participación ciudadana durante el sexenio de Vicente Fox, 2000-2006, dio un gran paso con la divulgación, el 9 de febrero de 2004, de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, en la cual se definieron los elementos medidas y herramientas para promover la participación (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 23 de marzo de 2006, párr. 35).

En el sexenio del presidente Calderón, 2006-2012, la participación ciudadana fue tornándose más a la protesta social, como lo fue en el caso del Movimiento por la Paz de Javier Sicilia, colectivo que lograra llevar a cabo los históricos Diálogos por la Paz el 23 de junio del 2011, con participación de líderes sociales y autoridades (Monsiváis, Tavera y Pérez, 2014, pp. 624, 634).

Ya habiendo mencionado lo anterior, es necesario hablar de los mecanismos de participación ciudadana que en la actualidad nos rigen. Font (2004) menciona que son diferentes los tipos de mecanismos: a) mecanismos de consulta a las comunidades (como lo son los grupos o consejos), b) mecanismos deliberativos (como círculos de estudio, foros temáticos, conferencias de consenso) y c) mecanismos de democracia directa (referéndum, asambleas y

posibles usos de teledemocracia) y otros mecanismos públicos, encuestas de opinión y grupos de discusión, presupuestos participativos. De lo anterior su principal conclusión es que no hay una herramienta participativa predilecta y perfecta, pero se deben contar con varias de ellas para que la gente pueda incidir efectivamente en las decisiones públicas (Font, 2004, p. 16).

En México se han identificado tres tipos de herramientas de participación ciudadana que con más frecuencia son invocados en las constituciones locales: a) mecanismos de consulta (encuestas, preguntas de opinión a través de medios masivos de comunicación y consultas a través de páginas de internet), b) mecanismos de diseño de políticas sociales (consejos o comités de expertos, de actores interesados y de instancias públicas y privadas) y c) mecanismos de diseño, implementación y monitoreo de políticas sociales (planeación estratégica o participativa y presupuesto participativo). Teniendo como principal conclusión, que en México han existido diversas maneras de participación de la ciudadanía en las políticas sociales, donde en su gran mayoría han sido escasamente democráticas y/o subordinadas al partido hegemónico, como los comités vecinales, los comités de participación ciudadana, etc. Esto exhibe el paso lento que lleva la democratización de los mecanismos de participación ciudadana en México, con relación a las diversas experiencias en esta materia a nivel mundial (Font, 2004, pp. 16-17).

Aterrizando lo antes mencionado, México cuenta con mecanismos de democracia directa como el referéndum, plebiscito e iniciativa popular. El referéndum es una herramienta que permite a la población manifestar su aprobación o rechazo a una decisión del gobierno (Centro de documentación, información y análisis, 2006, p. 5). El plebiscito, es una herramienta para que los ciudadanos puedan decidir entre rechazar o aceptar una propuesta que corresponda a temas de la soberanía (Reyna, 2012, p. 4). Otra herramienta prevista en México, es la iniciativa popular, la cual menciona Reyna (2012):

Es la capacidad personal o una legislación directa que proviene del pueblo es decir, que los votantes promulguen leyes, es decir que las propuestas de la sociedad se convierten en leyes y reglamentos. Es mecanismo viable debido que los ciudadanos podrán proponer cuestiones que les parezcan relevantes y de manera en la que ellos las planteen (p. 3).

De igual manera una herramienta de democracia directa, lo es la consulta popular, la cual, según la “Ley Federal de Consulta Popular” publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2014: “es el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su

derecho, a través del voto emitido mediante el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional”. En la misma ley, el artículo 5 define que:

Serán objeto de consulta popular los temas de trascendencia nacional, los cuales serán calificados por la mayoría de los legisladores presentes en cada cámara, con excepción de la consulta propuesta por los ciudadanos, en cuyo caso lo resolverá la suprema corte de justicia de la nación. El resultado de la misma es vinculante para los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales así como para las autoridades competentes, cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal.

La consulta popular tiene cierto diseño que dificulta su activación, por ejemplo, que es necesario el número equivalente de solicitantes de al menos al 2% de los inscritos en la lista nominal de electores. Los ciudadanos podrán respaldar más de una consulta popular, pero no procederá el trámite de las consultas que sean respaldadas por los mismos ciudadanos cuando estos rebasen el 20% de las firmas de apoyo, en este caso sólo procederá la primera solicitud. Esta herramienta es controlada casi en su totalidad por el Poder Ejecutivo y Legislativo (Ley Federal de Consulta Popular, 2014, art. 12).

Por lo anterior se puede señalar, que la participación ciudadana en México se ha desarrollado notablemente en la ley, pero para la sociedad es difícil de acceder a ella pues está controlada por el aparato burocrático. Aunque no está en la ley, México ha contado con otros espacios de participación como el presupuesto participativo, veremos a continuación sus particularidades con respecto al caso de Porto Alegre.

2. Análisis del Presupuesto participativo en el Municipio de Puebla

A continuación se hará un análisis del presupuesto participativo en el municipio de Puebla, en donde se abordará su contexto político y social en el que se pudo hacerse realidad, el arranque del

presupuesto participativo, sus logros y/o resultados, y para finalizar se analizará sus críticas y debilidades. El presupuesto de esta localidad es relativamente joven, ya que inició en el año del 2009, mientras que el caso pionero del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil, sucedió en el año de 1988. Se está hablando de 21 años de diferencia para que este mecanismo de participación llegara al estado de Puebla, teniendo como primer caso el de municipio que lleva el nombre del mismo.

2.1. Contexto político y social local

El presupuesto participativo en el municipio de Puebla se dio durante la administración del entonces presidente municipal Eduardo Rivera Pérez, por la coalición “Compromiso por Puebla”, integrada por el Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Nueva Alianza (PANAL) y Convergencia (El Universal, 22 de marzo de 2010). Durante el registro de Eduardo Pérez Rivera como contendiente a la presidente municipal de Puebla, con una planilla diversa, señaló que su propuesta de regidores no se debía a un pago de cuentas, sino que se trató de una unión de diferentes liderazgos políticos, religiosos, sociales, ambientalistas y gente académica, que tenían como objetivo hacer un mejor gobierno. Esto fue algo que llamó la atención de los ciudadanos, ya que había pluralidad y preparación en el equipo, reflejadas incluso en que Rivera insistió a su principal rival, Mario Montero, de la coalición “Puebla Avanza” - PRI y PVEM- en generar una campaña con base en la discusión de propuestas y soluciones para el municipio (El Universal, 4 de abril de 2010). El gobierno de Rivera fue histórico, pues se da al mismo tiempo que ocurre la alternancia en el Ejecutivo estatal, con Rafael Moreno Valle Rosas, del PAN, con 50.4% del porcentaje de las votaciones (Instituto Electoral del Estado de Puebla, 2010. p. 1).

A nivel nacional, Puebla es el quinto estado más poblado de México (INEGI, 2010) y la ciudad de Puebla es la tercera ciudad más importante del país por su actividad económica, (Informador, 25 de noviembre de 2010, párr. 6), es un estado que ha desarrollado el sector manufacturero, en donde destaca la industria automotriz y la textil, así como el sector servicios

(Valdiviezo, 2012, pp. 257-258). Aunado a ello, Puebla es el quinto estado con mayor número de votantes, con un padrón de 4 130 109 electores y una lista nominal de 3 278 069 (Crónica, 19 de enero de 2012).

El Estado de Puebla fue hasta el año 2000, un Estado en donde el partido hegemónico, el PRI, conseguía trascendentales sumas de votos, por lo que era un Estado clave para los resultados electorales de éste partido. Cabe resaltar que esto se vio reflejado en la elección presidencial del 2000, ya que la alianza que encabezó el partido opositor, PAN, obtuvo 32 000 votos por encima del PRI, obteniendo su triunfo en la entidad precisamente en la ciudad de Puebla, en el resto del estado ganó el PRI, pero los votos no fueron suficientes (Valdiviezo, 2012, p. 258).

Desde años anteriores por motivo de la cantidad de sus electores, el Estado de Puebla ha sido considerado como un estado de reserva de votos para el partido hegemónico. Lo anterior por motivo de las altas cifras de votos obtenidas por el PRI en la entidad en las elecciones federales con anterioridad al año 2000. Los grupos priistas en Puebla datan desde 1930, los cuales tuvieron un gran peso, por una parte Maximiliano Ávila Camacho, hermano de Manuel Ávila Camacho (presidente de México 1940-1946), quien fue gobernador de Puebla (1937-1941) y Gustavo Díaz Ordaz quien fue gobernador de Puebla (1942-1945) y posteriormente presidente de México de 1963 a 1970. Ambos del mismo grupo político (Valdiviezo, 2012, p. 262). A partir de 1960, los grupos de poder en Puebla empezaron a cambiar, debido a las movilizaciones locales y los conflictos entre grupos de poder a nivel nacional, hicieron entrar en crisis a los gobiernos locales, especialmente desde el gobierno del General Antonio Nava Castillo, gobernador constitucional de Puebla entre 1965 y 1966, quien fue víctima de la venganza política debido a su falta de capacidad de negociación, sensibilidad para gobernar (Observador Tlaxcalteca, s.f., párr. 1-2).

El PAN ha tenido presencia electoral en Puebla desde 1968, cuando participó en las elecciones municipales y obtuvo su primera presidencia municipal en Xiutelco. Los electores del PAN fueron aumentando en las elecciones para gobernador. En 1980 se registró un 8.8%, en 1986 se obtuvo 12.0%, luego 17.1% en 1992, en 1988 obtuvo 29.7% y en 2004 alcanzó 36.0% de los votos. El aumento de preferencia electoral fue innegable, pero sólo lograba ganar las elecciones locales en algunos municipios (Valdiviezo, 2012, p. 263).

Antes del 2010 no había en el interior de Puebla presencia sobre grupos, movimientos y organizaciones que hicieran contra peso con el gobierno. Dado este panorama político y electoral el PRI pudo mantener su hegemonía en el Estado de Puebla hasta el año 2010, cuando los

escándalos relacionados con el gobernador Marín lesionaron la confianza de la gente, situación aprovechada por la oposición.

2.2 Arranque del presupuesto participativo

La aplicación del presupuesto participativo en Puebla, tiene sus orígenes en el último año de la administración municipal del periodo 2008- 2011, a cargo de la Coordinación General de Políticas Públicas e Innovación Gubernamental, actualmente inexistente (Puga, 18 de junio de 2009, párr. 1). Este mecanismo obtuvo su marco institucional y reglamentario debido a que la Comisión de Patrimonio y Hacienda Municipal, junto con personal de la Coordinación General de Políticas Públicas e Innovación Gubernamental, se encargaron de desarrollar el reglamento de presupuesto participativo. De esta manera, el 14 de octubre de 2009 el reglamento es aprobado por el cabildo, y publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el 30 de octubre de 2009 (León y Rodríguez, 2012, p. 105).

Dicho reglamento, en su primer artículo indica que se trata de una herramienta de orden público, que tiene por objeto establecer los criterios y mecanismos para la operación del presupuesto participativo en el municipio de Puebla (Periódico Oficial del Estado de Puebla, 28 de septiembre 2011, párr. 5). El artículo 3 aborda la correcta aplicación del presupuesto participativo, el cual deberá operar con un sistema de formulación, seguimiento, control y ejecución del presupuesto asignado, mediante el cual a la población elegirá los proyectos de obra y/o acciones prioritarias con fundamento en el marco normativo aplicable (Periódico Oficial del Estado de Puebla, 28 de septiembre 2011, párr. 9).

El mismo reglamento del presupuesto participativo del Ayuntamiento de Puebla, en su artículo 4 menciona las instancias que lo integran, como se refleja en la tabla 3, de donde se observa que son las instancias que en el gobierno local del municipio de Puebla las que componen la organización del presupuesto participativo.

Tabla 3. Instancias que integran el procedimiento del presupuesto participativo en Puebla

a) Asamblea de Apertura.	La sesión en la que se presentarán los objetivos del presupuesto participativo y se elegirá a los Delegados Territoriales entre los vecinos de aquellas colonias consideradas a participar;
b) Asamblea Territorial.	Reunión del Consejo Técnico de Presupuesto Participativo;
c) Asamblea Territorial.	Las sesiones de trabajo entre los vecinos de las colonias, Delegados Territoriales electos y representantes del Gobierno Municipal;
d) Ayuntamiento.	Al Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla;
e) Cogestión.	La realización de tareas públicas de manera conjunta entre gobierno y sociedad;
f) Contraloría.	La contraloría Municipal del Honorable Ayuntamiento de Puebla;
g) Consejo Técnico.	El Consejo Técnico del presupuesto participativo del H. Ayuntamiento de Puebla;
h) Consejo de Participación Ciudadana	Instancia plural de participación ciudadana, que funge como órgano de promoción y gestión social, auxiliar de Ayuntamiento, con base en lo dispuesto por el artículo 189 de la Ley Orgánica Municipal;
i) Consejo de Planeación Municipal (COPLADEMUN).	El Consejo de Planeación Municipal es un órgano de participación social y consulta, auxiliar del Ayuntamiento en las funciones relativas a la planeación, el cual cuenta con la intervención de los sectores público, social y privado en los términos establecidos por el artículo 116 de la Ley Orgánica Municipal;
j) Convocatoria.	Documento a través del cual el Ayuntamiento invita a la población, asociaciones y organismos de la sociedad civil a participar en el presupuesto participativo;
k) COREMUN.	El código reglamentario para el municipio de Puebla;
l) Delegado Territorial.	El representante de la sociedad organizada por territorio, legalmente acreditado y que cumpla con los requisitos y disposiciones contempladas en el reglamento;
m) Expediente Técnico.	Compilación de documentos relativos al análisis, liberación, aplicación y comprobación de los recursos para la ejecución de obras y/o acciones en el marco del presupuesto participativo;
n) Instancia Gubernamental.	Dependencias y entidades de la administración pública municipal, centralizada y descentralizada, que intervienen en el presupuesto participativo;
o) Junta Auxiliar.	División geográfica interna que determina el Municipio según lo dispuesto en el capítulo XXVII de la Ley Orgánica Municipal;
p) Organismo de la	Es toda entidad integrada por personas físicas o jurídicas de

sociedad civil.	carácter privado o social;
q) Población.	Toda persona que reside o está domiciliada en el territorio del Municipio de Puebla;
r) Polígono de Pobreza.	Ubicación geográfica de la zona con pobreza patrimonial urbana factible de atención;
s) Presidente.	El presidente del Consejo Técnico del presupuesto participativo;
t) Reglamento.	Al presente reglamento del presupuesto participativo del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla;
u) Sector Territorial.	Circunscripción territorial en la que se aplicará el presupuesto participativo;
v) Talleres de Trabajo	Las sesiones de capacitación dirigidas a los Delegados Territoriales y vecinos de las colonias a beneficiarse;
w) Tesorería.	La tesorería municipal del H. Ayuntamiento de Puebla;
x) Zonas de atención prioritaria.	Zonas que representan las áreas con mayor rezago en el Municipio de Puebla;
y) Dictamen Técnico.	Conjunto de acciones prioritarias, evaluadas técnicamente, que se someten a consideración del Pleno del Consejo Técnico.
Fuente: (Reglamento del presupuesto participativo para el ayuntamiento del municipio de Puebla, 28 de septiembre de 2011)	

Asimismo el Periódico Oficial de Puebla (28 de septiembre de 2011) definió al Consejo Técnico del presupuesto participativo del ayuntamiento del municipio de Puebla como el órgano de administración entre la ciudadanía y la administración municipal para formalizar las propuestas y proyectos emanados de la población y presentados ante el ayuntamiento (ver tabla 4). Además como un órgano de asesoría que funcione como una entidad de análisis, discusión y elección de acciones prioritarias surgidas de las demandas ciudadanas recibidas bajo el esquema del presupuesto participativo (p. 6).

Tabla 4. Integración del consejo técnico del presupuesto participativo del ayuntamiento de Puebla	
a) Un Presidente.	Que será el Secretario de Desarrollo Social y participación ciudadana;
b) Un Secretario Técnico.	Que será el Director de Política Social y Economía Social de la Secretaría de Desarrollo Social y Participación Ciudadana;
c) Un Vocal.	Que será el Jefe de Departamento de Enlace con Entidades Sectoriales, adscrito a la Dirección de Política Social de la Secretaría

	de Desarrollo Social y Participación Ciudadana.
d) El Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas o su representante;	
e) El secretario de Medio Ambiente y Servicios Públicos o su representante;	
f) El Tesorero Municipal o su representante;	
g) El Contralor Municipal o su representante;	
h) El Regidor Presidente de la Comisión de Participación Ciudadana;	
i) El Regidor Presidente de la Comisión de Desarrollo Social;	
j) El Regidor Presidente de la Comisión	
Fuente: (Periódico Oficial del Estado de Puebla, 28 de septiembre de 2011, p. 6)	

El presupuesto participativo en su implementación, durante el último año de administración de Blanca María Del Socorro Alcalá Ruiz operó en versión piloto, con escasos recursos, en tres zonas del municipio. Al terminar su gestión, llegó la alternancia en el gobierno municipal de Puebla, encabezada por Eduardo Rivera Pérez, quien desde su campaña política prometió una mayor participación ciudadana y más transparencia en las gestiones municipales, si ganaba las elecciones. Por lo anterior se realizó una evaluación en cada dependencia y organismo de la administración pública municipal, sobre los planes, programas y proyectos con que contaban para poder hacer modificaciones que beneficiaran la ejecución de labores de la estructura administrativa municipal, por lo que reubica el mecanismo piloto del presupuesto participativo a la Secretaría de Desarrollo Social y Participación Ciudadana. Esto fue por el resultado de un rediseño institucional y organizacional, donde se desapareció la Coordinación General de Políticas Públicas e Innovación Gubernamental, instaurando un organismo público descentralizado, el Instituto Municipal de Planeación (León y Rodríguez, 2012, p. 105).

Al hacerse cargo la Secretaría de Desarrollo Social y Participación Ciudadana del presupuesto participativo inició un estudio técnico sobre la estructura y los logros que había obtenido el presupuesto participativo hasta ese momento, para poder hacer los correctos ajustes

para hacerlo consistente, incluida una reforma a su reglamento (León y Rodríguez, 2012, pp. 105-106).

El Consejo Técnico del presupuesto participativo está integrado por burócratas de la administración municipal, regidores presidentes de las comisiones de participación ciudadana, de patrimonio y hacienda y al de desarrollo social. Asimismo con el objetivo de hacer esta herramienta transparente y efectiva, se integró a tres representantes de universidades del estado de Puebla con dominio del tema, y los delegados territoriales de las colonias, fraccionamientos o secciones poblacionales que participaban en el diseño del presupuesto participativo, en donde los delegados territoriales tienen voz y voto para proponer, analizar, discutir, argumentar y aprobar o rechazar los proyectos que se presenten ante el consejo técnico, por lo que de esta manera se aprueba el carácter deliberativo del modelo del presupuesto participativo poblano (León y Rodríguez, 2012, pp. 105-106).

León y Rodríguez (2012) muestran la estructura metodológica que siguen los programas integrales urbanos y sociales con el presupuesto participativo, cuya estructura cumple las siguientes fases:

- a) Selección de zonas por medio de indicadores firmemente sustentados en colonias, barrios, fraccionamientos y unidades habitacionales, lo cual lo realiza la dirección de política social y economía social;
- b) Diagnóstico de la zona, enfatizando la problemática existente a nivel urbano-arquitectónico;
- c) Diagnóstico urbano social que presenta la población;
- d) Políticas y estrategias;
- e) Proyectos integrales sustentables;
- f) Presupuestos participativos constituidos por los proyectos decididos por los vecinos de los asentamiento habitacionales, los que son elegidos por medio de una votación en asamblea territorial;
- g) Sesión de análisis, discusión y, en su caso, aprobación de proyectos;
- h) Conformación de los expedientes técnicos de cada proyecto, realizado por la dependencia municipal competente por sus temas de especialidad;
- i) Programación;
- j) Implementación del proyecto;

k) Seguimiento, apropiación de proyectos (p. 108).

Los alcances de los programas integrales urbanos y sociales, son: la elaboración de diagnósticos urbanos y sociales para poder desarrollar una cartera de proyectos, la cual depende tanto de las problemáticas detectadas por los ciudadanos en sus regiones de domicilio, como de la contribución de los especialistas de las universidades (León y Rodríguez, 2012, p. 109).

Los aspectos urbanos que el presupuesto participativo en el ayuntamiento de Puebla abarca son: estructura urbana suelo, infraestructura, vialidad, transporte/movilidad, vivienda, espacios públicos, equipamiento urbano, salud, aspectos sociales, aspectos económicos, cultura, proyectos existentes en la zona de estudio, diagnóstico-pronóstico integrado. Este último se compone de dos partes: a) identificación de los líderes sociales o representantes comunitarios de la zona de estudio, b) identificación de los principales problemas existentes en equipo, con los líderes sociales o representantes comunitarios de la zona de estudio. El haber realizado los análisis sociales antes de su implementación, representó una garantía para avalar el resultado del presupuesto participativo en el municipio de Puebla en manera eficaz e incluyente (León y Rodríguez, 2012, p. 110).

El presupuesto participativo en el municipio de Puebla, es una herramienta efectiva para que gobierno y ciudadanos sustenten su trabajo en una relación asociativa y de corresponsabilidad. Ante esto el presupuesto participativo en esta localidad se va desarrollando como lo señala la tabla 5.

Tabla 5. Desarrollo del presupuesto participativo en el municipio de Puebla
a) Se analizan las condicionantes de los diferentes niveles de planeación;
b) Se determinan los objetivos generales y específicos;
c) Se definen las metas a alcanzar en un determinado plazo;
d) Políticas y estrategias. Con relación al diagnóstico se especifican estrategias que junto con los líderes y representantes comunitarios, se priorizaron en un corto y mediano plazo, con fundamento elementos sociales, económicos, ambientales y presupuesto público;
e) Proyectos Integrales Sustentables. Estos son derivados de la estrategia, que genera el proyecto integral, el cual se compone de diversos proyectos urbano-arquitectónicos y programas comunitarios, que tienen como propósito solucionar los principales dificultades manifestados y mejorar las condiciones de vida de la población de la zona estudiada;
f) Presupuesto participativo. Este se define a partir de un análisis de costo-beneficio en conjunto con los líderes comunitarios, la administración pública municipal define, el presupuesto público a ejercer, con lo que se acuerdan cuáles son los proyectos que se llevarán a cabo en el corto plazo, y cuales los que se podrían llevar a cabo en otras administraciones públicas, quedando previstos en el banco de proyectos del instituto municipal de planeación;

g) Sesión de análisis, discusión y aprobación de los proyectos. Es el pleno de diversas sesiones, del consejo técnico del presupuesto participativo donde los delegados territoriales llegan a presentar de manera ejecutiva los proyectos que desean ser financiados y materializados por medio del presupuesto participativo, es aquí donde se realiza la deliberación entre los representantes de los vecinos de los diversas colonias con los burócratas e integrantes del cabildo para discutir el sentido social, la problemática que se va a tender y resolver y los beneficios que se esperan, si hay consensos se someten a votación los proyectos;
h) Conformación de los expedientes técnicos de los proyectos. Estos expedientes se desempeñan con un formato especial que permite hacer el vaciado de toda la información, donde se especifica el presupuesto asignado, las cotizaciones, los requerimientos materiales y humanos, el número de beneficiarios, la programación del desarrollo materia del proyecto o la obra o ambos, y la fecha de entrega del producto;
i) Programación. Es la explicación y esquematización del proceso desde el inicio del proyecto, la obra o ambos hasta su finalización para que los beneficios puedan comenzar a utilizarla o aprovechar sus ventajas;
j) Implementación del proyecto. Esto se refiere a la ejecución del proyecto la obra la cual ha de cumplir con los estándares de calidad, ya designados con anterioridad, para lograr obtener la satisfacción de las necesidades sociales;
k) Seguimiento y apropiación del proyecto. Esto se ejerce mediante un monitoreo sobre el impacto del proyecto en la población objetivo por parte de los ciudadanos y de las autoridades, donde al mismo tiempo se busca fomentar un sentido de colaboración y pertenencia por parte de los vecinos y habitantes de la zona, para que por medio de la corresponsabilidad y el cuidado prevalezca la participación.
Fuente: (León y Rodríguez, 2012, pp. 110-113)

Durante el primer año del gobierno municipal de alternancia el cabildo aprobó el monto para el programa del presupuesto participativo para el ejercicio fiscal 2011, que por reglamento no podrá ser menor al 5% del total del fondo para la infraestructura social municipal. Para potenciar los resultados estableció un monto de \$16 646 052.31 (Gobierno Municipal de Puebla, 13 de diciembre de 2010, pp. 7-8).

2.3. Logros o resultados

Los logros que el presupuesto participativo tuvo en el municipio de Puebla fueron diversos, uno de ellos fue la inclusión de las propuestas universitarias, en el 2012, día en que se realizó la presentación de trabajos de 30 estudiantes, los cuales proponían contenido para la mejora de las diversas zonas del municipio de Puebla. Los universitarios de carreras como arquitectura,

ingeniería civil, estudios ambientales, estudios de la ciudad, Ciencia Política y Administración Pública, en conjunto con académicos de universidades como la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, la Universidad Iberoamericana Puebla, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, la Universidad de las Américas Puebla, el Tecnológico de Monterrey Campus Puebla, entre otras, más los habitantes de las distintas colonias, barrios, fraccionamientos, etc., exhibieron aquellos proyectos que buscaron estar dentro de los programas integrales urbano sociales y que aspiraban a llevarse a la práctica para atender a los ciudadanos pertenecientes a las zonas estudiadas (León y Rodríguez, 2012, p. 112)

Este suceso fue algo completamente innovador, ya que no lo había hecho ninguna administración anterior, el haber incluido a diferentes sectores de la población tanto estudiantiles como a la población en general, generó un impacto en la ciudadanía. Este espacio demostró que la participación ciudadana, va de la mano con la corresponsabilidad de un trabajo colectivo y con un propósito de beneficio incluyente. Pasado este encuentro, los proyectos quedaron registrados ante la Secretaría de Desarrollo Social y Participación Ciudadana y en el Banco de Proyectos del Instituto Municipal de Planeación, para generar una base de datos de los mismos y un conocimiento más claro de lo que requiere la ciudad en el corto, mediano y largo plazos (León y Rodríguez, 2012, pp. 112-113).

Otro logro se dio en sesión de instalación del Consejo Técnico del presupuesto participativo, el 18 de octubre de 2011, instancia que sesionara los días 25 y 27 de octubre de 2011. Fueron seleccionadas las regiones y colonias a intervenir por medio de los programas integrales urbanos sociales y el presupuesto participativo, teniendo como logro que el monto total aprobado para atender 12 regiones fuera poco más de diecinueve millones de pesos, lo que se distribuyó de manera igualitaria, cada zona pudo desarrollar proyectos por la suma de más de un millón y medio de pesos (León y Rodríguez, 2012, p. 113).

Actualmente son 44 colonias del municipio de Puebla las que disponen del presupuesto participativo, y la Comisión de Patrimonio y Hacienda del ayuntamiento de Puebla aprobó para el presupuesto participativo 40 millones de pesos, respaldado el cabildo el 10 de julio de 2015 (Fierro, 10 de julio de 2015, párr. 1-2). Se ha enfatizado que comités ciudadanos de un máximo de 10 personas serán las encargadas de proponer al ayuntamiento las acciones y obras a realizar en sus distritos (Guzmán, 1 de julio de 2015).

Un logro más que obtuvo el presupuesto participativo en Puebla fue su expansión a otro municipio del Estado de Puebla, San Pedro Cholula. En este caso, para poder participar los ciudadanos deben realizar el pago del predial en las oficinas recaudadoras del ayuntamiento donde posteriormente reciben una boleta con más de 20 proyectos a realizar en el municipio que contemplan obras de infraestructura, inversión en seguridad, ampliación del presupuesto destinado a actividades culturales, mejoramiento de servicios públicos, entre otras; de la gama de opciones el ciudadano vota por las cinco que considere de mayor importancia. Al final las boletas son depositadas en distintas urnas ubicadas en las oficinas recaudadoras (Pérez, 18 de diciembre de 2014, párr. 3-5).

De igual manera uno de los principales logros del ayuntamiento de Puebla, fue el generar confianza con la ciudadanía hacia las instancias de participación que se implementaron a partir de la alternancia partidaria del municipio. Gracias a eso la recaudación del impuesto predial aumentó, influyendo en las obras concretadas en las diferentes regiones.

2.4. Críticas y debilidades

La experiencia del presupuesto participativo en el municipio de Puebla no exenta de críticas y/o debilidades. El presupuesto participativo en Puebla tiene un proceso integral, avanzado y congruente con los postulados prácticos que han sido emblema a escala internacional. La distinción viene punteada por un proceso concreto como los programas integrales urbano sociales como herramienta de diagnóstico y, por ende, orientadora en medio de las complicaciones y contraposiciones del camino, lo que brinda solidez para la viabilidad técnica y la satisfacción social. Por medio de los programas integrales urbano sociales se puede presenciar un proceso más consultivo pero también deliberativo, donde los marcos institucionales de la representatividad propios del gobierno municipal poblano no se sobreponen a la democracia participativa (León y Rodríguez, 2012, p. 13).

Una debilidad externa que tiene el presupuesto participativo recae en la capacidad económica para poder sostenerse, un ejemplo de esto es que a inicios del 2015 el monto de los recursos destinados al presupuesto en el municipio de Puebla fueron recortados a la mitad por los

regidores, con el propósito de poder compensar el recorte federal de 53 millones de pesos por la caída del precio del petróleo. El dictamen fue aprobado por unanimidad en la sesión ordinaria de cabildo con el objetivo de blindar los programas prioritarios y metas de las dependencias municipales, con base en el esquema de presupuestos basados en resultado. Conforme al análisis entregado a los regidores de la comisión de patrimonio y hacienda pública, el recorte de \$53 358 000 de fondos federales quedó integrado de la siguiente manera: 4.8 millones de fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; 29.5 provenientes del fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; 11 millones de participaciones del ramo 28, además de 7.3 millones de pesos del subsidio para la seguridad en los municipios. Quedando pendientes 13 millones faltantes, los regidores dieron su voto por unanimidad, donde el coordinador de regidores del PRI, Iván Galindo Castillejos, descartó afectaciones a los programas sociales por la baja de recursos del presupuesto participativo (Mirón, 15 de mayo de 2015).

Debido a lo anterior en la sesión para aprobar el presupuesto participativo del 2015, los regidores del PRI y del PAN se enfrascaron en una serie de descalificaciones durante el análisis de las reglas de operación del presupuesto, ya que comenzaba a ser utilizado de una manera tendenciosa y clientelista por el PAN, partido en el poder municipal, de cara las próximas elecciones. Por lo que el regidor priista, Iván Galindo Castillejos, señaló que el presupuesto participativo no debía entregarse de manera libre para definir las zonas a intervenir, y que debía ser un programa público incluyente, no orientado únicamente a las colonias irregulares (Vera, 10 de julio de 2015).

Otra crítica fue que las obras del presupuesto participativo fueron víctimas de rivalidades entre el presidente municipal y el gobernador, pues provenían de diferentes grupos políticos del PAN. Lo anterior tuvo como consecuencia que el municipio de Puebla fuera sometido por la autoridad del gobernador, los proyectos de obra pública tuvieron mayor fuerza cuando intervenía el equipo de asesoramiento administrativo del gobernador Rafael Moreno Valle. Asimismo, Eduardo Rivera Pérez fue criticado por enfocarse en el presupuesto participativo, dejando de lado otras problemáticas sociales del ayuntamiento (Muñoz, 14 de febrero de 2014).

3. Análisis del presupuesto participativo en Tlajomulco, Jalisco

A continuación se hará un análisis del presupuesto participativo en el municipio de Tlajomulco, Jalisco. Donde se abordará su contexto político y social en el que se pudo hacerse realidad, el arranque del presupuesto participativo, sus logros y/o resultados, y para finalizar se analizará sus críticas y debilidades. El presupuesto de esta localidad al igual que el caso anterior analizado, el del Municipio de Puebla, inició en el año del 2011, gracias al ejemplo innovador y efectivo de la ciudad de Porto Alegre, Brasil en 1989.

3.1. Contexto político y social local

El inicio de la participación ciudadana en Tlajomulco radica desde el año 2006, año en el que se organizó un movimiento para evaluar el desempeño de los diputados de Jalisco y su ejercicio presupuestal. En la actualidad este movimiento se ha convertido en la asociación civil Congreso Ciudadano de Jalisco, organización que ha orientado su trabajo hacia el análisis del presupuesto del Estado jalisciense (Sierra, 17 de enero de 2011)

El Congreso Ciudadano de Jalisco surgió como consecuencia de la falta de identidad ciudadana con los partidos políticos o, crisis de la representación. Ese fenómeno tiene que ver con que los partidos políticos buscan vincularse con los ciudadanos, invirtiendo gran cantidad de dinero en medios de comunicación política para persuadir a la sociedad de que son la mejor opción para realizar gestiones públicas. Sin embargo esta imagen está muy alejada de la realidad, ya que no existe un nexo claro entre votantes y representantes, incluso existen opiniones de que los partidos políticos se han vuelto obsoletos. En México esa inconformidad ha tomado la forma de movimientos sociales u organizaciones civiles, quienes condenan el quehacer de los actores políticos (Gómez, 27 de mayo de 2007).

Como respuesta de esta situación, en el estado de Jalisco, el día 16 de mayo de 2007, se dio a conocer públicamente la creación del Congreso Ciudadano, una organización ciudadana

conformada por veintinueve diputados, veintisiete colaboradores y 39 asesores, todos con una trayectoria intelectual reconocida, académica, cultural o social (Gómez, 27 de mayo de 2007). Este congreso funge como una organización que hace fluir información, capacitación, participación y ejercicio de los derechos ciudadanos de distintos sectores, para contribuir a la construcción de una sociedad justa e igualitaria, y como un vehículo para que la sociedad que no se sientan representadas exponga sus intereses.

Las funciones que tienen los diputados pertenecientes al Congreso Ciudadano son diversas, las más importantes son: fomentar a la ciudadanía a participar en las acciones de gobierno; fungir como mediadores entre las demandas ciudadanas y las autoridades; observar el trabajo de los funcionarios públicos, exigiendo que desempeñen eficazmente el cargo para el cual fueron designados, de la misma manera denunciar las irregularidades en que incurran y exigir su renuncia en su caso. Dado lo anterior, el Congreso Ciudadano busca desarrollar una conciencia democrática en la sociedad; marcar un alto ante los excesos que pudieran cometer los representantes populares; e insistir en que la ciudadanía se ejerce todos los días, no sólo en las jornadas electorales (Gómez, 27 de mayo de 2007, párr. 5).

El Congreso Ciudadano no es simplemente una organización que procura capacitar a la población y crear conciencia social, sino también generar una voz ciudadana para presentar propuestas de ley. Por esta razón, el 16 de mayo de 2007, día en que se hizo pública su creación, se presentaron datos, argumentos y acciones para proteger acuíferos y ecosistemas, con la finalidad de reflexionar sobre la inviabilidad de la presa Arcediano², un proyecto que actualmente sigue sin concretarse. En general, busca que ante las problemáticas sociales se planteen soluciones reflexionadas y con sustento intelectual (Gómez, 27 de mayo de 2007, párr. 6-7).

El presupuesto participativo de Tlajomulco se enmarca en un municipio que en los años recientes ha tenido un crecimiento demográfico rápido, así como un desarrollo urbano desordenado, y un ineficiente sistema de transporte público. Un ejemplo sobre esto es, la existencia de regiones y localidades densamente pobladas y extensas, alejadas de la infraestructura vial apropiada, de la asistencia de servicios básicos, del equipamiento urbano necesario para el desarrollo. Lo anterior es respaldado con el Índice de Competitividad Municipal en Materia de Vivienda 2011, el cual colocó a Tlajomulco como el municipio mexicano con la

² Una obra considerada costosa e ineficaz.

más alta tasa de casas deshabitadas, ya que entre los años 2004 a 2008, de unas 120 mil viviendas vendidas a través de créditos hipotecarios, aproximadamente de 45 mil de ellas no tenían habitantes (Hernández y Velasco, 2012, p. 10).

Ante el complejo escenario municipal, ocurrió la alternancia partidaria en Tlajomulco, gobernado por primera vez por un partido de izquierda, el PRD, en el periodo 2010-2012, por Enrique Alfaro (Hernández y Velasco, 2012, p.10). En el proceso electoral de 2009, Enrique Alfaro encabezó la candidatura de la coalición del PRD-PT.

Habiendo ocurrido la alternancia partidaria en el ayuntamiento de Tlajomulco, Alfaro, en su primer año, trabajó en la reestructuración integral de la administración y sus finanzas; establecer un plan de austeridad y ahorro; la creación de un trascendental programa de obras públicas; en la planeación del desarrollo urbano; y en la instalación de un programa de ordenamiento ecológico (Hernández y Velasco, 2012. p. 10). La nueva gestión estuvo caracterizada por el mejoramiento del tejido social, esto a través del desarrollo de infraestructura urbana, la eficacia de los procesos administrativos, pero como principal objetivo la recuperación de la confianza de la gente en el gobierno. Por mencionar una de las acciones más demostrativas fue el ahorro de 56 millones de pesos debido al plan de austeridad, 1000 millones invertidos en obra pública, la inversión de más de 150 millones para lidiar con inundaciones, así como la entrega de uniformes y útiles escolares gratuitos (EnriqueAlfaro.Mx, Biografía, s.f., párr. 6).

El gobierno de Alfaro actuó sobre la organización ciudadana con la instalación de 39 nuevas asociaciones vecinales y 43 comités comunitarios, contando con 82 asociaciones vecinales además de los 43 comités comunitarios. Este reordenamiento de la organización municipal incluyó la agrupación de todas las dependencias municipales en tres coordinaciones de gabinete: la de administración, la de proyectos estratégicos, y la de desarrollo social, teniendo como novedad la creación de una unidad anticorrupción. Lo que más llamó la atención de esta gestión fue el llevar a cabo un ejercicio muy particular de revocación o ratificación del mandato durante su segundo año, quedando establecido ante notario que si la gente no lo respaldaba renunciaría, del presidente municipal, actualmente este ejercicio es obligatorio en ese municipio (Hernández y Velasco, 2012, p. 10).

El presupuesto participativo en Tlajomulco se implementó por la decisión del alcalde Alfaro (2010-2012) de acceder a la propuesta del Congreso Ciudadano para realizar un ejercicio piloto en donde los habitantes decidieran en qué áreas se debía invertir un porcentaje de su

impuesto predial. El piloteo fue realizado por el gobierno, el Congreso Ciudadano y con la asesoría técnica del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Fue así que se decidió designar el 15% de la recaudación del impuesto predial para que los participantes eligieran entre veintiocho proyectos de obra y recuperación de espacios públicos (Sierra, 17 de enero de 2011, párr. 6-7).

Los veintiocho proyectos de obra pública y recuperación de espacios públicos propuestos durante el 2010 por los ciudadanos de Tlajomulco fueron los siguientes: a) ampliación y pavimentación del camino San Sebastián-Santa Anita; b) remodelación de la plaza principal del Zapote; c) construcción de vialidad de interconexión El Zapote-Adolf Horn; d) plaza pública, banquetas y concreto zampeado en Lomas de Tejeda; e) ampliación del sistema de colectores de la colonia los Gavilanes-Nueva Galicia; f) construcción de vialidades, guarniciones y banquetas en La Alameda; g) centro comunitario de Lomas del Sur; h) jardín botánico y playón de la Ribera de Cajititlán, i) mercado municipal de San Sebastián, j) mercado municipal de Chulavista, k) auditorio al aire de Santa Fe; l) panteón municipal de San Sebastián; ll) fileteadora y empacadora de peces de la Ribera de Cajititlán; m) parque de Ladrilleros de la Cabecera; n) restauración y equipamiento del auditorio municipal; n) imagen urbana de la plaza principal San Miguel Cuyutlán; ñ) banquetas, machuelos y plazoletas de Av. Concepción; o) centro de artes y oficios de Santa Fe; p) parque de agricultura urbana de Santa Fe (parque Agrícola); q) red de nodos de ciclo-puertos y paraderos de camiones de la zona valle; r) ciclo pista de la Ribera de Cajititlán; s) corredores verdes de la zona valle; t) red de puentes peatonales del Circuito Sur; u) ingresos de la Teja y Ranchitos; v) rehabilitación de la red de abastecimiento de agua de la cabecera; w) rehabilitación de la red de abastecimiento de la zona carretera a Chapala (Rancho Alegre, Silos y Agaves.); y) iluminación de vialidad principal de ingreso a Lomas de Santa Anita; z) rehabilitación del camellón López Mateos (Sierra, 17 de enero de 2011).

Este ejercicio piloto fue realizado de buena fe en el segundo año de la administración de Enrique Alfaro. Esa primera edición del presupuesto participativo se realizó sin reglamentación municipal que estableciera las bases de su organización, además estuvo desvinculado de las estructuras vecinales y organizaciones civiles, sin embargo favorecía a quienes pagaban impuestos, dejando por un lado a los que no lo hacían. Dado lo anterior se puede decir que el modelo de presupuesto participativo de Tlajomulco, tiene el carácter de consulta ciudadana

vinculante sobre una porción de la recaudación del impuesto predial (Hernández y Velasco, 2012, p. 11).

El presupuesto participativo en Tlajomulco se dio en el marco del programa de atención y seguimiento a las demandas ciudadanas, creándose también una Dirección General de Atención Ciudadana. De igual forma fue adquirido un software de atención ciudadana integral, apoyado en medios digitales para que la población pudiera estar en contacto con el gobierno y hacer solicitudes las 24 horas del día (Hernández y Velasco, 2012, p. 12). Esto fue una gran novedad en el Gobierno Municipal, ya que por primera vez los ciudadanos podían emitir las 24 horas del día sus peticiones y proyectos, siempre y cuando tenga acceso a Internet.

El Presupuesto participativo en Tlajomulco tiene como objetivo:

- a) Que los ciudadanos ejerzan el poder de decidir el destino de sus impuestos;
- b) Fortalecer el vínculo entre el gobierno y los ciudadanos al momento de tomar decisiones;
- c) Eficientar el gasto público, focalizándolo a partir de las necesidades que los ciudadanos plantean (Presupuesto participativo, ¿Qué es?, s.f., párr. 3).

La primera edición del presupuesto tuvo una muy baja participación ciudadana, una de los motivos se debe a que no se había impulsado la cultura de la participación, por lo que los habitantes de Tlajomulco no sabían cómo involucrarse. A este panorama se le suma la desconfianza de la población de, así como la mala gestión de los recursos municipales por parte de las autoridades de la anterior administración (Hernández y Velasco, 2012, p. 11). En el segundo año de gobierno de Enrique Alfaro, la transformación de la visión de gobierno se consolidó a la par del compromiso gubernamental con la austeridad, la transparencia y el combate a la corrupción. (EnriqueAlfaro.Mx, Biografía, s.f., párr. 7).

3.2. Arranque del presupuesto participativo

El presupuesto participativo del municipio de Tlajomulco inició el 3 de enero del 2011, los habitantes votaron en boletas y urnas de cartón, convirtiendo al municipio en el primero del área metropolitana de Guadalajara en elegir de manera abierta y libre en qué obras se debía gastar el

dinero recaudado por concepto de predial y agua potable (Presupuesto participativo, Historia, s.f., párr. 3). Al final de la primera semana 67% de los contribuyentes había votado en las doce recaudadoras del ayuntamiento. Posteriormente, una semana después, se inició la novedad de votación en urnas electrónicas facilitadas por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco con el objetivo de aumentar la votación y por tanto la participación. La deliberación de proyectos fue concluida al final de febrero y los proyectos que obtuvieron más votos fueron programados y ejecutados durante el 2011 (Sierra, 17 de enero de 2011, párr. 8). Se trató de una consulta selectiva dirigida a los propietarios de bienes raíces en el territorio municipal que pagaron su impuesto predial los dos primeros meses del año de 2011. Sin embargo los resultados de la votación indicaron que sólo 50% de las personas que acudieron a pagar el impuesto durante el primer mes expresó su voto, mientras que en el segundo mes los votantes fueron 80% (Hernández y Velasco, 2012, p. 11), por lo que la participación de los ciudadanos fue aumentando de manera gradual en la elección de los proyectos que les interesaban.

El presupuesto participativo en Tlajomulco se basa en el pago de los impuestos, ante es necesario saber cómo se lleva este proceso, el cual se explica en la tabla 6.

Tabla 6. Como se participa en el presupuesto participativo en Tlajomulco	
¿Cómo poder participar?	Para poder en el presupuesto participativo de Tlajomulco primero es necesario, pagar el impuesto predial o agua potable en cualquiera de las modalidades disponibles, del 2 de enero al 3 de marzo.
¿Dónde poder pagar para poder participar?	<p>-Por internet. En: Tlajomulco.gob.mx (Se aceptan pagos en efectivo, tarjeta de crédito o débito)</p> <p>-En sucursales bancarias y tiendas de conveniencia: Banamex, Banco del Bajío, Banorte, HSBC, Santander, Scotia Bank, Oxxo, Seven eleven, Telecom / Telégrafos</p> <p>-Kioscos electrónicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Centro Administrativo Tlajomulco (Higuera #70, Cabecera Municipal), • Cajititlán (central camionera), • Cabecera municipal (Cruz Verde), • Zona Valle (Cruz Verde), • Plazas Outlet (Kilómetro 12.5 de la carretera Guadalajara-Morelia), • Fraccionamiento Rancho Alegre (estación de bomberos) <p>-Recaudadoras municipales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Centro Administrativo Tlajomulco (Higuera #70, Cabecera Municipal)

	<ul style="list-style-type: none"> • Plaza Gavilanes (Prolongación López Mateos Sur #3911) • Plazas Outlet (Kilómetro 12.5 de la carretera Guadalajara-Morelia) • La Alameda (oficinas de la delegación) • Cajititlán (oficinas de la delegación) • San Agustín (oficinas de la delegación) • San Miguel Cuyutlán (oficinas de la delegación) • San Sebastián el Grande (oficinas de la delegación) • Santa Cruz de las Flores (oficinas de la delegación) • Santa Cruz del Valle (oficinas de la delegación) • Santa Fe (oficinas de la delegación) • El Zapote del Valle (oficinas de la delegación)
¿Cuál es la fecha límite para participar?	Pagando el impuesto predial o agua potable en cualquiera de las modalidades disponibles, del 2 de enero al 3 de marzo.
¿Cómo se deciden las obras ganadoras?	Cada ciudadano que acude a pagar su predial o agua potable recibirá una papeleta que incluye el listado de obras sometidas a consulta, debiendo marcar máximo 3, mismas que al final de la consulta se contabilizarán. Al final, las tres obras más votadas serán las que se realicen. Además, quienes participen en esta consulta podrán proponer obras por escrito, que serán tomadas en cuenta en la siguiente consulta del presupuesto participativo.
¿Quiénes deciden qué obras participan en la consulta de presupuesto participativo?	Los ciudadanos, cabe señalar que el 100% de las obras sometidas a consulta son propuestas por escrito hechas por los ciudadanos que participan en la edición anterior de la consulta de presupuesto participativo.
¿Qué pasa con las obras que no resultan entre las más votadas?	En caso que una obra no resulte entre las más votadas no significa que no se vaya a realizar, no se debe olvidar que el presupuesto participativo es un ejercicio el cual los ciudadanos establecen las prioridades que el Gobierno Municipal debe tener con un porcentaje de los recursos destinados al rubro de obra pública.
Fuente:(Presupuesto participativo, preguntas frecuentes, s.f.)	

El procedimiento del presupuesto participativo en Tlajomulco tiene como objetivo, impulsar la recaudación municipal, brindando a los habitantes la oportunidad de ser parte de las

decisiones del ayuntamiento, forjando un sentimiento de corresponsabilidad en el ejercicio de la administración pública. La dependencia responsable del procedimiento en Tlajomulco, es la Unidad de Planeación Institucional. El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco es el responsable de capacitar al personal del gobierno municipal de Tlajomulco en el uso correcto de las herramientas participativas. Para el adecuado funcionamiento del programa del presupuesto participativo es necesario contar con el recurso humano suficiente, los cuales son establecidos en las diversas recaudadoras ubicadas en las localidades del ayuntamiento (Gobierno Municipal de Tlajomulco, programas, s.f. p. 1).

El procedimiento que la unidad de planeación institucional realiza con respecto al presupuesto participativo del ayuntamiento de Tlajomulco, se señala en la tabla 7.

Tabla 7. Procedimiento de coordinación y logística del presupuesto participativo en el Municipio de Tlajomulco a cargo de la Unidad de Planeación Institucional				
No.	Actividad	Puesto	Tiempo	Formato
1	Solicita apoyo mediante oficio a diversas dependencias municipales para reunir mínimo 13 motivadores que se ubicarán durante el periodo del proceso, en diversas recaudadoras del municipio.	Director de la “Unidad de Planeación”	60 días	
2	Solicita mediante oficio el préstamo de urnas electrónicas al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.	Secretario General.		
3	Solicita vía oficio a la Dirección de Adquisiciones la impresión de papeletas (formatos), que servirán para los ciudadanos propongan proyectos de obra pública para ser ejecutada en la edición del año inmediato siguiente del ejercicio del presupuesto participativo.	Área de comunicación de asesores.		
4	Capacita al personal de la Unidad de Planeación y a los motivadores en el manejo de las urnas electrónicas.	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco		
5	Realiza sesión informativa para los motivadores acerca de las funciones a desempeñar durante el ejercicio del presupuesto participativo, haciendo énfasis en motivar a los ciudadanos para que elijan 3 proyectos en los que consideran que se debe invertir parte de la recaudación de sus impuestos de sus impuestos durante el año en curso y/o que sugieran las obras o proyectos que no fueron incluidos en el ejercicio. Asimismo, se	Personal de la Unidad de Planeación		

	les instruye sobre cómo realizar el conteo diario de los votos emitidos por los ciudadanos para la realización del reporte.			
6	Acude a recoger las urnas electrónicas en el Instituto Electoral de Participación Ciudadana y se verifica que se encuentren funcionales y en óptimas condiciones. De ser éste el caso, se firma de responsable, en caso contrario se realiza la observación correspondiente en la hoja de recibido.	Director de la unidad de planeación.		
7	Asignan e instalan las urnas electrónicas en cada una de las recaudadoras municipales.	Personal de la Unidad de Planeación		
8	Recibe votación diaria en la recaudadora asignada y al finalizar la jornada laboral realiza el conteo correspondiente e informa a la Unidad de Planeación Institucional.	Motivadores		Papeleta de votación.
9	Realiza control diario en base de datos donde se reflejan tanto las votaciones totales por día como las votaciones por recaudadora y el porcentaje de participación de cada una de las recaudadoras.	Personal de la Unidad de Planeación		
10	Al finalizar el ejercicio, se realiza el conteo total de la votación obtenida.	Personal de la Unidad de Planeación		
11	Levanta un reporte con los resultados de las obras más votadas durante el ejercicio del presupuesto participativo para ser difundido.	Personal de la Unidad de Planeación		
12	Publica las obras más votadas durante el ejercicio en el Portal Web Institucional y demás medios.	Personal de la Unidad de Planeación		
13	Revisa las urnas electrónicas para ser entregadas en buenas condiciones al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.	Personal de la Unidad de Planeación		
14	Entrega físicamente las urnas electrónicas al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco en sus instalaciones.	Personal de la Unidad de Planeación		
15	Revisa y analiza las obras propuestas por los ciudadanos que participaron en el ejercicio.	Personal de la Unidad de Planeación		
16	Una vez realizado el análisis de las obras propuestas, entrega un reporte de las mismas a la Dirección General de Obras Públicas.	Personal de la Unidad de Planeación		
Total de duración del procedimiento			60 días	
Fuente: (Gobierno Municipal de Tlajomulco, programas, s.f., p. 1-2)				

El Reglamento de Participación Ciudadana juega un papel importante en el presupuesto participativo de Tlajomulco. Este tiene sus antecedentes en la sesión del ayuntamiento del 1 de abril

de 2011, cuando el edil planteó la iniciativa (Gobierno Municipal de Tlajomulco, Reglamentos, 2012, p. 1-2). Se trata de un documento que reconoce a las asociaciones vecinales, agrupaciones privadas o sociales, uniones o federaciones de vecinos o asociaciones, habitantes, residentes, propietarios de predios y fincas, como actores sociales involucrados en todas las disposiciones del reglamento (Artículo 1). En general plantea diversas posibilidades para que los ciudadanos puedan incidir en la vida pública municipal, sólo detallaremos aquellos mecanismos de participación ciudadana.

El Reglamento de Participación Ciudadana de Tlajomulco está orientado por principios y valores democráticos como justicia social, equidad de género, transparencia, pluralidad, no discriminación, responsabilidad social, respeto, tolerancia, laicismo, entre otros (Artículo 4). Su artículo 25 reconoce que la dinámica de participación ciudadana consiste en intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las entidades gubernamentales, e incidir en la formulación, ejecución y evaluación de políticas y actos de gobierno.

De acuerdo con el reglamento en cuestión, en Tlajomulco existen cuatro tipos de mecanismos. De democracia directa, deliberativa, rendición de cuentas y de corresponsabilidad ciudadana (Artículo 26), pudiendo existir combinaciones. Los mecanismos de democracia directa reconocidos son: plebiscito, referéndum, consulta ciudadana, presupuesto participativo y ratificación de mandato. Los deliberativos se refieren a la rendición de cuentas (Artículo 29). Los deliberativos y de rendición de cuentas son: comparecencia pública, debate ciudadano, foros de opinión, audiencias públicas y acciones populares (Artículo 30). De corresponsabilidad ciudadana: cuando los ciudadanos colaboran y cooperan con las autoridades, auditoría ciudadana, iniciativa ciudadana, proyectos sociales y colaboración popular (Artículo 31). En todo momento aclara que siempre que sea posible se podrá realizar una participación presencial o electrónica (Artículo 34).

La reglamentación sobre el presupuesto participativo de Tlajomulco está contenida en la sección V del Reglamento de Participación Ciudadana. El artículo 88 define el presupuesto participativo como:

un instrumento de gestión y de participación ciudadana directa, mediante el cual la población del municipio en general, elige las obras públicas a ejecutarse en un

ejercicio fiscal, de entre un listado de propuestas, a efecto de determinar cuál es la priorización de la ciudadanía en relación a las obras públicas a realizarse.

El artículo 90 del reglamento indica que en los meses de octubre y noviembre de cada año se realizan los foros ciudadanos para definir un listado de obras prioritarias para establecer el presupuesto participativo, debiéndose destinar al menos el 15% de la recaudación fiscal anual (Artículo 91). Durante enero y febrero de cada ejercicio fiscal se realiza la consulta de obras para ser votadas por la población y establecer el orden de prioridad para su ejecución (Artículo 92). Asimismo, las decisiones que se toman en materia de presupuesto participativo son de carácter vinculatorio para las autoridades, tanto en el orden como en la prioridad de las obras (Artículo 93). Además de lo anterior, los ciudadanos pueden realizar un escrutinio de las obras realizadas a través de auditorías ciudadanas (Artículo 98) (ver tabla 8).

Tabla 8. Proceso del presupuesto participativo en el Reglamento de Gobierno Ciudadano y del Consejo Municipal de Participación Ciudadana del Municipio de Tlajomulco.	
Artículo 19.	El presupuesto participativo es el ejercicio realizado entre el ayuntamiento y la población del municipio, por medio del cual se somete a consulta de la población en general el listado de las obras públicas propuestas como prioritarias para el paquete de presupuesto participativo a realizarse en un ejercicio fiscal, para lo cual, el consejo organizará la forma de consulta, así como en análisis y concentrado de la información que se genere, a efecto de determinar cuál es la priorización de la ciudadanía en relación a las obras públicas a realizarse por el ayuntamiento, como resultado del ejercicio del presupuesto participativo.
Artículo 20.	En los meses de octubre noviembre y diciembre de cada año, el consejo en conjunto con el municipio crearán las mesas de trabajo para definir el listado d las obras propuestas como prioritarias para el paquete de presupuesto participativo. Consultas y foros a través de los cuales la población del municipio presentará propuestas de las obras públicas, programas y acciones de gobierno necesarias en su comunidad.
Artículo 21.	A más tardar en el mes de diciembre de cada ejercicio fiscal, se presentará en el presupuesto de egresos, una partida especial que contendrá el recurso destinado para las obras públicas que se realizarán para el siguiente año fiscal, en el cual se contemplará cuando menos el equivalente al 15% del monto definido en el presupuesto de ingresos respecto la recaudación del pago del impuesto predial, para destinarlo al listados de las obras públicas propuestas como prioritarias que se someterán a consulta en el ejercicio del presupuesto participativo
Artículo 22.	Durante los meses de enero y febrero de cada ejercicio fiscal, el consejo con poyo del municipio, realizarán la consulta de las obras referidas en el artículo 20, lo anterior a efecto que las mismas sean sometidas a escrutinio

	de la población, para que sea ésta la que determine mediante elección, el orden de prioridad para la ejecución de las mismas.
Artículo 23.	a) Las determinaciones que se tomen mediante el ejercicio de presupuesto participativo tendrán efectos vinculatorios, y serán obligatorios para determinar el orden y prioridad de las obras públicas que realice el municipio, hasta por el presupuesto que se ajuste al porcentaje establecido en el artículo 21 del presente ordenamiento b) En caso de que exista la imposibilidad jurídica o técnica para la realización de las obras seleccionadas como prioritarias, de conformidad al artículo 20 del presente ordenamiento, el municipio determinará el procedimiento a seguir respecto la cancelación, suspensión o reposición de la misma.
Artículo 24.	a) En lo no previsto en el presente ordenamiento se estará a lo que acuerde el ayuntamiento, y en su caso, para las cuestiones operativas de los mecanismos de consulta, a lo que establezca el consejo. b) El ayuntamiento dotará de recursos materiales y humanos suficientes a efecto de poder dar cumplimiento a los procesos de consulta del presupuesto participativo.
Artículo 25.	a) El gobierno municipal deberá publicar en la presidencia municipal, su portal de internet y en cada una de las zonas donde se efectuaron las jornadas de participación ciudadana, el orden de votación de las obras públicas elegidas por la ciudadanía. b) Una vez terminadas las obras públicas elegidas como prioritarias en el proceso de consulta del presupuesto participativo, el municipio informará al consejo sobre la conclusión e inauguración de las mismas.
Fuente: (Gobierno Municipal de Tlajomulco, 2012, pp. 9-10)	

Con lo anterior podemos verificar que esta experiencia de participación cumple con varios de los criterios de la Red FAL, por ejemplo: es autorreglamentado, vinculante, se ejerce democracia directa a través del voto, tiene sistemas de rendición de cuentas y de seguimiento de lo acordado, genera información para la ciudadanía y pone a las instituciones del estado al servicio del presupuesto participativo.

Una instancia fundamental para la participación ciudadana en el municipio que nos ocupa es el Consejo de Participación Ciudadana. Esta instancia se encuentra conformada por siete integrantes (no más de cuatro del mismo género) (Artículo 270). Para integrar el consejo el presidente municipal emite una convocatoria pública en al menos tres diarios locales y en el portal gubernamental; de los aspirantes inscritos se realiza un sorteo realizado por el Secretario General del Ayuntamiento, de entre los consejeros seleccionados el Presidente Municipal propone a quien ocupará la presidencia del Consejo, la duración en el cargo de consejero es de tres años (Artículo 271). El Consejo se encarga de garantizar la legitimidad de la participación ciudadana (Artículo 33) y resolver controversias (Artículo 43).

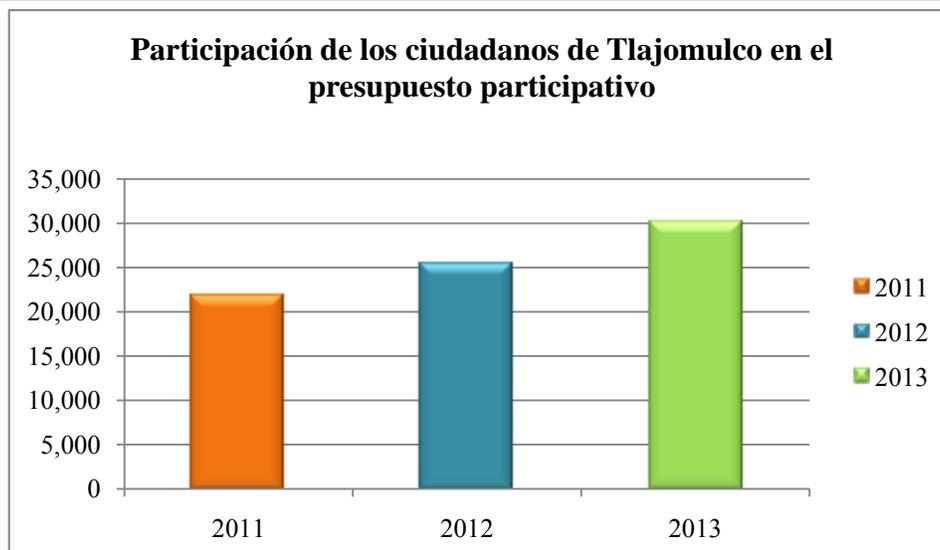
3.3. Logros o resultados

Los logros que obtuvo el presupuesto participativo en Tlajomulco fueron diversos, comenzando con la realización de obras en gran escala dirigidas al desarrollo económico y social, con eficacia, transparencia y rendición de cuentas y la participación ciudadana. La gestión de alternancia actuó bajo la tutela de ser un gobierno austero que cuida el dinero de los ciudadanos. La gestión de Enrique Alfaro fomentó el desarrollo sustentable, y la participación de los ciudadanos a favor del medio ambiente. Una fortaleza del presupuesto participativo en Tlajomulco fue la diversidad en su implementación, en donde todas las dependencias y entidades de la administración municipal actúan en torno a un proyecto común (Hernández y Velasco, 2012, p. 13).

Un logro más, fue el incremento del número de participantes ciudadanos, ya que en la primera edición del presupuesto participativo en el año 2011, intervinieron alrededor de 21 mil ciudadanos que decidieron votar por alguna obra. Posteriormente, en el año 2014 fueron alrededor de 35 mil personas, por lo que gradualmente la participación ha estado en aumento. De la misma manera, uno de los más significativos logros se dio a partir del año 2014, ya que en la lista de obras a seleccionar ya no sólo se incluyeron las propuestas que el gobierno propone, sino también propuestas ciudadanas (Ornelas, 16 de diciembre de 2013, párr. 2-3). Como también la recaudación con respecto del impuesto predial ha aumentado de manera gradual desde el 2011, año en que inicio el presupuesto participativo en Tlajomulco.

En la figura 2, con información obtenida de la página electrónica del gobierno municipal de Tlajomulco, se puede apreciar la evolución de la participación en el municipio. El ejercicio iniciado por Enrique Alfaro atrajo la participación de 21,719 ciudadanos (Arenas, 5 de enero de 2016, párr. 5); en 2012, participaron 25,324 ciudadanos (Gobierno Municipal de Tlajomulco, programas, 2013, p. 6). En 2013, más de 115 mil ciudadanos realizaron el pago de sus impuestos en Tlajomulco, de ellos, 30,071 decidieron ejercer su derecho a votar en el presupuesto participativo, (Gobierno Municipal de Tlajomulco, programas, 2013, p. 6) casi diez mil más que en 2011 cuando se ejecutó este programa primera vez (Ornelas, 15 de marzo de 2013, párr. 4). En el 2014, 35,162 ciudadanos votaron en el presupuesto participativo. (Ayala, 13 de marzo de 2014, párr. 1). Y en 2015, en la consulta pública del presupuesto participativo participaron un total de 40,381 personas (Gobierno municipal de Tlajomulco, 21 de diciembre de 2015, párr. 9).

Figura 2. Participación ciudadana en el presupuesto participativo del municipio de Tlajomulco



Fuente: (Gobierno Municipal de Tlajomulco, programas, 2013, p. 6)

Según el censo de población y vivienda de 2010 del INEGI, en Tlajomulco habitan 416,626 personas, donde el porcentaje de acuerdo a cada año se señala en la tabla 9.

Tabla 9. Porcentaje de los ciudadanos partícipes del presupuesto participativo en Tlajomulco (2011-2015)

Año	Cantidad de ciudadanos participantes	Porcentaje con el total de habitantes de Tlajomulco (416,626) según el INEGI
2011	21,719	5.21%
2012	25,324	6.08%
2013	30,071	7.2%
2014	35,162	8.4%
2015	40,381	9.69%

Fuente: Elaboración propia con base en (Meléndez, 2013) (Ornelas, 15 de marzo de 2013) (Ayala, 13 de marzo de 2014) (Arenas, 5 de enero de 2016) (Gobierno municipal de Tlajomulco, 21 de diciembre de 2015)

Otro logro del presupuesto participativo en Tlajomulco, son las obras públicas realizadas en el municipio. Desde el 2011 al 2015 las obras realizadas por el presupuesto participativo han sido votadas por los mismos ciudadanos para priorizar su construcción. En la tabla 10 se agregan las

obras, y cuando se encuentra disponible, el monto de la inversión, así como la población beneficiada.

Tabla 10. Obras Públicas realizadas en Tlajomulco mediante el presupuesto participativo	
Nodo Ramón Corona	Sin datos disponibles.
Centro Multidisciplinario “La Planta”	Inversión: 4.0 MDP Recursos Municipales Habitantes beneficiados: 200,000
Nueva Unidad Deportiva de Buenavista	Inversión: 6.0 MDP Habitantes beneficiados: 5,000
Calle Ramón Corona	Inversión de 20 millones de pesos
Calle Emiliano Zapata	Inversión de 1 millón 300 mil pesos
Calle Constitución en San Sebastián El Grande	Sin datos disponibles.
Unidad Deportiva Lomas del Sur (Primera Etapa)	Inversión 7.0 MDP Habitantes beneficiados 32,000
Unidad Deportiva Cajititlán (Terminada Primera Etapa)	Inversión Total: \$ 5.0 MDP Recursos Municipales. Población beneficiada: 8,000
Camino a las Moras	Inversión. 3.6 MDP Habitantes beneficiados: 1,300 habitantes
Pozo Santa Anita	Inversión: 15.1 MDP Habitantes beneficiado: 1,250 habitantes
Puente Peatonal El Manantial	Inversión: 2 MDP Habitantes beneficiados: 250,000
Alumbrado López Mateos	Inversión: 9.97 MDP Habitantes beneficiados: 250,000
Obras Santa Cruz Del Valle (Mejoramiento de vialidades Priv. Rumorosa, Guadalupe Gallo y Gonzalez Gallo)	Inversión: 3.44 MDP Habitantes beneficiados 34,000
Casa de la Cultura en el Tecolote	Inversión: \$ 0.55 MDP Habitantes beneficiados: 150
Obras Calle Paseo de las Nochebuenas entre Calle de los Crisantemos y Coyoacán, Santa Cruz de las Flores	Inversión: 3.15 MDP Habitantes beneficiados: 29, 000
Puente Peatonal sobre Arroyo en la Colonia Los Sauces-La Nueva Aurora	Inversión: 0.6 MDP Habitantes beneficiados: 4,000
Centro Multidisciplinario “El Valle”	Inversión: 12.26 MDP Población beneficiada: 200,000
Biblioteca municipal	Inversión: \$650,000 Recursos Municipales. Habitantes beneficiados: 47,000
Construcción de la Unidad Deportiva el Zapote	Inversión: 9.42 MDP Habitantes beneficiados: 15,000
Obras en Santa Isabel	Inversión: \$7'248,611.35 Recursos Municipales Habitantes beneficiados: 800
Etapa ampliación calle 24 de febrero en la Alameda	Inversión: 11.8 MDP Población beneficiada: 15,000

Construcción de la carretera Adolf B. Horn tramo El Mirador- Aventó	Inversión: \$15.0 MDP Habitantes beneficiados: 100,000
Unidad de protección civil Rancho Alegre (Primera Etapa)	Inversión: 5.75 MDP Población beneficiada: 15,000
Construcción del centro de salud San Lucas Evangelista	Inversión: \$ 4.4 MDP Población beneficiada: 2,243
Calle privada del Tule en la Alameda	Inversión: 0.4 MDP Habitantes beneficiados: 9,000
Unidad Deportiva en la cabecera municipal (Primera Etapa)	Inversión 8.0 MDP Habitantes beneficiados: 45,000
Malecón de Cuexcomatlán	Sin datos disponibles.
Fuente: (Gobierno Municipal de Tlajomulco, obras realizadas, s.f.)	

En el 2015 el presupuesto participativo sigue rindiendo frutos ya que, el presidente municipal de Tlajomulco, Ismael del Todo Castro (2012-2015), por el Partido Movimiento Ciudadano, lo mantuvo como herramienta de importancia en su administración, poniendo al centro a los ciudadanos para que tomen las decisiones en conjunto con el gobierno municipal. (Ramírez, 23 de julio de 2015, párr. 2)

Dado lo anterior, el presupuesto participativo en Tlajomulco tiene algunas similitudes con la experiencia de Porto Alegre. Ambas se dieron en la alternancia política del municipio y se implantó por motivo de las demandas necesidades y sugerencias de los ciudadanos. En el caso mexicano fue el Congreso Ciudadano el que propuso al gobierno municipal su implementación, donde de manera gradual fue acaparando la participación y confianza de los ciudadanos. Unos de los principales logros de esta herramienta en Tlajomulco, es que se encuentra registrada con un reglamento, las dependencias municipales están en coordinación para lograr su eficacia y se ha dispuesto mecanismos electrónicos para facilitar la participación de un mayor número de habitantes.

3.4. Críticas y debilidades

Una de las debilidades del presupuesto participativo en Tlajomulco es la falta de un sistema de indicadores que permitan evaluar el impacto que tienen las decisiones de la administración municipal en los niveles de bienestar de cada una de las colonias en la que se aplican los

beneficios. La falta de estadísticas o datos también afecta en llevar un registro preciso de la gente involucrada.

Otro punto débil y que no da certidumbre sobre el desarrollo es que no se le asigna un monto fijo del presupuesto. Algunos de los estudiosos referidos en este caso de estudio dicen que lo anterior hace que sea una herramienta inestable y poco segura para promover la participación ciudadana, precisamente por la incertidumbre sobre los resultados.

Otro dato relevante sobre las debilidades del presupuesto participativo es que sólo se aplica en tres colonias. La población que habita en la zona en cuestión de apenas el 4.63% de la gente que habita la zona metropolitana de Guadalajara, de la cual el municipio de Tlajomulco de Zúñiga forma parte (Hernández y Velasco, 2012, p. 13).

Un elemento más a criticar es la forma en la que se condiciona la participación en el presupuesto participativo. En Tlajomulco sólo pueden formar parte aquellos que están al día en el pago del impuesto predial, dejando por un lado a los que no tienen bienes inmuebles o que no están al corriente de los pagos. Relacionado con esto, solo pueden participar aquellas personas registradas en el padrón de contribuyentes del impuesto predial, ya que sólo votan los habitantes que realizan su pago de predial en los dos primeros meses del año (Hernández y Velasco, 2012, p. 14).

Existen temores de que el presupuesto participativo sea utilizado de forma clientelista. Algunos medios de comunicación han publicado información acerca de que este mecanismo de participación ha sido utilizado, de cierta manera, para acaparar votos. Por ejemplo, Enrique Alfaro fue criticado y acusado de haber utilizado este mecanismo para ganar popularidad con la ciudadanía, y posteriormente dejó la presidencia municipal para poder ser aspirante a la gubernatura de Jalisco en el 2012 (Informador, 2 de enero de 2012, párr. 1-3), y luego en la contienda por la presidencia municipal de Guadalajara, en el 201 (Informador, 21 de abril de 2015, párr. 1).

Finalmente, es posible señalar algunas fallas en materia de la institucionalización. Desde su origen, aunque el presupuesto está reglamentado, no hay algún elemento legal que obligue a las futuras administraciones a mantenerlo, es decir, existe el riesgo de que este ejercicio de gestión participativa sea utilizado a conveniencia de las administraciones.

4. Análisis del presupuesto participativo en la Ciudad de México

A continuación se hará un análisis del presupuesto participativo de la Ciudad de México. Se aborda el contexto político y social en el que se pudo hacer realidad, el arranque del presupuesto participativo, sus logros y resultados. Para finalizar se analizará sus críticas y debilidades. El presupuesto de esta localidad, data del principio de la década del 2000, sin embargo su aplicación formal inició en el año del 2011, reconociendo el ejemplo innovador y efectivo de la ciudad de Porto Alegre, Brasil.

4.1. Contexto político y social local

El presupuesto participativo como herramienta de participación ciudadana en la Ciudad de México tuvo sus orígenes a raíz de la primera elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal en julio de 1997, cuando por primera vez los ciudadanos eligieron a su Jefe de Gobierno, y por primera ocasión un candidato de oposición llegó al gobierno de la ciudad. La alternancia política en el Distrito Federal estuvo a cargo de Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del PRD. Este cambio de gobierno estimuló la esperanza y confianza por parte de los ciudadanos de poder obtener más participación en la injerencia pública (Martínez, 2004, p. 137).

Ya durante la administración de Cárdenas se inhabilitaron los consejos ciudadanos en el Distrito Federal, ya que estos espacios de participación estaban bajo dominio del partido hegemónico, y fue mediante esta restructuración interna que la nueva administración consideró que era necesario reformar la ley de participación ciudadana, para fomentar el involucramiento de la ciudadanía sin caer en el clientelismo. Fue de esta manera que durante un corto periodo de tiempo el Distrito Federal se quedó sin una herramienta de participación ciudadana. Esto prevaleció hasta 1997, cuando en la Asamblea Legislativa se discutió la nueva ley de participación ciudadana, dando origen a figuras como los comités vecinales, en sustitución de los consejos ciudadanos. Los comités vecinales, fueron establecidos, en colonias, zonas rurales y

unidades habitacionales con el objetivo de fomentar la representación ciudadana (Martínez, 2004, pp. 136-138).

Fue así que el 21 de diciembre de 1998 se creó en el Distrito Federal la ley de participación ciudadana, con los comités vecinales como medios de intermediación entre el gobierno y la sociedad (Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, 2011, p. 10). El 4 de julio de 1999, de acuerdo con la ley de participación ciudadana, se eligieron 1 352 comités vecinales, compuestos por 14 000 ciudadanos (Martínez, 2004, p. 138). Lo anterior representó una participación del 9.5% de la lista nominal de electores (García, 2014, p. 46).

Posteriormente ocurrió la primera elección de Jefes Delegacionales en el año 2000, junto con los comicios presidenciales nacionales y del nuevo relevo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El resultado de esos procesos electorales fue la alternancia partidaria en la presidencia mexicana, a cargo del candidato del PAN, Vicente Fox; y en el Distrito Federal resultó ganador el candidato del PRD, Andrés Manuel López Obrador. Los dieciséis Jefes Delegacionales electos del Distrito Federal entraron en funciones el 1 de octubre, con seis delegaciones para el PAN. Al respecto, los estudiosos indican que debido al avance territorial que logró el PAN, interfirió en la estructura que el PRD estaba construyendo en el Distrito Federal en materia de participación ciudadana (Martínez, 2004, pp. 138-139).

Sin embargo la elección de comités vecinales se realizó solamente en 1999 y no se volvió a intentar realizar en ocho años (Grajeda, 18 de noviembre de 2009, párr 4), fue nuevamente en el 2007 donde se presentó una iniciativa de ley para convocar a nuevas elecciones de comités ciudadanos, sin embargo estas no se llevaron a cabo (Cuenca, 27 de abril de 2007, párr. 1). Lo anterior debido a que el Instituto Electoral del Distrito Federal presentó una propuesta de transformación de la estructura del comité vecinal con el objetivo de realizar nuevas elecciones de estos órganos de representación, a finales del año 2009 el Instituto Electoral del Distrito Federal asentó en la agenda la necesidad de rescatar las elecciones vecinales (García, 2014, p. 47).

Por lo antes expuesto, la Comisión de Participación Ciudadana del Distrito Federal decidió reformar la ley de participación ciudadana, con el objetivo de convocar a elecciones de los comités vecinales. Fue una decisión que se tomó con rapidez, se realizaron las elecciones de los comités vecinales sin conocer el resultado de los foros y mesas de trabajo que fueron realizados para conocer las necesidades en materia de participación. Estos foros se realizaron en

las dieciséis delegaciones del Distrito Federal, en las que hubo 239 ponencias y más de dos mil ciudadanos que participaron para exponer propuesta de reforma a la ley de participación ciudadana (García, junio de 2014, pp. 47-49).

Fue de esta manera que el 24 de noviembre de 2009 el diputado Horacio Martínez Meza, quien perteneció al grupo parlamentario del PRD, presentó la iniciativa de reforma a la ley de participación ciudadana, en la cual se incluyó la figura del presupuesto participativo (García, 2014, p. 50). Uno de los temas más debatidos de la figura del presupuesto participativo fue el porcentaje de recursos correspondiente, quedando estipulado en el artículo 83 de la ley que el recurso del presupuesto participativo correspondería al 3% del presupuesto anual de las delegaciones (Martínez, 2 de mayo de 2013, párr. 2).

Un ejemplo de las herramientas de participación a raíz de la reforma a la ley ocurrió en el 2002, con un plebiscito convocado por el Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, para conocer la opinión de los ciudadanos del Distrito Federal con respecto a la construcción del segundo piso del Periférico. El plebiscito logró la participación de 420 536 ciudadanos de una lista nominal de 6 336 261 personas, es decir, el 6.63% (Vargas, 17 de octubre de 2012, párr. 3).

Los antecedentes del presupuesto participativo en el Distrito Federal se dieron previos al que inició de carácter oficial mediante una modificación a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal en el año 2010. A partir de esta reforma se otorgó a los ciudadanos de nuevas herramientas y mecanismos de participación, donde uno de los mecanismos que más alcance obtuvo fue el presupuesto participativo, instituido por medio del artículo 84 de la ley de participación ciudadana, el presupuesto participativo se estableció para que los habitantes del entonces Distrito Federal pudieran decidir en qué necesidades destinarían un porcentaje de los recursos dirigidos a las delegaciones. Sin embargo a pesar que el presupuesto participativo ya tenía antecedentes en algunas delegaciones en el Distrito Federal, fue hasta el 2010 que se instauró por primera ocasión por reglamento. De la misma manera se implantó una distribución igualitaria de la cantidad del presupuesto para todas las delegaciones (García, 2014, pp. 5-6).

Cabe mencionar que la reforma en materia de participación ciudadana que se realizó en el 2010 ocurrió como consecuencia de una constante presión de numerosos sectores de la ciudadanía, quienes apoyaron la adopción obligatoria del presupuesto participativo en el Distrito Federal (García, 2014, pp. 9-10). Este aspecto es similar al caso de Porto Alegre, Brasil, donde la

ciudadanía fue quien demandó su derecho a participar y de esta manera se logró la implementación de esta herramienta con la voluntad de las autoridades.

El presupuesto participativo en el Distrito Federal tuvo sus primeras manifestaciones en las delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, ambas en el año 2001, y la delegación Tlalpan en el 2002 (Martínez, 2 de mayo de 2013, párr. 3). De los tres casos anteriores sólo la delegación Miguel Hidalgo era gobernada por el PAN, de orientación derechista, mientras las delegaciones Cuauhtémoc y Tlalpan eran gobernadas por la izquierda perredista (Delgado, 2006, p. 124). De las mencionadas, la experiencia más distintiva fue el del caso Tlalpan, ya que fue el mejor implementado y por ello ganó el premio de gobierno y gestión local del Centro de Investigación y Docencia Económicas en el 2002 (Lagunas, 8 de noviembre de 2002, párr. 1).

La experiencia en Tlalpan del presupuesto participativo en el 2002 sentó las bases del futuro de esta herramienta participativa para la Ciudad de México. Su mecanismo flexible, distinguió este caso, pues de un ejercicio que permitía modificar reglas para incentivar la participación de la gente. Un factor importante en el caso Tlalpan, fue que el monto asignado para su ejercicio participativo alcanzó hasta el 17% del presupuesto anual de la delegación. Asimismo esta herramienta se adaptó a los escenarios propios de la delegación, por motivo de esto hubo regiones en donde el ejercicio fue más participativo y en otro más consultivo, esto a razón de que como política pública tenía como objetivo pasar de una democracia representativa a una democracia participativa (García, 2014, pp. 44-45).

El presupuesto participativo instaurado en Tlalpan en el 2002, si bien fue punto de referencia para las nuevas experiencias en las delegaciones de la Ciudad de México, contó con diversos elementos que lo debilitaban como mecanismo de participación. Por ejemplo, los habitantes no eran incluidos al cien por ciento para la toma de decisiones, y otra es que las asambleas vecinales se realizaban una vez hecha la votación de los proyectos (García, 2014, p. 45).

El presupuesto participativo en el Distrito Federal pasó por estos diversos procesos para llegar al proceso actual que se estudiará, donde es importante recalcar que las experiencias implementadas en el principio del 2000 en las delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Tlalpan, fueron la base para mejorar y modificar esta herramienta de participación. Casi diez años después, el presupuesto participativo en el Distrito Federal fue puesto nuevamente en el acontecer público e instalado como en la actualidad se conoce.

4.2. Arranque del presupuesto participativo

En el año 2011 inició en el Distrito Federal el ejercicio de las atribuciones de la ley de participación ciudadana, entre estas la realización del presupuesto participativo. De esta manera, la sociedad comenzó a decidir sobre un porcentaje en la designación de los recursos con respecto obras o acciones (Instituto Electoral del Distrito Federal, planeación y presupuesto, 2011, p. 8).

El presupuesto participativo vio luz en el Distrito Federal por primera ocasión en el año 2011, a cargo del entonces Jefe de Gobierno Marcelo Ebrard. La primera consulta ciudadana del presupuesto participativo se realizó el 27 de marzo de 2011. Consecutivamente se efectuó otra consulta ciudadana el 13 de noviembre de 2011, con el fin de aprobar las fechas para todas las consultas. La tercera consulta ciudadana se llevó a cabo en noviembre de 2012. Fue de esta manera que el presupuesto participativo dio inicio de manera continua en la Ciudad de México (García, 2014, p. 52), con aproximadamente 1 815 colonias involucradas en las primeras consultas ciudadanas para definir los proyectos específicos para el ejercicio fiscal 2011, 2012 y 2013 (García, 2014, p. 52).

Los habitantes que integran los Consejos de los Pueblos y Comités Ciudadanos, que son nombrados coordinadores del presupuesto y planeación participativo, tienen entre sus facultades el participar en los procesos de planeación del presupuesto participativo, con base en lo dispuesto en la ley de participación ciudadana, teniendo en cuenta que en la toma de decisiones participan todos los integrantes del comité o consejo y se respeta el consentimiento emitido por la mayoría (Instituto Electoral del Distrito Federal, planeación y presupuesto, 2011, p. 8).

El comité ciudadano está respaldado en el artículo 91 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, el cual establece que “es el órgano de representación ciudadana de la colonia”. Su conformación se señala en el artículo 94 del mismo ordenamiento: “en cada colonia se elegirá un comité ciudadano conformado por nueve integrantes, los cuales son electos en jornada electiva y por votación universal, libre, directa y secreta. El cargo es de tres años y no se permite la reelección”. Esto quiere decir que son los mismos habitantes de las colonias quienes eligen y conforman los integrantes de su comité ciudadano.

Por su parte, los consejos ciudadanos delegacionales son establecidos en el artículo 129 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal como “la instancia de carácter consultivo y de coordinación de los comités ciudadanos y las organizaciones ciudadanas de cada una de las 16 delegaciones del DF”. El artículo 130 estipula que los consejos ciudadanos delegacionales “son integrados con el coordinador interno de cada uno de los comités ciudadanos, los coordinadores de los consejos del pueblo, las autoridades tradicionales y los representantes de cada una de las organizaciones ciudadanas debidamente registradas en la delegación que corresponda.” El Instituto Electoral del Distrito Federal (2011), establece que “el consejo ciudadano delegacional tiene como labor principal el conocer y opinar sobre el anteproyecto de presupuestos de egresos y el programa operativo anual de la delegación correspondiente” (p. 36). De esta manera podemos ver que cuenta con instancias de representación y deliberación, así como de acompañamiento en diversos momentos, de igual forma se realizan formas de democracia representativa, deliberativa y directa, con decisiones ciudadanas de carácter consultivo.

El presupuesto participativo en la Ciudad de México se realiza con los recursos que se designan para que los habitantes decidan su aplicación en las colonias correspondientes. La Asamblea Legislativa tiene como obligación disponer los recursos cada año en el presupuesto de egresos, como segmento del presupuesto de las delegaciones. Así, la ciudadanía puede, a través de los mecanismos de participación ciudadana constituidos en la ley de la materia, proponer, deliberar, opinar y decidir qué obras o acciones deben realizarse en sus colonias o regiones con el presupuesto participativo anual asignado (Instituto Electoral del Distrito Federal, planeación y presupuesto, 2011, p. 19). García (2014) menciona que los proyectos a deliberar en el presupuesto participativo en el Distrito Federal, son aquellos que la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal establece, en los que se destinan recursos solamente a proyectos que integren parte de alguno de los siguientes rubros: obras y servicios; equipamiento; obras relacionadas con actividades recreativas, culturales y deportivas; prevención del delito e infraestructura urbana (p. 29).

Como anteriormente se mencionó, la cantidad dirigida al ejercicio del presupuesto participativo en el Distrito Federal debe corresponder como mínimo al 1% y como máximo al 3% del presupuesto anual de cada una de las dieciséis delegaciones (Vargas, 17 de octubre de 2012, párr. 8). Asimismo, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (2015) en su artículo

199, menciona: “Estos recursos son independientes de los que las delegaciones contemplen para acciones de gobierno o programas específicos de cualquier tipo que impliquen la participación de los ciudadano en su administración, supervisión o ejercicio”.

Con referencia al presupuesto determinado a las colonias, existen deberes que cumplir por parte de las autoridades. El Jefe de Gobierno tiene en sus funciones obligatorias plantear este porcentaje en su presupuesto de egresos; por otra parte, la Asamblea Legislativa está obligada a aprobar el monto; por último, los Jefes Delegacionales tienen la obligación de ejercerlo. La decisión sobre los puntos a escoger dentro de los rubros disponibles, en los cuales se ejercerá el presupuesto establecido se deciden por medio de la consulta ciudadana. La consulta ciudadana se realiza en el segundo domingo de noviembre de cada año y es convocada por el Instituto Electoral del Distrito Federal (García, 2014, pp. 29-30). Quien determina los actores involucrados en el presupuesto participativo y la función que desempeñan, es la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (García, 2014, p. 30), en cuyo artículo 200 señala que hay tres autoridades, y del artículo 201 al 203 establece las funciones de cada autoridad involucrada (ver tabla 11).

Tabla 11. Autoridades del presupuesto participativo	
<i>Autoridad</i>	<i>Principales funciones</i>
Jefe de Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> a) Incluir en el presupuesto de egresos de las delegaciones de manera anual, los rubros y montos en los que se destinarán los recursos del presupuesto participativo. Este será remitido a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; b) Vigilar a través de las dependencias competentes, el ejercicio del presupuesto participativo; c) Tomar en cuenta para la elaboración del proyecto de presupuesto de egresos, los resultados de las consultas ciudadanas para definir los proyectos específico del presupuesto participativo.
Asamblea Legislativa	<ul style="list-style-type: none"> a) Aprobar anualmente en el decreto de presupuesto de egresos del Distrito Federal, los recursos para el presupuesto participativo; b) Vigilar mediante la Contaduría Mayor de Hacienda, el ejercicio del presupuesto participativo.
Jefes Delegacionales	<ul style="list-style-type: none"> a) Incluir en los programas operativos y anteproyectos anuales de presupuestos de egresos que remitan al Jefe de Gobierno, entre el 1% al 3% del total de su presupuesto para presupuesto participativo. El monto de recursos será el mismo para cada colonia y no se podrán excluir colonias. b) Indicar en los programas operativos y anteproyectos anuales de presupuestos de egresos los rubros en que en cada colonia de la Delegación se aplicarán los recursos del presupuesto participativo.
Fuente: (Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, 2015)	

Sumado a las tres autoridades del presupuesto participativo en el Distrito Federal anteriormente mencionadas, se cuenta con dos coadyuvantes en materia de esta herramienta de participación, los cuales son el Instituto Electoral del Distrito Federal y el comité ciudadano. La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal menciona en su artículo 204 sus funciones, tiempos y tareas, podemos verlas en la tabla 12. Es importante señalar que en la información contenida en las tablas 11 y 12 podemos ver que el presupuesto participativo coloca autoridades e instituciones de gobierno al servicio del presupuesto participativo, que este mecanismo está institucionalizado y autorreglamentado, que existe coordinación entre instancias y que es posible de órganos ciudadanos emitan recomendaciones para mejorar su funcionamiento.

Tabla 12. Actores coadyuvantes en el presupuesto participativo	
<i>Actores coadyuvantes</i>	<i>Principales funciones</i>
Instituto Electoral del Distrito Federal	<ul style="list-style-type: none"> a) Convocar el segundo domingo de noviembre de cada año a la consulta ciudadana sobre el presupuesto participativo. b) Coordinar a las autoridades y comités ciudadanos para la realización de la consultas ciudadanas. c) Educar, asesorar, capacitar y evaluar a los comités ciudadanos en materia de presupuesto participativo. d) Junto con los comités ciudadanos, será el encargado de validar los resultados de las consultas ciudadanas.
Comité Ciudadano	<ul style="list-style-type: none"> a) Elaborar propuestas y diagnósticos que podrían ser tomados en cuenta para el ejercicio del presupuesto participativo. b) Recibirán un informe pormenorizado sobre el ejercicio del presupuesto participativo, en un plazo de máximo 30 días posterior a su ejecución. c) En caso de que haya más de cinco proyectos específicos aprobados por los representantes delegacionales, ellos podrán preseleccionar los proyectos
Fuente: (Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, 2015)	

El presupuesto participativo en el Distrito Federal, tiene como principal instrumento la consulta pública para su realización. La consulta pública está estipulada en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, donde se establece que los rubros definidos en los que se aplicarán los recursos consignados al presupuesto participativo tienen que ser de conformidad con los resultados de la consulta (García, 2014, p. 33).

El Instituto Electoral del Distrito Federal (2011), en su manual de planeación de presupuesto, menciona que:

La consulta ciudadana es el instrumento de participación por el cual el Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales, las asambleas ciudadanas, los comités ciudadanos, y consejos delegacionales, someten a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en el Distrito Federal. (p. 23).

La consulta ciudadana es convocada por el Instituto Electoral del Distrito Federal el segundo noviembre de cada año, además esa institución debe organizar, desarrollar y vigilar todo el proceso y computar los resultados (Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, 2015). Las convocatorias para la ejecución de las consultas ciudadanas son emitidas por el Instituto Electoral del Distrito Federal, en conjunto con la Asamblea Legislativa, los Jefes Delegacionales, Jefe de Gobierno y los comités ciudadanos. En las colonias donde no se cuente con un comité ciudadano, los consejos ciudadanos delegacionales tienen como labor designar una comisión encargada de todos los trámites para dar cumplimiento a las disposiciones pertinentes para la elaboración de las consultas (Instituto Electoral del Distrito Federal, planeación y presupuesto, 2011, p. 25).

Los habitantes de la Ciudad de México tienen derecho de votar por el propósito específico que quieran para su colonia, para lo cual se emiten los votos en una mesa receptora por colonia, sin embargo, a partir de la consulta ciudadana de 2012 se incluyó la novedad de poder votar por medio de internet (García, 2014, p. 33). Desde el 2011 a la fecha, cada año se realiza lo estipulado en ley de participación ciudadana, artículo 84, sobre el lanzamiento coordinado de la convocatoria por las autoridades ya mencionadas (Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, 2015).

La Ley del Presupuesto Participativo del Distrito Federal, menciona en su artículo 25, que el sistema de presupuesto participativo consta de cuatro etapas:

- a) Difusión del sistema de presupuesto participativo y capacitación;
- b) Discusión, elaboración y análisis de viabilidad y factibilidad de proyectos específicos;
- c) Ejecución, vigilancia y control de los proyectos a realizar, y

d) Evaluación de resultados.

Las cuales para poder explicar y puntualizar en un bosquejo aún más completo se dividen en diez momentos. Primero, la **emisión de la convocatoria**. El Instituto electoral del Distrito Federal emite la convocatoria. La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal establece en su artículo 84 que el Instituto Electoral es la autoridad con facultades para emitir la convocatoria, organizar, desarrollar y vigilar el proceso de celebración, así como computar el resultado de las consultas (Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, 2015). En las convocatorias se indican las fechas, lugares y horas de realización, para las consultas ciudadanas de presupuesto participativo, así como la pregunta de la consulta ciudadana. En la cual el Jefe de Gobierno y los Jefes Delegacionales facilitarán los espacios necesarios para la realización de las consultas así como la logística para implementarlas (Instituto Electoral del Distrito Federal, planeación y presupuesto, 2011, p. 26).

Como segundo momento se da el **nombramiento de asesores delegacionales**. Los Jefes Delegacionales informarán al Instituto Electoral del Distrito Federal, a las direcciones distritales del instituto, el nombre y cargos del personal de la delegación política que capacitaran en materia jurídica, técnica y financiera para opinar sobre la viabilidad de los proyectos presentados. Los delegados nombraron desde la consulta ciudadana de septiembre de 2013 a enlaces delegacionales de distintos perfiles (García, 2014, p. 35).

El tercer momento corresponde a las **propuestas ciudadanas de proyectos específicos**. Los habitantes tendrán cinco días para plantear sus proyectos ante la dirección distrital del Instituto Electoral que les pertenezca, haciendo uso de la asesoría si así lo creen provechoso. Para realizar esto el artículo 12 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal establece los derechos y obligaciones que tiene un ciudadano, en el cual menciona que los ciudadanos pueden ejercer y hacer uso de los órganos y mecanismos de participación ciudadana. Asimismo, en el artículo 139 del mismo ordenamiento establece atribuciones claras para el jefe de manzana, como emitir opinión sobre la orientación del presupuesto participativo.

De acuerdo con la ley de participación ciudadana, cada año se convoca de manera regular a dos consultas ciudadanas, donde la primera, de junio a agosto de cada año, es para definir las gestiones prioritarias de aplicación a las colonias. El propósito que tiene esta primera consulta, es que su resultado se incluya en los anteproyectos y proyectos de presupuesto de egresos, así como en los programas operativos anuales. La convocatoria de esta consulta se realiza en los primeros

quince días de mayo (Instituto Electoral del Distrito Federal, planeación y presupuesto, 2011, pp. 23-24).

Los ciudadanos que deseen participar con su proyecto deben presentar su propuesta por escrito, con las siguientes características: a) nombre del proyecto; b) estar vinculados directamente con los rubros de obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito, actividades recreativas, deportivas y culturales; c) costo aproximado del proyecto conforme al tabulador de precios unitario del gobierno del Distrito Federal, disponible en la Jefatura Delegacional correspondiente; d) estimado de la población beneficiada y e) ubicación (Instituto Electoral del Distrito Federal, Preguntas frecuentes, s.f., párr. 4). El comité ciudadano o consejo de pueblo instala las mesas para la recepción de opinión. Aunque García (2014) menciona que en la actualidad el comité ciudadano, dejó de ser receptor principal de los proyectos específicos mientras que el Instituto Electoral local pasó de tener una función extraordinaria a ser el único receptor de las propuestas específicas (p. 36).

El cuarto momento es la **evaluación de los proyectos por parte de los representantes delegacionales (primera preselección)**. El artículo 28 de la Ley del Presupuesto Participativo capitalino estipula que la discusión de los proyectos se realiza al interior de las asambleas ciudadanas. Después de la primera consulta y recepción de propuestas, las delegaciones las examinarán y presentarán una opinión sobre cada uno de los proyectos recibidos. Al concluir la evaluación hacen llegar su informe a cada una de las direcciones distritales del Instituto Electoral local, quien informa a los comités ciudadanos. Un punto importante es que la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, no otorga facultades directas a las delegaciones políticas para realizar una preselección o evaluación de las propuestas de proyectos específicos. Asimismo la primera convocatoria de consulta ciudadana no contempla la posibilidad de que existan proyectos ganadores que no fueran viables por cuestiones técnicas, legales, financieras, etc. (García, 2014, p. 36). Se establece un aproximado de tres semanas para que las delegaciones políticas emitan una opinión favorable o no para que sean sometidas a una consulta ciudadana. La decisión que tome la delegación política será turnada de nuevo al Instituto Electoral local, mediante sus direcciones distritales, con el nombre del proyecto y la opinión emitida por la autoridad delegacional. En el supuesto en que los proyectos específicos sean más de cinco los que tienen opinión favorable, entonces intercede el comité ciudadano de cada colonia, para una segunda selección de proyectos (García, 2014, p. 37).

Como quinta parte se tienen la **evaluación de los proyectos por parte de los comités ciudadanos (segunda preselección)**. En el supuesto que se cuente con más de cinco proyectos con dictamen favorable por parte de los representantes delegacionales se realiza una preselección de proyectos por los comités ciudadanos de cada colonia, con el objetivo de contar con un máximo de cinco y un mínimo de dos proyectos. Por otro lado, en caso de que existan menos de cinco proyectos con dictamen favorable se someten todos los proyectos a consulta ciudadana sin ser necesaria la valoración por parte de los comités ciudadanos (García, 2014, p. 37). Esto se ve respaldado en la ley de participación ciudadana, en su artículo 93, fracción V, que establece que el comité ciudadano tiene como atribución “participar en la elaboración de diagnósticos y propuestas de desarrollo integral para la colonia, que deberán ser aprobados por la asamblea ciudadana”. La convocatoria es la que establece esta facultad del comité ciudadano, la cual deberá seleccionar por mayoría, un máximo de cinco y un mínimo de dos proyectos específicos para que sean sometidos a consulta (Instituto Electoral del Distrito Federal, preguntas frecuentes, s.f., párr. 3). De esta manera, las autoridades incluyen en sus proyectos y anteproyectos del presupuesto anual y en el programa operativo anual, los resultados de la consulta en las colonias. Posteriormente la Asamblea Legislativa aprueba el presupuesto de egresos del Distrito Federal, el cual incluye los recursos del presupuesto participativo para cada delegación (Instituto Electoral del Distrito Federal, planeación y presupuesto, 2011, p. 23).

El sexto punto corresponde a la **difusión e información**. Los comités ciudadanos tienen entre sus atribuciones el poder realizar foros informativos con el propósito de dar a conocer los proyectos que se someterán a consulta, así como los procedimientos y modalidades que se siguen para expresar el voto y el lugar donde se encuentran ubicadas las mesas receptoras de opinión. El Instituto Electoral local, por su parte, ofrece información acerca de los proyectos mediante la difusión en portal de Internet y en sus oficinas distritales. Estos foros son plenamente informativos, ya que se realizan una vez que ya han sido seleccionados los proyectos que serán sometidos a consulta, únicamente para aclarar ciertas especificidades de los mismos. El objetivo del foro es que los ciudadanos que estén presentes pueden realizar preguntas acerca de los proyectos que serán sometidos a consulta (García, 2014, p. 38).

El séptimo paso es la **consulta ciudadana**. Es aquí donde se realiza la segunda consulta, la cual define la forma en que habrán de aplicarse los recursos aprobados. Para poder votar se requiere la credencial de elector, cuyo domicilio corresponda a las secciones lectorales a la que

pertenezca la región (Instituto Electoral del Distrito Federal, planeación y presupuesto, 2011, p. 24). La emisión presencial de votos en la consulta para definir los proyectos específicos del presupuesto participativo será el segundo domingo de noviembre de cada año. La emisión electrónica de votos será días previos en las fechas que establezca el Instituto Electoral local (García, 2014, p. 38). La ley de presupuesto participativo (2015), estipula en su artículo 33, que los proyectos que resulten ganadores en la consulta ciudadana serán remitidos por el instituto electoral a la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno, a la delegación y al consejo delegacional participativo que corresponda.

Como octavo momento figura la **ejecución de las obras**. El Instituto Electoral del Distrito Federal remitirá al Jefe de Gobierno y Jefes Delegacionales la selección de proyectos ganadores para cada colonia o pueblo específico. Le corresponde al Jefe de Gobierno la ejecución de los proyectos ganadores (García, 2014, pp. 38-39). Se aplica el presupuesto asignado a la colonia, donde los Jefes Delegacionales formalizarán la colaboración con los comités ciudadanos y consejos de los pueblos, y entre los meses de marzo y mayo se ejecutaran los proyectos y demás procedimientos destinados al presupuesto participativo (Instituto Electoral del Distrito Federal, planeación y presupuesto, 2011, pp. 22, 32). Los recursos que no estén comprometidos al primero de junio serán reasignados a la Secretaría de Obras y Servicios de la Ciudad de México, para aplicarlos en coordinación con los comités ciudadanos y consejos de los pueblos. En los primeros quince días de septiembre los Jefes Delegacionales deben enviar al Jefe de Gobierno y a la Asamblea Legislativa un informe por colonia y región del avance de la ejecución de los recursos del presupuesto participativo (Instituto Electoral del Distrito Federal, planeación y presupuesto, 2011, pp. 32-33).

Como noveno punto tenemos el **seguimiento y supervisión**. El artículo 35 de la ley de presupuesto participativo del Distrito Federal establece la constitución de una comisión de vigilancia, la cual tendrá la obligación de supervisar el ejercicio del presupuesto participativo que realice la comisión de administración. La comisión de vigilancia es electa en la asamblea ciudadana, y debe estar integrada por cinco ciudadanos de la región, sin ser integrantes de cualquier otro órgano del presupuesto participativo. La duración de la comisión de vigilancia será de un año a partir de su integración en la misma fecha que la comisión de administración.

La comisión de vigilancia está encargada de observar y dar seguimiento a los acuerdos de la asamblea ciudadana, evaluar las actividades del comité ciudadano y emitir un informe

anual sobre el funcionamiento de éste, el que hará del conocimiento de la asamblea ciudadana respectiva (Instituto Electoral del Distrito Federal, planeación y presupuesto, 2011, p. 35).

El décimo momento corresponde a la **rendición de cuentas**. El decreto de presupuesto de egresos funda que los Jefes Delegacionales realicen cuatro informes trimestrales, informando a los ciudadanos de los compromisos y progresos sobre los proyectos que se ejecuten con motivo del presupuesto participativo (García, 2014, p. 39). De la misma manera, el Instituto Electoral local realiza evaluaciones anuales de desempeño de los comités. Anualmente, en el mes de octubre, se expiden los resultados de las valoraciones a la comisión de gobierno y a la de participación ciudadana, ambas de la Asamblea Legislativa, en un periodo de tres días hábiles para efectos de la asignación de los recursos del presupuesto participativo.

Una tarea importante que realiza el Instituto Electoral local es invitar a instituciones de educación superior, a organizaciones ciudadanas, al área de participación ciudadana de las delegaciones y de las dependencias del Distrito Federal, a participar en la ejecución de las evaluaciones del trabajo de los comités ciudadanos y consejos regionales (Instituto Electoral del Distrito Federal, planeación y presupuesto, 2011, p. 34).

Las actividades para la gestión, autorización y ejercicio del presupuesto participativo en el Distrito Federal, corresponden al calendario anual de actividades señalad en la tabla 13.

Es de esta manera que el presupuesto participativo se ha estado realizando en las 16 delegaciones del Distrito Federal, desde el año 2011, como consecuencia de la reforma a la Ley de Participación Ciudadana del 2010, la cual estipuló como parte de sus mecanismos para garantizar la participación ciudadana en la Ciudad de México.

Tabla 13. Calendario anual de actividades de la gestión, autorización y ejercicio del presupuesto participativo en la Ciudad de México	
Julio y Agosto	Entre estos meses las instituciones gubernamentales del Distrito Federal deben mandar a la Asamblea Legislativa su anteproyecto de egresos.
Diciembre	Antes del 31 de diciembre, la Asamblea Legislativa aprueba y/o modifica el anteproyecto de egresos.
Enero	Del 1 de enero al 31 de diciembre del año siguiente a la probación se ejerce el presupuesto.
Fuente: (Instituto Electoral del Distrito Federal, planeación y presupuesto, 2011, p. 33)	

La participación que se ha obtenido en este caso ha sido diversa (Ver tabla 14). Por ejemplo, en el año 2011 las autoridades del Distrito Federal convocaron a la ciudadanía a participar en la consulta ciudadana en materia de presupuesto participativo que se realizó el 27 de marzo de 2011, para definir los proyectos específicos en los que se aplicarían los recursos correspondiente al ejercicio fiscal 2011. En dicha consulta ciudadana participó 2.17% del listado nominal, conformado por 6 570 938 ciudadanos de 1 721 colonias o pueblos. Se emitieron 142 332 opiniones de un total de 6 330 proyectos (Vargas, 12 de octubre de 2012, párr. 11). Fue así como el 13 de noviembre de 2011 se realizó la consulta ciudadana con un total de de 144 277 opiniones emitidas, y se tuvo una participación de 2.01% de la lista nominal conformada por 7 161 337 ciudadanos (Vargas, 12 de octubre de 2012, párr. 13). El 11 de noviembre del año 2012 se registraron 142 482 ciudadanos para la consulta de presupuesto participativo 2013, equivalente a 2.05% del padrón (El Universal, 14 de noviembre de 2012, párr. 4). El 1 de septiembre de 2013, para la consulta del presupuesto participativo 2014, el Instituto Electoral capitalino estimó obtener 800 mil sufragios (Radio Fórmula, 2 de septiembre de 2013, párr. 1), donde el Instituto Electoral del Distrito Federal, señala que fueron 876, 716 los participantes del 2013 (Instituto Electoral del Distrito Federal, estadísticas, 2014, p.226)El 9 de noviembre de 2014 se realizó la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo 2015 participaron 188,764 sumados entre los participantes que votaron físicamente y por la página de internet (Excélsior, 12 de noviembre de 2014, párr. 1).

Tabla 14. Ciudadanos en el presupuesto participativo de la Ciudad de México		
Fecha	Cantidad de ciudadanos participantes	Porcentaje con el total de habitantes según la lista nominal de cada año
27 de marzo de 2011	142,332	2.17%
13 de noviembre de 2011	144,277	2.01%
11 de noviembre de 2012	142,482	2.05%
1 de septiembre de 2013	876, 716	11.97%
9 de noviembre de 2014	188,764	2.64%

Fuente: Elaboración propia con base en (Vargas, 12 de octubre de 2012; El Universal, 14 de noviembre de 2012; Radio Fórmula, 2 de septiembre de 2013; Excélsior, 12 de noviembre de 2014; Ciudadanos Uni2, 23 de agosto de 2015).

4.3. Logros o resultados

El presupuesto participativo en la Ciudad de México tiene como principal logro, el estar reglamentado e institucionalizado dentro de la Ley de Participación Ciudadana, lo que le da respaldo jurídico y promueve la capacidad de los ciudadanos para participar, además de promover el diálogo entre el gobierno y los ciudadanos. El hecho de estar estipulado por la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, garantiza que no sea un ejercicio participativo de un solo periodo de administración, lo cual contribuye a su legitimidad como herramienta de participación ciudadana en la ciudad.

El presupuesto participativo capitalino fue un factor determinante para la inclusión de la sociedad en la participación ciudadana. Desde 2011 se ejerció de mejor manera, y se establecieron reglas más simples. Marcelo Ebrard impulsó a los ciudadanos al presupuesto participativo, con ello fue creciendo la cantidad de habitantes que participaba en las urnas de la consulta ciudadana, y cada vez más cumplían con su responsabilidad. Por consiguiente, cada vez que el ejercicio se respeta, la calidad de la participación mejora (Archundia, 14 de noviembre 2011, párr. 1-2).

El destinar un porcentaje del presupuesto de las delegaciones al presupuesto participativo orilló a los ciudadanos a organizarse y discutir en colectividad las mejores opciones de destinar este porcentaje de recursos. Por lo que el presupuesto participativo es el mecanismo que inició la apertura para que los ciudadanos se involucren en las problemáticas existentes en sus colonias (Instituto Electoral del Distrito Federal, manuales, 2013, p. 39).

Un logro más ocurrió en el 2015, cuando la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó una nueva ley en la cual se aumentó de 3% a 5% el monto del presupuesto de egresos de las delegaciones para obras que decidan por regiones. Asimismo, a través de esta ley se concibe el traslado a las asambleas ciudadanas de algunas jurisdicciones que tiene la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, como el discutir, proponer y elegir proyectos del presupuesto participativo (Suárez, 1 de mayo de 2015, párr. 1-4). Debido a esto, otro cambio que se originó fue la asignación de los montos del presupuesto participativo con una fórmula que toma en cuenta el número de habitantes y desarrollo económico de cada colonia, lo cual es diferente a como se comenzó la repartición desde el 2011, en partes iguales por cada colonia dentro de las

delegaciones del Distrito Federal (Suárez, 1 de mayo de 2015, párr. 5). Lo cual contribuye a la superación de desigualdades.

El presupuesto participativo en la Ciudad de México se ha caracterizado por estar adaptándose a la apertura de nuevas vías de comunicación, como lo es el caso de las herramientas digitales. Esto se ve reflejado en su página electrónica www.iedf.or.mx, en donde se puede encontrar las convocatorias emitidas sobre el presupuesto participativo, información adicional sobre el tema, y también se puede realizar la consulta ciudadana a través de este medio (Instituto Electoral del Distrito Federal, planeación y presupuesto, 2011, p. 25).

El crecimiento que el presupuesto participativo fue adquiriendo en la participación de los ciudadanos tiene su auge en 2011, con 1 759 proyectos ganadores en las diferentes delegaciones del Distrito Federal (Capital 21, 18 de noviembre de 2014, párr. 1). Asimismo, los resultados del presupuesto participativo 2015 fueron trascendentales, votando los ciudadanos por los rubros específicos como se precia en la tabla 15, en donde los proyectos menos votados, con tan sólo 90 votos, fueron los que promueven actividades deportivas y culturales. Asimismo en la consulta ciudadana sobre el presupuesto participativo 2015, se registraron 188 764 opiniones, de las cuales la mayoría se dio por medio de Internet, vía que reportó un crecimiento del 139% en comparación del 2014 (Capital 21, 18 de noviembre de 2014, párr. 2-4).

Tabla 15. Resultados de las votaciones en los rubros específicos del presupuesto participativo 2015 en el Distrito Federal.	
1er lugar	752 proyectos de obras y servicios
2do lugar	338 proyectos para prevención del delito
3er lugar	290 proyectos para equipamiento
4to lugar	289 proyectos para infraestructura urbana
Fuente: (Capital 21, 18 de noviembre de 2014)	

Un logro reciente ocurrió en el 2016, a cargo de Miguel Ángel Mancera, Jefe de Gobierno desde el 2012, al encabezar la firma de un convenio de colaboración entre la Contraloría General de la Ciudad de México y el Instituto Electoral del Distrito Federal, el cual tiene como objetivo garantizar la transparencia de cada proyecto, el seguimiento de las acciones a realizar está a cargo del Instituto Electoral, junto con controladores ciudadanos que realizan una fiscalización trimestral (Capital 21, 19 de febrero de 2016, párr. 1-2). Esto es importante porque se trata de la primera ocasión en la que se establecen mecanismos de vigilancia ciudadana de los recursos

destinados al presupuesto participativo, el cual para el 2016 cuenta con un monto destinado de 874 millones de pesos para 1 700 proyectos (Capital 21, 19 de febrero de 2016, párr. 3). Esta acción contribuye a la transparencia, rendición de cuentas y el combate a la corrupción en el presupuesto participativo del Distrito Federal. De igual manera se ha asegurado que contará con una plataforma en tiempo real para conocer cómo se van realizando los proyectos electos por la ciudadanía (Capital 21, 19 de febrero de 2016, párr. 6).

4.4. Críticas y debilidades

El presupuesto participativo de la Ciudad de México, desde sus primeras experiencias en los inicios del año 2000, presentó múltiples debilidades al igual que la experiencia aplicada desde el 2011. Entre las más comunes se encuentran:

- La falta de cultura de participación ciudadana;
- El desconocimiento de los habitantes del Distrito Federal sobre la operación general de los gobiernos locales, en algunos casos;
- El manejo de las relaciones gobierno-sociedad se da a través de prácticas clientelares y de contención política;
- Tendencia del gobierno local a establecer una relación vertical con los ciudadanos. El manejo del presupuesto es visto como mecanismo de poder por parte de algunos funcionarios delegacionales; poca disposición de los funcionarios y técnicos delegacionales;
- Poca disposición de los funcionarios y técnicos delegacionales, en abrir espacios compartidos con la ciudadanía en la gestión de gobierno y su evaluación;
- Inercia de algunas organizaciones sociales de manejarse a través de liderazgos corporativos, para negociar con el gobierno local;
- Subestimación de la capacidad de la población de hacer propuestas viables en materia de desarrollo urbano;
- Los gobiernos delegacionales no cuentan con cultura de rendición de cuentas, en de abrir espacios a la supervisión y seguimiento de acuerdos con la población;

- Reducida capacidad de inversión de las delegaciones, por las amplias asignaciones de recursos a otros rubros, por ejemplo los gastos administrativos;
- Cuando los problemas planteados por la ciudadanía superan los límites del territorio delegacional, su resolución depende de la intervención del nivel federal o central, limitando la capacidad de acción de las delegaciones;
- Las direcciones delegacionales suelen trabajar aisladamente, dificultándose las tareas que requieren de su interrelación (Delgado, 2006, pp. 186-187).

Otros debilidades son señaladas por De la Mora (11 de mayo de 2015), quien menciona que a partir del 30 de abril de 2015 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó una nueva ley de participación Ciudadana, y creó la Ley de Presupuesto Participativo del Distrito Federal, teniendo como consecuencia de esta modificación una alteración del destino en el que se pueden ejecutar los recursos destinados:

Si se aplica tal como está redactada, el presupuesto participativo solamente se puede consignar a las partidas de gasto incluidas en el Capítulo 4 000 del Clasificador por Objeto del Gasto del Distrito Federal, que pertenece al gasto en transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas. Esto quiere decir que los recursos que antes podían incluirse en capítulos de gasto directamente relacionados con los proyectos de construcción de obra pública o de adquisición de bienes muebles e inmuebles ahora podrán utilizarse para casi cualquier cosa (párr. 1-4).

Por lo que la reforma a las reglas del presupuesto participativo no contribuye positivamente, ya que añadida a otras disposiciones de la ley aprobada, podría facilitar que los recursos sean utilizados como instrumentos clientelares de los delegados, quienes ahora participarán en la decisión sobre la posibilidad de los proyectos a través de su pertenencia a los órganos técnicos de los consejos delegacionales participativos. Esto quiere decir que, aunque los proyectos sean presentados y votados en las asambleas ciudadanas, serían decididos por los órganos técnicos, donde se podrían descartar proyectos por motivos políticos (De la Mora, 11 de mayo del 2015, párr. 5).

De igual manera se puede criticar la propuesta de la distribución geográfica de los recursos, el cual en un inicio se asignaba por fracciones iguales para los comités ciudadanos y

consejos de los pueblos independientemente de su población o de la condición socioeconómica de sus habitantes. Ahora, la ley establece que los recursos serán distribuidos con una fórmula que toma en cuenta al índice de población, marginación y desarrollo económico de cada colonia. Esta disposición, que aparenta ser equitativa y desempeñar con una función de redistribución de los recursos públicos, no cuenta con un procedimiento que señale de qué manera se van a priorizar los criterios de distribución (De la Mora, 11 de mayo del 2015, párr. 6). Sin embargo esta configuración contribuye a la superación de desigualdades ya que se da más prioridad a los habitantes que más lo necesiten.

Una crítica más de la nueva ley, es que le quita facultades al Instituto Electoral local para cederlas a los consejos delegacionales participativos, ya que el quitarle estas atribuciones al Instituto no contribuye positivamente en términos de diseño institucional (De la Mora, 11 de mayo del 2015, párr. 7).

Asimismo no se han aplicado sanciones a las autoridades delegacionales que incumplen, y cada año aumenta el porcentaje de proyectos que no son realizados con los recursos del presupuesto participativo, lo que ha tenido como consecuencia que la población comience a desanimarse para participar en la consulta ciudadana. Al respecto se ha reconocido por parte del Instituto Electoral capitalino que no existe una responsabilidad expresa en la ley para que las delegaciones cumplan, y tampoco el Instituto Electoral tiene la autoridad para hacerlo, ante esto acatan las buenas o malas prácticas de cada administración para realizar las demandas que sus ciudadanos expresan por medio del presupuesto participativo (Contreras, 20 de septiembre de 2015, párr. 1, 4,5).

De igual manera la ley de participación ciudadana aprobada en el 2011, no contempla qué hacer con los recursos que sobren del presupuesto participativo en cada ejercicio, esto por motivo de que no todos los trabajos realizados tienen el mismo costo, por lo que los recursos quedan varados o no se devuelven al presupuesto general del Distrito Federal, y tampoco el recurso se acumula para el año siguiente (Contreras, 20 de septiembre de 2015, párr. 8).

En el 2016 se denunció la falta de transparencia en la designación del presupuesto participativo respectivo al año 2015 de la delegación Benito Juárez, esto con referencia al proyecto de mejora de luminarias, el cual resultó ganador con el objetivo de contrarrestar los problemas de inseguridad. La crítica se debe ya que no se terminó de aplicar la compra e instalación de noventa luminarias ecológicas y solares en al menos dieciocho colonias, con un

costo contemplado por cada una de 7 841 pesos. De igual manera, las lámparas instaladas no fueron de la calidad que los habitantes decidieron, y tampoco del costo señalado, quedando en juego más de 600 mil pesos (Villavicencio, 14 de febrero de 2016, párr. 1, 3,4). Lo cual estimula la falta de transparencia, y con ello genera desconfianza de este mecanismo y sus autoridades, por parte de los ciudadanos que participan con la intención de que su voz sea tomada en cuenta de una manera legal y correcta.

5. Cumplimiento de los criterios de evaluación del presupuesto participativo en México y Brasil.

Habiendo estudiado y analizado los casos anteriores, es preciso realizar un cuadro comparativo para apreciar claramente los diferentes modelos de participación ciudadana de cada entidad, y si cumplen con las condiciones que se plantearon en el capítulo uno, las cuales garantizan que la experiencia de participación ciudadana sea correctamente efectiva (ver tabla 16).

Tabla 16. Tabla comparativa, Brasil-México, con respecto al cumplimiento de criterios de evaluación que garantizan que el presupuesto participativo sea efectivo				
<i>Criterios de evaluación</i>	<i>Porto Alegre, Brasil.</i>	<i>Municipio de Puebla, Puebla México.</i>	<i>Municipio de Tlajomulco, Jalisco, México</i>	<i>Ciudad de México, México</i>
Autorreglamentado	✓	✓	✓	✓
Vinculante	✓	✓	✓	✓
Con elección de delegados con mandato imperativo de la Asamblea	✓	✓	✓ Cumple parcialmente	✓

Contando con espacios deliberativos (foros) previos al proceso asambleario	✓	✓	✓	✓
Democracia directa (un hombre, una mujer, un voto)	✓	✓	✓ Cumple parcialmente	✓
Con sistemas de seguimiento de lo aprobado y contraloría social	✓	✓	✓	✓ Cumple parcialmente
Rendición de cuentas	✓	✗	✓	✓ Cumple parcialmente
Encaminado a la inclusión social y la superación de las desigualdades	✓	✗	✗	✓
Generando formación para la apropiación del proceso por parte de la ciudadanía	✓	✓	✗	✓
Poniendo al servicio del proceso a la institución y a su maquinaria administrativa	✓	✓	✓	✓
Fuente: Elaboración propia con base en la información del capítulo III.				

En la tabla anterior podemos ver que la experiencia de presupuesto participativo en Porto Alegre ha servido como referencia mundial por su efectividad en su aplicación, ya que cumplió con todos los condicionantes que garantizan la efectividad en esta herramienta de participación, al ser autorreglamentado; vinculante; con elección de delegados con mandato imperativo de la asamblea; contando con espacios deliberativos (foros) previos al proceso asambleario; democracia directa (un hombre, una mujer, un voto); con sistemas de seguimiento de lo aprobado y contraloría social; rendición de cuentas; encaminado a la inclusión social y la superación de las desigualdades; generando formación para la apropiación del proceso por parte de la ciudadanía;

poniendo al servicio del proceso a la institución y a su maquinaria administrativa. Haciendo la comparación con los casos de estudio tenemos que

a) Es Autorreglamentado

- Porto Alegre, Brasil: El presupuesto participativo en Porto Alegre, se rige bajo el reglamento interno del consejo municipal, del plan de gobierno y presupuesto. Al mismo tiempo quedo regulado dentro del reglamento la comisión paritaria y la comisión tripartita, esto se refiere a los órganos de dirección. También en 1995 se instaló el reglamento del fondo municipal de desarrollo (Corona, 2004, p. 29).
- Puebla: En la experiencia del presupuesto participativo del municipio de Puebla, el mecanismo de participación es autorreglamentado, ya que obtuvo su marco institucional debido a que la Comisión de Patrimonio y Hacienda Municipal, junto con personal de la Coordinación General de Políticas Públicas e Innovación Gubernamental, se encargaron de desarrollar el reglamento. De esta manera, el día 14 de octubre de 2009 el reglamento desarrollado es aprobado por el cabildo, y publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el 30 de octubre de 2009 (León y Rodríguez, 2012, p. 105).
- Tlajomulco, Jalisco: A pesar de no contar con un reglamento específico, se rige bajo del reglamento del Consejo Municipal de Participación Ciudadana de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, en sus artículos del 18 al 25.
- Ciudad de México: El presupuesto participativo está reglamentado en la Ley de Participación Ciudadana, garantizando que no sea un ejercicio participativo de un solo periodo de administración, lo cual contribuye a su legitimidad como herramienta de participación ciudadana en la Ciudad de México. De igual manera, a partir del 30 de abril de 2015, la Asamblea Legislativa aprobó una nueva Ley de Participación Ciudadana y la Ley de Presupuesto Participativo.

b) Es vinculante/ hay elección de delegados con mandato imperativo de la asamblea

- Porto Alegre, Brasil: cumple con la condición de ser vinculante al incorporar movimientos populares como la Unión de las Asociaciones de Vecinos de Porto Alegre y de la Federación Río-Grandense de Asociaciones Comunitarias y de Moradores de Barrios. De igual manera hay elección de delegados en todas las regiones que lo integran.
- Puebla: Es vinculante y cuenta con elección de delegados con mandato imperativo, ya que el Consejo Técnico del Presupuesto Participativo del Ayuntamiento de Puebla funciona

como órgano de administración entre la ciudadanía y la administración municipal para formalizar las propuestas y proyectos emanados de la población y presentados ante el ayuntamiento. Y se eligen a delegados territoriales quienes realizan sesiones de trabajo entre los vecinos de las colonias.

- Tlajomulco, Jalisco: Se ejerce de manera vinculante por medio del Consejo Municipal de Participación Ciudadana, ya que las obras votadas y elegidas sometidas a consulta son propuestas por escrito hechas por los ciudadanos que participan en la edición anterior de la consulta de presupuesto participativo. Sin embargo en la elección de integrantes para el Consejo Municipal de Participación Ciudadana, se realiza una convocatoria pública, donde los participantes son elegidos por sorteo y es el Presidente Municipal propone a quien ocupará la presidencia del Consejo, por lo que debido a esto, cumple parcialmente con este rubro.
- Ciudad de México: La herramienta del presupuesto participativo es vinculante mediante los habitantes que integran los consejos de los pueblos y comités ciudadanos, que son nombrados coordinadores del presupuesto. Los comités ciudadanos son elegidos y conformados por los habitantes de cada colonia, según el artículo 94 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

c) Cuentan con espacios deliberativos (foros) previos al proceso asambleario

- Porto Alegre, Brasil: Cuenta con foros de delegados, los cuales son órganos colegiados con funciones de consulta, movilización y control. Su objetivo es ampliar la participación de la población, especialmente en cuanto a la preparación del plan de inversión y supervisión de trabajos que realiza el ayuntamiento. La elección de los miembros del foro de delegados, es mediante votos, en donde participan todos los ciudadanos mayores a dieciséis años (Santos. 2004, p. 124).
- Puebla: En el caso del municipio poblano cuentan con talleres de trabajo previos, con sesiones de capacitación dirigidas a los delegados territoriales y vecinos de las colonias a beneficiarse. De igual manera los programas integrales urbanos y sociales con el presupuesto participativo cuentan con una sesión de análisis, discusión y, en su caso, aprobación de proyectos (León y Rodríguez, 2012, p.108).
- Tlajomulco, Jalisco: El Reglamento de Gobierno Ciudadano y el Consejo Municipal de Participación Ciudadana del municipio de Tlajomulco estipula, en su artículo 20, que en

los meses de octubre noviembre y diciembre de cada año, el consejo en conjunto con el municipio crearán las mesas de trabajo para definir el listado de las obras propuestas como prioritarias para el paquete de presupuesto participativo.

- Ciudad de México: El presupuesto participativo cuenta un asamblea ciudadana previa a la consulta ciudadana para la preselección de proyectos. Luego ocurren una serie de consultas ciudadanas para discutir y elegir los proyectos.

d) En forma de democracia directa (un hombre/una mujer, un voto)

- Porto Alegre, Brasil: Cuenta con democracia directa, ya que los habitantes votan por las principales prioridades a realizar para toda la ciudad, lo cual genera inclusión de la población a resolver las problemáticas que los aquejan, todos pueden participar.
- Puebla: Es mediante el Consejo Técnico del Presupuesto Participativo en donde los delegados territoriales llegan a presentar de manera ejecutiva los proyectos que desean ser financiados y materializados por medio del presupuesto participativo, es aquí donde se realiza la deliberación entre los representantes de los vecinos de las diversas colonias con los burócratas e integrantes del cabildo para discutir el sentido social, la problemática que se va a tender y resolver y los beneficios que se esperan, si hay consensos se someten a votación los proyectos. Pueden participar todos los habitantes del municipio.
- Tlajomulco, Jalisco: Los ciudadanos participan de manera directa, aunque deben cumplir con el pago de su impuesto predial en los primeros dos meses del año, votan físicamente en boletas y urnas en papel y electrónicas. El estar limitado sólo a los ciudadanos que cumplen con el pago del impuesto predial, lo hace cumplir parcialmente con este rubro.
- Ciudad de México: Los ciudadanos participan de manera democrática directa, ya que tienen derecho de votar por el propósito específico que quieran para su colonia, a partir de la consulta ciudadana de 2012 se incluyó la novedad de poder votar por medio de Internet, todos pueden participar.

e) Hay sistemas de seguimiento de lo aprobado y contraloría social/ y de rendición de cuentas

- Porto Alegre, Brasil: Una de las principales características que dio legitimidad al presupuesto participativo fue la total transparencia de las acciones que realizaba el gobierno. La rendición de cuentas ejercida en las etapas del presupuesto participativo, y el acompañamiento por parte de la sociedad en la elaboración de obras y servicios fueron

establecidos con el fin de favorecer un mejor control público sobre las acciones de la administración municipal.

- Puebla: Este caso cuenta con un seguimiento el cual se ejerce mediante un monitoreo sobre el impacto del proyecto en la población objetivo por parte de los ciudadanos y de las autoridades, donde al mismo tiempo se busca fomentar un sentido de colaboración y pertenencia por parte de los vecinos y habitantes de la zona, para que por medio de la corresponsabilidad y el cuidado prevalezca la participación. Pero por otro lado no cuenta con una rendición de cuentas establecida.
- Tlajomulco, Jalisco: Se ha caracterizado por la transparencia y rendición de cuentas, esto queda estipulado en su reglamento, en el artículo 25, en donde establece que “una vez terminadas las obras públicas elegidas como prioritarias en el proceso de consulta del presupuesto participativo, el municipio informará al consejo sobre la conclusión e inauguración de las mismas”. De igual manera cuentan con rendición de cuentas, la cual es publicada por el Ayuntamiento en los medios correspondientes y en su página *web* se puede obtener el informe detallado del costo beneficio de cada obra realizada.
 - Ciudad de México: Tiene estipulado en el artículo 35 de su ley la constitución de una comisión de vigilancia, encargada de supervisar el ejercicio del presupuesto participativo que realice la comisión de administración. La comisión de vigilancia es electa en la asamblea ciudadana, y debe estar integrada por cinco ciudadanos de la región, sin ser integrantes de cualquier otro órgano del presupuesto participativo. La duración de la comisión de vigilancia será de un año a partir de su integración en la misma fecha que la comisión de administración. La comisión de vigilancia está encargada de observar y dar seguimiento a los acuerdo de la asamblea ciudadana, evaluar las actividades del comité ciudadano y emitir un informe anual sobre el funcionamiento de éste, el que hará del conocimiento de la asamblea ciudadana respectiva (Instituto Electoral del Distrito Federal, planeación y presupuesto, 2011, p. 35). De igual manera cuenta con rendición de cuentas, ya que el decreto de presupuesto de egresos funda que los Jefes Delegacionales realicen cuatro informes trimestrales en el que indiquen los compromisos y progresos sobre los proyectos que se ejecutarán con motivo del presupuesto participativo (García, 2014, p. 39). Reforzando lo anterior, el Instituto Electoral del local realiza evaluaciones anuales de desempeño de los comités. Anualmente, en el mes de octubre se expiden los

resultados de las valoraciones a la comisión de gobierno y a la comisión de participación ciudadana. Asimismo, se invita a instituciones de educación superior y organizaciones de la sociedad civil a participar. Sin embargo, se ha documentado en la prensa capitalina que existe desvío de recursos, o incumplimientos.

f) Está encaminado a la inclusión social y superación de desigualdades

- Porto Alegre: El presupuesto participativo en Porto Alegre garantizó educación a jóvenes y adultos, aumentando la enseñanza pública a un 200%; modernización y expansión de los servicios públicos de salud; transporte público, el cual fue una de las principales prioridades del presupuesto participativo en su inicio; saneamiento básico, la cual se ha quedado como prioridad a lo largo de la gestión popular; pavimentación, lo cual fue lo más notado en los ciudadanos a la hora de su implementación; medio ambiente y limpieza urbana; asistencia social, donde se incluyeron programas de inclusión social, programas contra el hambre y asistencia a los niños de la calle; vivienda; cultura; negocios; y nuevas tecnologías, donde se inició la capacitación a estudiantes con nuevos equipos computacionales en las escuelas públicas. Este fue un factor que contribuyó a que el presupuesto participativo este encaminado a la inclusión de la población y la superación de las desigualdades.
- Puebla: En este caso se beneficia a la población en general, pueden participar desde jóvenes universitarios hasta ciudadanos con edades avanzadas. Se seleccionan las zonas importantes por medio de indicadores enfatizando la problemática existente a nivel urbano. No se toma como objetivo principal la erradicación de la marginación y se ha demandado a nivel municipal que no se integra a los ciudadanos que acaban de ingresar a las regiones que participan en el presupuesto, por lo tanto no cumple con este criterio.
- Tlajomulco, Jalisco: No contribuye a la inclusión social y superación de desigualdades, ya que únicamente pueden participar los ciudadanos que cumplan con el pago de sus impuestos prediales, por lo que gente sin bienes inmuebles o que no puede estar al día en sus pagos se ve excluida. De igual manera es limitado en sus alcances, ya que sólo se aplica en tres colonias que apenas representan el 4.63% de la población total de la Zona Metropolitana de Guadalajara.
- Ciudad de México: Fue hasta 2015 cuando el presupuesto participativo cumplió con este rubro, al modificar la distribución geográfica de los recursos, ya originalmente se

asignaban por fracciones iguales para los comités ciudadanos y consejos de los pueblos, independientemente de su población o de la condición socioeconómica de sus habitantes. Ahora, la ley establece que los recursos serán distribuidos con una fórmula que toma en cuenta al índice de población, marginación y desarrollo económico de cada colonia.

g) Se genera formación para la apropiación del proceso por parte de la ciudadanía

- Porto Alegre, Brasil: Como método de preparación se instalaron las plenarias temáticas en donde se le daba conocimiento y preparación a la población en general interesada. Cumpliendo así con un requisito más de un correcto mecanismo de participación, ya que este fue el espacio para discutir y prepararse mediante foros, de los temas del acontecer social local.
- Puebla: Cuenta con talleres de trabajo en los que se da capacitación a los delegados territoriales y vecinos de las colonias a beneficiarse.
- Tlajomulco, Jalisco: La capacitación para la realización del presupuesto participativo se da al personal de la unidad de planeación institucional y a los motivadores en el manejo de las urnas electrónicas, los cuales son miembros de la administración municipal dejando a un lado formación a la ciudadanía.
- Ciudad de México: La Ley de Participación Ciudadana local asigna al instituto Electoral la tarea de educar, asesorar, capacitar y evaluar a los comités ciudadanos en materia de presupuesto participativo, lo que significa que los habitantes que integran los comités ciudadanos, reciben formación en torno a los procesos del presupuesto participativo.

h) Ponen instrumentos y maquinaria administrativa al servicio del proceso de participación

- Porto Alegre, Brasil: El presupuesto participativo fue concebido como una herramienta en la cual las diversas instancias de gobierno fueron clave para lograr su efectividad, ya sea presentando propuestas, suministrando la información necesaria, asesoramiento técnico e infraestructura, dar explicaciones detalladas a la gente en diversas reuniones, etc.
- Puebla: En el municipio el ayuntamiento colabora con su personal administrativo y con la conformación de los expedientes técnicos de los proyectos. Esto implica el involucramiento en aspectos técnicos del presupuesto participativo.

- Tlajomulco, Jalisco: Su reglamento estipula, en el artículo 24, que el ayuntamiento debe dotar recursos materiales y humanos suficientes a efecto de poder dar cumplimiento a los procesos de consulta del presupuesto participativo.
- Ciudad de México: El gobierno otorga recursos materiales y humanos suficientes, a efecto de poder dar cumplimiento a los procesos de consulta del presupuesto participativo. Otras entidades como el Instituto Electoral local forman parte activa del proceso, lo mismo que secretarías de gobierno, delegaciones de gobierno, entre otras instancias.

Con lo anterior, podemos ver que la experiencia más completa es la de Porto Alegre, mientras que en México lo es la Ciudad de México. Los casos de Jalisco y Puebla presentan algunos problemas en materia de rendición de cuentas e inclusión. En sociedades con problemas de corrupción y de marginación son dos aspectos que deben evitarse. En todos los casos, incluido Brasil, un problema frecuente es que se utiliza el presupuesto con fines partidistas, para ganar simpatía ciudadana y, por ende, votos en los procesos electorales.

En todos los casos se pudo constatar algunos de los elementos de la hipótesis planteada, pudiendo ver que si la voluntad política se combina con una participación social activa, es más fácil que los presupuestos participativos se desarrollen. La combinación de criterios de la Red FAL da como resultado un presupuesto participativo exitoso, la ausencia de ellos, o limitada presencia, también afecta al desarrollo de este mecanismo de participación ciudadana.

CONCLUSIONES

Como se ha venido señalando, el presupuesto participativo es un proceso de participación democrática donde la población puede participar libremente y de manera directa, mediante una serie de reuniones en donde toda comunidad es participe y se decide cuáles son las principales obras que conforme a sus necesidades el gobierno debe realizar.

La experiencia democrática de Porto Alegre es una de las más conocidas en todo el mundo por haber hecho posible en América Latina una gestión eficaz, extremadamente democrática de los recursos urbanos. Debida a este gran impacto fue elegida por las Naciones Unidas como una de las cuarenta innovaciones urbanas en todo el mundo, sobre todo por el impacto que produjo en indicadores como la alfabetización, matrícula en la enseñanza básica y secundaria, habitación, drenaje, etc. Los efectos obtenidos en la población fueron diversos, incluso en un contexto de crisis económica este mecanismo dotó de legitimidad al gobierno del Partido de los Trabajadores, al mismo tiempo que contribuyó a la integración de la sociedad para hacerlos sentir parte de la transformación de sus comunidades.

El caso del presupuesto participativo en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, es un ejemplo de cómo mediante un correcto diseño institucional la democracia deliberativa sirvió como detonante para desarrollar la participación en una sociedad con capital social fuerte y la voluntad política está presente. En casos como este se puede señalar que para que una comunidad se gobierne a sí misma, es necesario que todos sus miembros puedan ejercer idéntica influencia en sus decisiones, pues en democracia “ningún individuo o grupo puede ser favorecido en razón de sus características particulares” (Przeworski, 2010, p. 139). El presupuesto participativo, se caracterizó por ser incluyente, rasgo que lo fortaleció, contribuyendo a reducir la desigualdad social, lo cual lo posicionó como referencia internacional.

La aplicación del presupuesto participativo fue un triunfo de la democracia deliberativa, ya que los pobladores exigían poder participar bajo el modelo de una democracia participativa y directa, en la toma de decisiones de su localidad. Asimismo un factor que favoreció su desarrollo e interés dentro de la sociedad fue su seguimiento y rendición de cuentas, en la cual los ciudadanos formaban parte. Este modelo fue exitoso y dio resultados positivos, ya que cumplía

diferentes criterios para su correcto. Fue por ello que el presupuesto participativo, como herramienta de participación, fue adoptado en otros países, y con especial referencia en América Latina. Tal es el caso de México, en el municipio de Puebla, el municipio de Tlajomulco en Jalisco y la Ciudad de México, los cuales han aplicado este modelo de políticas públicas para fomentar la participación ciudadana.

En el caso mexicano, la participación ha estado en constante evolución desde el siglo XX. La literatura sobre el tema señala que el terremoto de 1985 fue un detonante de la solidaridad e involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos, sentando un precedente de auto organización ciudadana

La experiencia del presupuesto participativo en México se ha desarrollado en entidades como Puebla, caracterizada por ser un estado que aporta importantes votos y recursos económicos. Este mecanismo inicia en 2009 con un gobierno municipal priísta, cuando el cabildo aprobó su reglamento, sin embargo, fue hasta el 2011, año en el que llegó el PAN al poder y ocurrió la alternancia partidaria en Puebla, tanto municipal como estatal, que fue visto como un compromiso para incorporar a la agenda de gobierno aquellos proyectos propuestos por la ciudadanía, procurando en todo momento, la promoción de esquemas incluyentes para concretar el modelo de ciudad donde sus habitantes se encuentren representados y sean corresponsables en el desarrollo del municipio. Lo cual es similar a lo ocurrido en Porto Alegre en sus inicios. En este caso el presupuesto se desprende del programa integral urbano social y se sujeta al reglamento del presupuesto participativo, incluyendo los proyectos priorizados democráticamente. Un acierto que tuvo la experiencia participativa en Puebla fue el integrar y hacer parte a las principales universidades del Estado con su participación y foros realizados con respecto al presupuesto participativo.

Una debilidad que tiene el presupuesto participativo en el municipio de Puebla, es la sostenibilidad económica, ya que debido a los diversos cortes presupuestales a nivel federal, en el 2015 redujeron el 50% de los ingresos destinados para esta herramienta. De igual manera en PAN ha estado utilizando esta herramienta de una manera pretenciosa, ya que se ha demandado el clientelismo mediante el presupuesto participativo. Asimismo, los grupos de poder internos del PAN han entorpecido su correcto desempeño, lo cual fue visto por las riñas internas que el gobernador del Estado de Puebla Rafael Moreno Valle (2011-2017) y el presidente municipal de Puebla Eduardo Rivera Pérez (2011-2014), mantenían en torno a las obras a realizar.

Otro caso mexicano analizado, fue la experiencia del presupuesto participativo del municipio de Tlajomulco, Jalisco, el cual fue implementado en el 2011, mediante la decisión de Enrique Alfaro, alcalde de alternancia, proveniente del PRD. Este gobernante aceptó la propuesta del Congreso Ciudadano de realizar un ejercicio piloto de presupuesto participativo en donde la ciudadanía decidiera de forma directa en qué se invertiría un porcentaje su impuesto predial, esto fue un caso inédito en el área metropolitana de Guadalajara.

El ejercicio fue implementado con el equipo del alcalde de Tlajomulco en colaboración con el Congreso Ciudadano y con el apoyo técnico del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. De esta manera se logró designar el 15% de lo recaudado por concepto de impuesto predial para los contribuyentes elijan entre 28 proyectos de obra pública y recuperación de espacios públicos con impacto regional, que fueron en su mayoría propuestos durante la campaña electoral del 2010 por los ciudadanos. Fue así como inició el proyecto del presupuesto participativo, el cual era dirigido a todos los ciudadanos que pagaran su impuesto predial y estos comenzaron a votar en boletas y urnas de cartón.

A diferencia del caso de Porto Alegre o Puebla, en esta ocasión se aplica el 15% de lo recaudado por impuesto predial, lo que significó un atractivo para la sociedad. El presupuesto participativo en Tlajomulco, Jalisco, tiene una similitud a la experiencia de Porto Alegre. Ambas se dieron en la alternancia política del municipio y se implantó por motivo de las demandas y sugerencias de los ciudadanos. En este caso, fue el Congreso Ciudadano el que propuso al gobierno municipal su implementación, donde de manera gradual fue acaparando la participación y confianza de los ciudadanos. Uno de los principales logros de esta herramienta en Tlajomulco, es que se encuentra registrada con un reglamento, las dependencias municipales están en coordinación para lograr su eficacia y se ha dispuesto mecanismos electrónicos para facilitar la participación de un mayor número de habitantes.

Sin embargo su impacto es reducido, ya que solo participan los que pagan su impuesto predial los primeros dos meses del año, dejando fuera a toda la demás población. De igual manera se aplica solamente a las colonias representativas, las cuales representan el 4.63% de la población total de la zona metropolitana de Guadalajara. Asimismo Enrique Alfaro, presidente municipal que implementó por primera vez el presupuesto participativo en Tlajomulco, utilizó esta herramienta para acaparar votos, ya que en el 2012 dejó la presidencia municipal y contendió

por la gubernatura de Jalisco, y en 2015 contendió por la presidencia municipal de Guadalajara, utilizando en ambos casos promesas clientelistas sobre el presupuesto participativo.

En el Distrito Federal el presupuesto participativo data de comienzos del 2000 en las delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y la delegación Tlalpan, experiencias procedentes de la administración de Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal por el PRD, estas experiencias sentaron las bases, sin embargo, fue hasta 2011 donde por primera vez se realizaron formalmente. Asimismo en el 2011 fue la primera ocasión en que se eligieron comités ciudadanos y consejos de los pueblos en 1 775 colonias y en cuarenta pueblos originarios. Donde cabe mencionar que la estructura central de este mecanismo de participación son los comités ciudadanos (Instituto Electoral del Distrito Federal, planeación y presupuesto, 2011).

Debido a las reformas del 26 de agosto de 2012 a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, el presupuesto participativo se estableció como el 3% del presupuesto anual de cada una de las delegaciones. Sin embargo en 2015 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó una nueva ley en la cual se aumentó de 3 a 5% el monto del presupuesto de egresos de las delegaciones para obras que decidan por regiones. De igual manera, con la reforma de esta ley, anualmente está estipulado que se convocará a una consulta ciudadana que se realizará el segundo domingo de noviembre. Donde los resultados de la consulta se incluyen en los proyectos de presupuesto de egresos y en el programa operativo anual de las delegaciones políticas del Distrito Federal. De esta manera se genera que las responsabilidades sean compartidas con el gobierno y población.

El mecanismo de presupuesto participo en la Ciudad de México, a diferencia de los demás casos mexicanos, cuenta con un mejor desarrollo y se apega más al caso de Porto Alegre, no obstante lo anterior el presupuesto participativo ha tenido críticas en su funcionamiento, específicamente por acusaciones de desvió de recursos y corrupción. Asimismo, parte de las obras que debían realizarse en las delegaciones con recursos del presupuesto participativo 2013 presentaron avances casi nulos, según un informe trimestral de enero a julio del mismo año, de la Secretaría de Finanzas, señalando que sólo veinticinco proyectos se concluyeron, 34 arrancaron y 1 744 no habían empezado (Morales, 11 de septiembre de 2013, párr. 3-4). Para dar solución a lo anterior, Miguel Ángel Mancera encabezó una firma de convenio de colaboración entre la contraloría general de la ciudad de México y el Instituto Electoral del Distrito Federal, el cual tiene como objetivo garantizar la transparencia de cada proyecto, el seguimiento de las acciones a

realizar está a cargo del Instituto Electoral junto a controladores ciudadanos, que realizan el control de manera trimestral.

Con lo anterior, podemos ver que la experiencia brasileña en su inicio fue exitosa y se consolidó con el tiempo, siendo de esta manera ejemplo internacional, mientras que en el caso mexicano se han adoptado mecanismos provenientes en gran parte de administraciones de alternancia, los cuales tienen como objetivo de legitimar las acciones del gobierno entrante. Para lograr consolidar el presupuesto participativo en México es necesario combatir el clientelismo político, dar seguimiento y rendición de cuentas claras, ya que son las principales críticas que afectan los casos mexicanos y por ende afligen de manera directa la legitimidad y sostenibilidad de la herramienta de participación. De igual manera no excluir a los sectores de la población más marginados, como se da en el caso de Tlajomulco donde para participar se tiene que pagar el predial, acción que su intención es totalmente correcta para que los ciudadanos generen la costumbre de ser personas responsables con sus contribuciones al municipio y este pueda ejercer este recurso en obras públicas, pero hay casos donde hay ciudadanos que padecen de una gran marginación y con recursos económicos escasos, haciendo que esto no los permita participar.

El presupuesto participativo es una herramienta que, mediante un correcto diseño institucional, fortalece la participación ciudadana en contextos en donde el capital social es fuerte y la voluntad política está presente. Si combina elementos como la autoreglamentación, el ser vinculante, incluir formas de democracia directa, contraloría social, además del apoyo gubernamental para la creación de proyectos que eliminen la desigualdad social, entonces estaremos frente a presupuestos participativos exitosos; pero en ausencia de los elementos mencionados la experiencia participativa y deliberativa resulta limitada.

No hay duda que los casos de presupuesto participativo en México son recientes, implementados en general desde el 2011, como respuesta a la población como una nueva manera de gobernar. Sin embargo sus principales debilidades son el clientelismo, corrupción y falta de inclusión a la sociedad, lo cual si es combatido, será posible contar con el presupuesto participativo con una herramienta de participación fuerte y legítima.

Un factor importante es la cultura de la ciudadanía en la participación ciudadana, Brasil fue un caso donde llevo décadas consolidarse, y esto significó una mejor organización y educación participativa para los ciudadanos; mientras en el caso mexicano la arbitrariedad y los casos de corrupción han existido desde la independización del país. De manera personal puedo

mencionar que la población mexicana no tiene la formación participativa, ya que por lo general su voz no se ve reflejada en resultados fuera de las campañas políticas. Ante esto, los casos de presupuesto participativo en México tienen la necesidad primordial de mejorar la rendición de cuentas, evitar el clientelismo e incluir a todos los sectores poblacionales, para que el presupuesto participativo sea una herramienta fuerte, correcta y legítima.

REFERENCIAS

- Abascal, G. (2004). El presupuesto participativo: ¿democracia directa versus democracia representativa o mejora de la calidad democrática?. Ponencia presentada en las *III Jornadas de Pensamiento Crítico de la Universidad de Alicante*. España, 1.
- Abers, R. (2000). *Inventing Local Democracy. Grassroots Politics in Brazil*. United States of America: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Alanís Figueroa, M. C. (2002). Antecedentes históricos de la representación política en México. En H. A. Concha Cantú (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta*. México: UNAM.
- Archundia, M. (14 de noviembre de 2011). Ofrece GDF mejor ejercicio de presupuesto participativo. *El Universal*. Recuperado de <http://goo.gl/i6i3ef>
- Arenas, E. (5 de enero de 2016). Inicia consulta del presupuesto participativo en municipios de Jalisco. *El Sol de México*. Recuperado de <http://goo.gl/9xMoJ2>
- Ayala, M. (13 de marzo de 2014). Detallan votaciones de presupuesto participativo en Tlajomulco. *Radio noticias 1070 am*. Recuperado de <http://goo.gl/iii4X6>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2005). Evaluación del presupuesto participativo en Brasil. *Banco Interamericano de Desarrollo*. Recuperado de <http://goo.gl/KgGtKQ>
- Barreda, M. (2004) Logros y frustraciones tras dos décadas de democratización en América Latina. Gobernanza. *Revista Internacional de Gobernabilidad para el Desarrollo Humano* (8).
- Blanco, I. (2002). Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas. En *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal*.
- Bou Geli, J. y Virgili Bonet, T. (2008). El presupuesto participativo: ¿Factor de transformación? *XI Jornadas de Economía Crítica*. Bilbao, España. Recuperado de <http://goo.gl/4vLqlA>
- Capital 21. (18 de noviembre de 2014). Listo los resultados del presupuesto participativo 2015. *Capital 21*. Recuperado de <http://goo.gl/K2S0tm>

------(19 de febrero de 2016). Firman Acuerdo de Vigilancia para presupuesto participativo en CDMX. *Capital 21*. Recuperado de <http://goo.gl/uNkkj5>

Centro de documentación, información y análisis. (2006) Democracia directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular. *Cámara de Diputados*. Recuperado de <http://goo.gl/1GTpdz>

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (17 de febrero de 2006). “Definición” en Participación Ciudadana. *Cámara de Diputados*. Recuperado de <http://goo.gl/sMFPxP>

------(23 de marzo de 2006). “Antecedentes” en Participación Ciudadana. *Cámara de Diputados*. Recuperado de <http://goo.gl/GhGAU9>

Ciudadanos Uni2. (23 de marzo de 2015). Menos quejas más participación. *Ciudadanos Uni2*. Recuperado de <http://goo.gl/FslS3y>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Contreras, C. (20 de septiembre de 2015). Presupuesto Participativo; ejecutar proyectos no es obligatorio. *Excélsior*. Recuperado de <http://goo.gl/pI6juC>

Corona, A. R. (2004). Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo. *Polis 1*, (4).

Crónica. (19 de enero de 2012). Estado de México y DF entre los 5 estados con mayor número de electores. *Crónica*. Recuperado de <http://goo.gl/B5MyTa>

Cuenca, A. (27 de abril de 2007). Elecciones vecinales en 5 meses, prevén. *El Universal*. Recuperado de <http://goo.gl/bhKrFj>

De la Mora Maurer, D. (11 de mayo de 2015). El presupuesto participativo del DF esta en riesgo de ser cooptado. *Animal Politico*. Recuperado de <http://goo.gl/xDAWAi>

Delgado, C. L. (2006). *Modelo para la gestión de Presupuestos Participativos en las delegaciones del Distrito Federal*. (Tesis de Maestría). Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México. Recuperado de <http://goo.gl/1XPYWY>

El Universal. (14 de noviembre de 2012). Sólo 2% participa en consulta ciudadana. *El Universal*. Recuperado de <http://goo.gl/9jSs0U>

------(22 de marzo de 2010). López Zavala registra candidatura en Puebla. *El Universal*. Recuperado de <http://goo.gl/cbPslO>

----- (4 de abril de 2010). Eduardo Rivera registra candidatura en Puebla. *El Universal*. Recuperado de <http://goo.gl/EUD9dM>

- EnriqueAlfaro.Mx. (s.f.). Biografía. *EnriqueAlfaro.Mx*. Recuperado de <http://goo.gl/jeOo3l>
- Espinosa, M. (2009). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. *Andamios*, 5, (10).
- Excélsior (12 de noviembre de 2014). Consulta sobre presupuesto registró más de 188 mil opiniones: IEDF. *Excélsior*. Recuperado de <http://goo.gl/aPIIdpy>
- Fierro, M. (30 de julio de 2015). Aprueba cabildo de Puebla presupuesto participativo 2015 de 40 mdp. *Contraparte Informativa y Periodística*. Recuperado de <http://goo.gl/tfQXuX>
- Figueiredo, Marcelo. (2008). La Evolución Político-Constitucional De Brasil. *Estudios Constitucionales*, 6, (2).
- Font, J. (2002). *Ciudadanos y políticas públicas*. Ariel, Madrid. España.
- (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. A. Ziccardi (comp.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Freitas, A. (2004). *La experiencia de Democracia Participativa en Porto Alegre*. Biblioteca Online de Ciencias da Comunicacao.
- García, M. (2014). El Presupuesto Participativo en la Ciudad de México: Un análisis sobre la consecución de los objetivos de profundización democrática y justicia social (Tesis de Maestría). México, D.F.: Centro de investigación y docencia económicas, a. c. Recuperado de <https://goo.gl/N5SKu7>
- Gargarella, R. (1995). El ideal de la democracia deliberativa en el análisis del sistema representativo. Algunas notas teóricas y una mirada sobre el caso de la Argentina. *Revista Sociedad*, (6).
- Gobierno Municipal de Puebla. (13 de diciembre de 2010). Presupuesto articipativo. *Gobierno Municipal de Puebla*. Recuperado de <http://goo.gl/HM89I0>
- Gobierno Municipal de Tlajomulco. (2012). Reglamentos. *Gobierno Municipal de Tlajomulco*. Recuperado de <http://goo.gl/kvupAe>
- (2013). Programas. *Gobierno Municipal de Tlajomulco*. Recuperado de <http://goo.gl/wWXBju>
- (2014). Programas. *Gobierno Municipal de Tlajomulco*. Recuperado de <http://goo.gl/BAxo90>

- (21 de diciembre de 2015). Presentan presupuesto participativo Tlajomulco 2016. Gobierno municipal de Tlajomulco. Recuperado de <http://goo.gl/G4ZkqU>
- (s.f.). Obras realizadas. *Gobierno Municipal de Tlajomulco*. Recuperado de <http://goo.gl/EWPghk>
- (s.f.). Programas. *Gobierno Municipal de Tlajomulco*. Recuperado de <http://goo.gl/1zGoKs>
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de " presupuesto participativo" en América Latina: Éxito, Fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 26, (2).
- Gómez Naredo, J. (27 de mayo de 2007). El congreso ciudadano de Jalisco. *Redes Ciudadanas Jalisco*. Recuperado de <http://goo.gl/AqTVm1>
- Grajeda, E. (18 de noviembre de 2009). Instituto electoral analiza organizar comicios vecinales. *El Universal*. Recuperado de <http://goo.gl/uGHOo7>
- Gurza Lavalle, A. (2003). Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. *Novos estudos*, (66). São Paulo
- Guzmán, E. (1 de julio de 2015). Colonias de Puebla dispondran de presupuesto participativo. *Angulo 7*. Recuperado de <http://goo.gl/nt8j3A>
- Habermas, J. (1999). *La inclusión del otro*. Estudios de Teoría Política. España: Paidós.
- Harnecker, M. (1999). *Delegando poder en la gente: presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil*. La habana, Cuba: MEPLA Recuperado de, <http://goo.gl/ECEQif>
- Hernández Claro, E., y Velasco García, G. (2012). El presupuesto participativo en los municipio de la zona metropolitana de Guadalajara, México. En *XVII Congreso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia*. Recuperado de <http://201.200.251.131/dgsc/documentos/cladxvii/hernacla.pdf>
- INEGI. (2010). Censo de Población y Vivienda 2010. *INEGI*. Recuperado de <http://goo.gl/H6Hvo4>
- Informador. (2 de enero de 2012). Enrique Alfaro deja la alcaldía de Tlajomulco. *Informador.mx*. Recuperado de <http://goo.gl/iw2Nln>
- (21 de abril de 2015). Del dicho al hecho: Alfaro y su presupuesto participativo. *Informador.mx*. Recuperado de <http://goo.gl/IFQH3a>

- (25 de noviembre de 2010). Eligen las 10 ciudades más importantes de México. *Informador.mx*. Recuperado de <http://goo.gl/pQrzhE>
- Instituto Electoral Del Distrito Federal (s.f). Preguntas Frecuentes. Recuperado de <http://goo.gl/370Ryi>
- (2011). Planeación y Presupuesto Participativo. *Instituto Electoral del Distrito Federal*. Recuperado de <http://goo.gl/qlvoJS>
- (2013). Manuales. *Instituto Electoral del Distrito Federal*. Recuperado de <http://goo.gl/6NhOZs>
- (2014). Estadísticas. *Instituto Electoral del Distrito Federal*. Recuperado de <http://goo.gl/i7kvxy>
- Instituto Electoral del Estado de Puebla. (2010). Proceso electoral ordinario Puebla 2009-2010. *Instituto Electoral del Estado de Puebla*. Recuperado de <http://goo.gl/1374uq>
- Irarrázaval, I. (2005). Participación ciudadana en programas de reducción de la pobreza en América Latina. En documento presentado en el *X Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile
- Kymlicka, W. y Norman, W. (1997). El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. *La política*, 3,
- Langelier, S. (2011). El presupuesto participativo de Porto Alegre entre la esperanza y la recuperación. *Le Monde Diplomatique*, (192).
- Lagunas, I. (8 de noviembre de 2002). Otorga el CIDE premio a Tlalpan. *El universal*. Recuperado de: <http://goo.gl/aslwK8>
- León Ochoa, C. M. y Rodríguez Cruz, R. (2012). Programa integral urbano social con presupuesto participativo en la ciudad de Puebla. *Presentado En XII Congreso de Investigación sobre el tercer sector*. Centro Mexicano para la Filantropía, México DF. Recuperado de <http://goo.gl/gEQFyp>
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (2015)
- Ley de Presupuesto Participativo del Distrito Federal (2015).
- Ley Federal de Consulta Popular (2014).
- Lira, B.B. (1989). La constitución de 1988 en Brasil. Trasfondo histórico e institucional. *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, (1)

- Manin, B. (1995). *La democracia de los modernos. Los principios del gobierno representativo*. Paris: Calmann-Levy.
- Manin, B., Przeworski, A., y Stokes, S. (2002). Elecciones y representación. *Zona Abierta*, (100-101).
- Martínez, C. (2004). La Participación Ciudadana en el Distrito Federal, en A. Ziccardi (Coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: UNAM.
- Martínez, V. G. (2 de mayo de 2013). Antecedentes del presupuesto participativo en el Distrito Federal. *Participación en tu comunidad*. Recuperado de <http://goo.gl/sjPv3k>
- Merino, M. (2001). La participación ciudadana en la democracia. *Cuadernos de Divulgación*, 4. México: IFE. Recuperado de <http://goo.gl/17JVD6>
- Mirón, M. (15 de mayo de 2015). Reducirán 50% del presupuesto participativo. *El Sol de Puebla*. Recuperado de <http://goo.gl/7TJz0G>
- Monsiváis Carrillo, A. (2006). Democracia deliberativa y teoría democrática: una revisión del valor de la deliberación pública. *Revista Mexicana de Sociología*, (2).
- Monsiváis Carrillo, A; Tavera Fenollosa, L; Pérez Torres, A. (2014). Protesta social, política deliberativa y democracia: Un análisis de los “Diálogos por la Paz” en México. *Revista de Ciencia Política*, 34, (3).
- Morales, L. (11 de septiembre de 2013). Tomada de pelo el presupuesto participativo: olvidan delegaciones obras vecinales, Tlalpan de lo peor. *Tlalpan.info*. Recuperado de: <http://goo.gl/oCHCrq>
- Muñoz, C. (14 de febrero de 2014). Eduardo Rivera Perez, el adiós a un “yunquista” con cuentas pendientes. *Peridico Enfoque*. Recuperado de <http://goo.gl/G4JWLC>
- Navarro, Z. (1998). Democracia y control social de fondos públicos-El caso del “Presupuesto Participativo” de Porto Alegre (Brasil). *Lo público no estatal en la reforma del estado*. Buenos Aires: CLAD-Paidós.
- Observador Tlaxcalteca. (s.f.). Puebla, 48 años de la caída del ejecutivo Nava Castillo. *Observador Tlaxcalteca*. Recuperado de <http://goo.gl/D2i4k9>
- Oliveira, C. (2002). Una crítica al presupuesto participativo. *Socialismo o barbarie*, 3 (11).
- Ornelas, V. (16 de diciembre de 2013). Anuncian programa presuúesto participativo Tlajomulco. *Milenio*. Recuperado de <http://goo.gl/xgxXFq>

- (15 de marzo de 2013) Presentan obras ganadoras en presupuesto participativo. *La verdad*. Recuperado de <http://goo.gl/gmA5AL>
- Ornelas, Z. y David, L. (2007). Los mecanismos de democracia directa en México: el plebiscito y referéndum en las entidades del país. *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 16, (32).
- Pastor Seller, E. (2009). Participación y democratización de las políticas de servicios sociales en el ámbito municipal. *Portularia*, IX, (1). España: Universidad de Murcia.
- (2012). Sostenibilidad, impacto y eficacia de las Políticas Sociales municipales mediante la democratización e implicación social. *Revista Sociedade e Estado* 27, (3).
- Pérez, C. (18 de diciembre de 2014). San Pedro Cholula se incorpora al presupuesto participativo. *Unión Puebla*. Recuperado de <http://goo.gl/wqHqJm>
- Pérez, S. (1999). Gobierno y Participación Ciudadana. *En Quórum Año VIII*, (68).
- Periódico Oficial del Estado de Puebla. (28 de septiembre de 2011).
- Plan Nacional de Desarrollo. (1995). Plan Nacional De Desarrollo 1995-2000. *Cámara de Diputados*. Recuperado de <http://goo.gl/dcEWz9>
- Presupuesto Participativo. (s.f.). ¿Que es? *Presupuesto Participativo Metropolitano*. Recuperado de <http://goo.gl/SlzOKU>
- (s.f.). Historia. *Presupuesto Participativo Metropolitano*. Recuperado de <http://goo.gl/IXI8pQ>
- (s.f.). Preguntas frecuentes. *Presupuesto Participativo Metropolitano*. Recuperado de <http://goo.gl/hVZyeM>
- Przeworski, A. (2010). *Qué esperar de la democracia*. Límites y posibilidades del autogobierno. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Puga Martínez, J. (18 de junio de 2009). Critica Cid que se haya desechado el presupuesto participativo. *La Jornada de Oriente*. Recuperado de: <http://goo.gl/1600s5>
- Radio Fórmula. (2 de septiembre de 2013). Estimaciones IEDF que sumarán 800 mil votos en elección de Comités. *Radio Fórmula*. Recuperado de <http://goo.gl/ErUkdr>
- Ramírez Álvarez, V. M. (23 de julio de 2015). Rinde frutos el programa presupuesto participativo. *El Occidental*. Recuperado de <http://goo.gl/0uB7UG>
- Reglamento del presupuesto participativo para el ayuntamiento del municipio de Puebla, Puebla. (28 de septiembre de 2011)

- Reyna Lara, M. (2012). Mecanismos de participación ciudadana. *UNAM*. Recuperado de <http://goo.gl/rJ0JTR>
- Santos, B. (2004). *Democratizar la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Schumpeter, J. (1983). *Capitalismo Socialismo y Democracia, vol 2.* . Barcelona: Ediciones Orbis.
- Sierra, M. (17 de enero de 2011). Presupuesto participativo en Jalisco. *Animal Político*. Recuperado de <http://goo.gl/fRD68o>
- Stevens, A. (27 de octubre 2008). Porto Alegre mayor. *City Mayors. Former Mayors*. Recuperado de <http://goo.gl/7UY6ab>
- Suárez, G. (1 de mayo de 2015). Aumentan Presupuesto participativo en delegaciones. *El Universal*. Recuperado de <http://goo.gl/8RPhZf>
- Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. (2011). Ley de participación ciudadana comentada. *Tribunal Electoral del Estado de Jalisco*. Recuperado de <http://goo.gl/r5FsQO>
- Universidad Politécnica de Madrid. (1996). La experiencia del Presupuesto Participativo de Porto Alegre (Brasil). *Universidad Politécnica de Madrid*. Recuperado de <http://goo.gl/Hx0ks3>
- Valdiviezo, R. (2012). Puebla 2010: Elecciones y Alternancia. En M. Larrosa Haro y J. Santiago Castillo (coords.) *Elecciones y Partidos Politicos en México 2010*. México: Senado de la República, LXI Legislatura
- Vallespín, F. (2000) *El futuro de la política*. Madrid: Taurus.
- Vargas, S. E. (17 de octubre de 2012). Consulta Ciudadana en materia de presupuesto participativo (I). *El Zócalo DF*. Recuperado de <http://goo.gl/2Qn9zQ>
- Velásquez, F., & González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.
- Vera, S. (10 de julio de 2015). Aprueba cabildo presupuesto participativo para la ciudad de Puebla. *Intolerancia Diario*. Recuperado de <http://goo.gl/4IvVJ7>
- Villaseñor, E. (s.f) Participación ciudadana: base del gobierno democrático. *Deca Equipo Pueblo*. Recuperado de <http://goo.gl/Ii7DB8>
- Villavicencio, D. (14 de febrero de 2016). Denuncian falta de transparencia en presupuesto participativo. *El Universal*. Recuperado de <http://goo.gl/aNpguz>
- Ziccardi Contigiani, A. (2000). Los actores de la participación ciudadana. *Memoria del Congreso*. Gobiernos locales: el futuro político de México. México: ITESO-IGLOM.

