



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho

Maestría en
Administración Pública Estatal y municipal

Opción de titulación
Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de Maestra en
Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta:
Maricruz Arellano Dorado

Dirigido por:
Mtra. Diana Olvera Robles

Mtra. En Ciencias Jurídicas Diana Olvera Robles
Presidente

Firma

Mtra. En Ciencias Jurídicas Sonia Aidee Fuentes Burgos
Secretario

Firma

Mtro. En Educación para la Ciudadanía Josué Castro Puga
Vocal

Firma

Mtro. En Admon. Pub. Est. y Mpal. Jesús Manuel Couoh Velasco
Suplente

Firma

Mtro. En Juicio de Amparo Jesús García Hernández
Suplente

Firma

Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez
Director de la Facultad

Dra. En C. Ma. Guadalupe Flavia Loarca Piña
Directora de Investigación y Posgrado

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
Febrero 2019

Resumen

El tema de la participación ciudadana en el tema del presupuesto participativo es un tema en pendiente en México. Los postulados de democracia deliberativa y gobernanza apuestan por entablar mecanismos de interacción entre Estado-sociedad y favorecen la posibilidad de que el ciudadano participe en las decisiones públicas. En este sentido, realizar políticas públicas en materia de presupuesto participativo, permiten transparentar el actuar de las administraciones públicas y una adecuada protección de derechos humanos de los ciudadanos.

El presente trabajo pone de relieve la importancia de los presupuestos participativos como una política pública capaz de fortalecer la ciudadanía a través de un proceso democrático deliberativo, que por un lado, vuelve más eficiente la asignación del gasto público a nivel local; y por el otro, permite mayor vigilancia y rendición de cuentas en su ejercicio. Para tal efecto, se expondrán los fundamentos teóricos de esta política pública, mostrando una radiografía actual de su implementación a nivel internacional, mientras se pone mayor énfasis en Brasil, como primer país en usar los presupuestos participativos y en el caso mexicano, resaltando el caso de la Ciudad de México. Finalmente, se contribuye al debate, haciendo una crítica a estas experiencias, no sin ofrecer, una serie de recomendaciones para fortalecer y hacer más plausibles estos mecanismos presupuestarios.

Palabras clave: Democracia deliberativa, gobernanza, participación ciudadana, presupuesto participativo, transparencia.

Summary

The issue of citizen participation in the issue of participatory budgeting is a pending issue in Mexico. The postulates of deliberative democracy and governance are committed to establishing mechanisms of interaction between society and society and favor the possibility of citizen participation in public decisions. In this sense, to carry out public policies on participatory budgeting, make it possible to make the public administrations' actions transparent and adequately protect the human rights of citizens.

This paper highlights the importance of participatory budgeting as a public policy capable of strengthening citizenship through a deliberative democratic process, which, on the one hand, makes the allocation of public spending at the local level more efficient; and on the other, it allows greater vigilance and accountability in its exercise. For this purpose, the theoretical foundations of this public policy will be presented, showing a current X-ray of its implementation at the international level, while placing greater emphasis on Brazil, as the first country to use participatory budgets and in the Mexican case, highlighting the case From Mexico City. Finally, it contributes to the debate, making a critique of these experiences, not without offering, a series of recommendations to strengthen and make these budget mechanisms more plausible.

Key words: Democratic deliberation, Gobernance, Mexico, citizen participation, participatory budgeting.

Agradecimientos

En primer lugar agradecer a la Universidad Autónoma de Querétaro que a través del Programa Titúlate de la Facultad de Derecho me da la oportunidad de poder obtener el grado de Maestra en Administración Pública Estatal y Municipal, y de esta forma seguir aportando mis conocimientos en el ámbito del servicio público en busca de un mejor Estado.

También agradecer a todos y cada uno de los docentes que durante el transcurso de la matricula curricular de la maestría me transmitieron sus conocimientos y experiencias para ejercer el servicio público de manera profesional y siempre en apego a la legalidad.

De igual forma agradecer a los docentes y profesionales que pusieron su tiempo y esfuerzo para que cada uno de los integrantes del Programa Titúlate en tiempo y en forma tuviéramos los requisitos necesarios para ser acreedores a obtener el grado como Maestros.

INDÍCE

Resumen.....	I
Summary.....	II
Agradecimientos.....	III
Índice.....	IV
Introducción.....	7
CAPÍTULO PRIMERO	8
LOS FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA PARTICIPACIÓN	
CIUDADANA EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO	
1.1. Construcción de ciudadanía, rendición de cuentas y eficiencia en el gasto público: razones para un presupuesto participativo.	10
1.2. Gobernanza administrativa: nuevas condiciones de ejercicio público en los Estados-Nación contemporáneos.	15
1.3. Democracia deliberativa y participación ciudadana: pilares de los presupuestos participativos.	17
CAPÍTULO SEGUNDO	21
EL PANORAMA NORMATIVO, NACIONAL E INTERNACIONAL, DE LOS	
PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS	
2.1. Fundamentos normativos internacionales para los presupuestos participativos.	22
2.2. Experiencia internacional en materia de presupuestos participativos.	26
2.3. Casos paradigmáticos y cruciales en el impacto de los presupuestos participativos América Latina: Brasil	29
2.4. Los presupuestos participativos en México. El caso de las Alcaldías de la Ciudad de México.	33
CAPÍTULO TERCERO	39
PERSPECTIVAS Y RETOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVOS EN EL	
SIGLO XXI	
3.1. Crítica a los presupuestos participativos, los límites y carencias de esta política pública.	40
3.2 Buscando un revulsivo para fortalecer y promover la adopción de los presupuestos participativos.	43
Conclusiones.....	47
Bibliografía	48

Introducción

El papel que juega la sociedad en el siglo XXI en el ámbito de los asuntos públicos ha adquirido dimensiones inimaginables. En este sentido, uno de los temas primordiales es el tema del presupuesto público, pues es éste el que determina los alcances materiales y directivos de las decisiones de gobierno que repercutirán directamente en la sociedad.

Entonces, la sociedad como destinatario último de las acciones de gobierno adquiere un papel fundamental en el ejercicio de designación y ejecución presupuestal. De manera que, hablar de presupuesto participativo adquiere trascendencia pues es uno de los temas públicos del que se habla muy poco.

Así, este trabajo tiene como objetivo general analizar los principales elementos teórico y normativo que contribuyen a la participación en materia de presupuesto. De manera específica interesa identificar el contexto doctrinal sobre la participación ciudadana en los asuntos públicos, analizar el panorama normativo nacional e internacional sobre presupuestos participativos y finalmente, analizar las críticas y ventajas de una política pública en materia de participación presupuestal.

CAPÍTULO PRIMERO

PRECISANDO LAS BASES TEÓRICAS Y NORMATIVAS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS.

El desarrollo teórico, normativo e institucional de la Administración Pública, ha observado una profunda transformación, desde finales del siglo pasado. La contingencia cotidiana, las múltiples demandas en la esfera pública y el crecimiento en las ciudades, trajeron consigo una dificultad para todas las instituciones encargadas de los servicios públicos, quienes se vieron rebasadas e imposibilitadas para cumplir de manera eficiente con su labor primaria, al tiempo de ir generando desaprobación y una creciente desconfianza de la ciudadanía, ávida de respuestas y resultados.

Esta dificultad, real para atender adecuadamente las demandas y necesidades de la ciudadanía, se ve complejizada (sobre todo en América latina, tal y como veremos) por la corrupción que emerge del desempeño de algunas de las instituciones de la Administración Pública. La poca transparencia en los procesos, procedimientos, gastos y la casi nula rendición de cuentas, propicia la desconfianza que tiene la ciudadanía en sus órganos de gobierno en cualquier nivel (federal, estatal o municipal).

La respuesta a estos procesos de desencantamiento y de impunidad, ha implicado dos cambios superlativos para la Administración Pública. Por un lado, la aceptación de que la complejidad en la labor pública, implica nuevas herramientas y la participación de diversos actores que propicien la satisfacción de las demandadas y necesidades públicas, al tiempo de mantener vigilancia y resarcir la desconfianza en los entes de gobierno; por el otro, el fortalecimiento e involucramiento de la Sociedad Civil, demandando mayor transparencia y

participación en la toma de decisiones que los afectan directamente, propiciando la sanción y rendición de cuentas respectiva.

Estos procesos obviamente se han dado en los tres niveles de gobierno, no obstante, a nivel municipal, es dónde podemos observar mejor sus efectos. Además, de que es a esta escala, en la que se han podido generar mayores mecanismos para satisfacer las necesidades y demandas de sectores de la ciudadanía ¿Qué es lo que ha permitido que sea así? Por un lado, el tamaño geográfico y demográfico de un municipio, por ejemplo, hace posible la congregación de nuevos actores en el ejercicio y desarrollo de tareas de gobierno; en segundo lugar, las necesidades son más focalizables y sencillas de encausar, permitiendo programar y desarrollar planes de política y gasto público más eficaces y eficientes.

Cómo señalé en la introducción, el presupuesto y posterior ejercicio del gasto público, es una de las áreas en las que se hace más palpable esta desconfianza de los gobernados; si a eso le sumamos, los lazos comunicativos rotos entre ciudadanía e instituciones; y, los escándalos de impunidad y corrupción, tenemos como resultado, una atmósfera de descontento y una actuación poco eficaz y oportuna en la selección y satisfacción de necesidades y demandas públicas. El mecanismo que se revisa en este trabajo son los presupuestos participativos, que tienen como objetivo medrar e inhibir tales efectos, lo han ido logrando en la escala local en diversas municipalidades a nivel global y aunque si bien son perfectibles, constituyen una acertada política pública, emergida desde las propias carencias de la administración pública y sancionada por la realidad cotidiana de la ciudadanía.

El presente capítulo, abundará en un primer momento, en las razones esbozadas en este espacio, respecto a la importancia de los presupuestos participativos, para el desarrollo institucional y estudio de la Administración Pública; en un segundo momento, daré los pormenores conceptuales, de este cambio en la forma de ejercer la función pública, conocido como gobernanza y que implica la

generación de nuevos mecanismos, así como la participación de nuevos actores, en la función pública de los gobiernos; posteriormente, señalaré sobre que principios teóricos se fundamenta la participación de la ciudadanía para la generación de presupuestos.

1.1. Construcción de ciudadanía, rendición de cuentas y eficiencia en el gasto público: razones para un presupuesto participativo.

Los mecanismos de participación directa, como es el caso de los presupuestos participativos, son vistos como un vehículo de activación y fortalecimiento de la ciudadanía. Este concepto, es ubicuo, a lo largo de la historia ha ido transformando su alcance y definición, llenando diferentes significados; de tal manera que, la ciudadanía no es la misma bajo las instituciones de las *Polis* griegas, en la República Romana, durante la edad media o a raíz de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Quizás el primer concepto más estructurado y adecuado para lo que iremos entendiendo por ciudadanía, es el dado por T.H Marshall para entender la ciudadanía en los Estados Liberales. Para este autor inglés la evolución de la ciudadanía iba de la mano de la herencia social y de la aparición progresiva de derechos, los cuáles aglutina en civiles, políticos y sociales. Si bien es cierto, que esta clasificación, nos puede parecer, ahora limitada, hay que reconocer que para Marshall la ciudadanía se iría construyendo en torno al desarrollo de nuevos derechos que tendrían también como fin el proteger al ciudadano de las propias vicisitudes originadas en la industrialización, el desarrollo del capitalismo y la complejidad de las sociedad.¹

Sin embargo, para fines de este trabajo, tal y como lo resalté en la sección anterior, debemos ver este proceso de ciudadanía en medio de un contexto caracterizado por la contingencia social y por las dificultades prácticas de satisfacer las demandas de los gobernados, algunos autores, hablan de una posmodernidad.

¹ Marshall, T.H., *Citizenship and Social Class and other Essays*, Inglaterra, Cambridge University Press, 1995, p. 20

A este respecto, hay quien señala que la postmodernidad viene a plantear el renacer del concepto de ciudadanía en tanto se va a interesar por la ciudadanía activa, entendida como la capacidad de influir sobre el sistema político y el marco legal.²

Esta ciudadanía es activa en términos de satisfacción de nuevas necesidades, o bien de demandas no satisfechas por las instituciones respectivas. También puede ser activa, pues los procesos de globalización y politización social, la han llevado a exigir más participación e involucramiento en las cosas públicas. Así, coincidiendo con Marcelo Leiras, para que las sociedad modernas, puedan sostenerse en las condiciones actuales, el conflicto político debe reducirse a un conjunto de desacuerdos básicos, que puedan ser resueltos a través de algún mecanismo básico, que propicie la participación activa de la ciudadanía permitiéndoles participar en la toma de decisiones.³

Hacia ese derrotero lleva el proceso de construcción de ciudadanía. Ahora bien, es menester, señalar de manera concisa, los elementos que deben intervenir en este proceso.

Así que, desde mi punto de vista, la construcción de ciudadanía implica una triada constituida por:

- 1. Competencias ciudadanas*
- 2. Valores democráticos*
- 3. Hábitos relacionales y participativos*

Todo ello tiene como fin último proveer a los ciudadanos, y en general a las personas, de los elementos necesarios para expandir su conciencia y proceder a su propia construcción como seres sociales; es decir para que edifiquen por sí mismos una personalidad democrática.⁴

² Díaz, Bladimir, "Condiciones para la construcción de ciudadanía", en *Revista Científica de Ciencias Humanas*, Vol. 7, núm. 19, Venezuela, Fundación Unamuno, 2011, p. 202

³ Leiras, Marcelo "Instituciones de gobierno, partidos y representación política en las democracias de América Latina.", en *Contribuciones*, año XIX, Núm. 1, Argentina, Konrad Adenauer Stiftung, 2002, p. 53

⁴ León, Manriquez, Yolanda, *Construcción de Ciudadanía y libertad, México*, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, 2010, p. 10

Ahora bien, los desacuerdos de los que habla Leiras a veces resultan ser más complejos de lo señalado. Para ello, la ciencia política, el derecho administrativo y otras ramas que intervienen en el desarrollo del servicio público, han ido generando algunas herramientas para incidir en la resolución de estos. Por otra parte, los mecanismos de democracia deliberativa y participativa, que alientan la participación ciudadana, tales como: referéndums, consultas y la generación de presupuestos participativos, son contribuciones a este proceso aún inconcluso de construcción de una ciudadanía vigorosa, participativa y vigilante del quehacer de las instituciones.

En el caso de los presupuestos participativos, cómo he adelantado, también hacen una función de construcción, o como bien señala Brian Wampler, de *escuelas para la ciudadanía*, ya que los empodera para comprender de mejor manera sus derechos y obligaciones, así como aquellas del gobierno. La posibilidad de poder discutir y deliberar sobre el gasto de recursos y los proyectos o necesidades en los que habrá de gastarse, genera un ejercicio cívico muy provechoso..⁵

No obstante, esta vigilancia y observancia sobre las actuaciones del poder público, sólo es posible en la medida de que el entramado institucional y normativo lo permite. Aquí debo ser clara, no basta que las normas contemplen mecanismos de rendición de cuentas si institucionalmente y políticamente la atmósfera no es la más adecuada. Así, la participación directa y cercana de la ciudadanía, puede coadyuvar a generar condiciones de rendición de cuentas, que puedan, según el caso, sancionar y hacer fiscalizable el desempeño de la labor y funcionariado público.

Tras esta aclaración, es conducente, definir qué se habrá de entender por rendición de cuentas. La razón de ser del término, obedece al anglicismo *accountability* y si bien, su traducción al español no es textual, rendición de cuentas,

⁵ Wampler, Brian, "A Guide to Participatory Budgeting" en *Participatory Budgeting*, Washington, Banco Mundial , 2007, p. 22.

parece ser el término más utilizado por académicos y funcionarios públicos. El término conlleva a diferentes acepciones, para las cuáles, retomaremos sólo dos.

La rendición de cuentas vertical denota la relación directa entre los ciudadanos y sus representantes en cargos públicos, principalmente mediante el proceso electoral, pero también mediante modalidades más directas de participación e involucramiento cívico.

(...)

Rendición de cuentas social denota la obligación de las organizaciones de rendir cuentas al pueblo; incumbe principalmente a la administración pública, pero también puede significar que los copartícipes externos en el desarrollo rindan cuentas a los beneficiarios en los países en desarrollo.⁶

Bajo estas dos dimensiones cabría contemplar a los presupuestos participativos. Pero ¿por qué es tan importante la rendición de cuentas en los procesos de administración y ejercicio público? Ya que permiten evaluar, la efectividad y eficacia tanto de funcionarios en específico, como de mecanismos o políticas públicas tendientes a cumplir con un objetivo. La rendición de cuentas, permite ver la manera en cómo se ejerce el presupuesto público y comprobar que efectivamente se utilice para los fines que fue previsto. Si bien es cierto, que nuestra legislación, prevé mecanismos, como la Auditoría Superior de la Federación, las contralorías internas o estatales, y el aún pendiente Sistema Anti – Corrupción, éstos no permiten una participación más directa, del ciudadano, situación que se complejiza por algunos escándalos en dónde subsiste la percepción de oscuridad o de una malversación del erario.

En el fondo, lo que encontramos es una desilusión con los modelos tradicionales de gobernanza, tan cercanos a la tradición Weberiana de la jerarquía burocrática, en la que se ha vuelto patente una desconexión entre la ciudadanía y

⁶ Márquez Gómez Daniel, “La función de fiscalización: Avances, retrocesos y proyecciones a la luz de la reforma de 2009” en *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, 2009, p. 164

las instituciones de gobierno, que han ido perdiendo su capacidad de resolver, desencantando a los receptores de los servicios públicos.⁷

En esta naciente instancia de nuestro trabajo, es preciso señalar que *per se* ningún mecanismo de participación ciudadana, asegura una completa transparencia y rendición de cuentas, en el caso de los presupuestos ciudadanos, es igual. Se deben observar ciertas reglas y principios de formalidad para que estos rindan los frutos esperados. No obstante, la participación de una comunidad que mimetiza las mismas preocupaciones y necesidades, puede dar mayor exigibilidad a un uso planeado, focalizado y responsable del presupuesto público. En este sentido, siguiendo a Andreas Shedler, debemos ver en la rendición de cuentas de estos mecanismos, no una suplantación de las instancias públicas, sino, en sus términos:

*Las agencias de accountability luchan para evitar que el poder se convierta en un poder salvaje; ellas luchan por atarlo, por disciplinarlo, por restringirlo. Su misión es hacer al poder predecible limitando su arbitrariedad y prevenir o reparar el abuso del poder en aras de mantener al ejercicio del mismo acorde a ciertas reglas y procedimientos preestablecidos.*⁸

La posibilidad de elegir sobre proyectos focalizados a necesidades, le permite al ciudadano, la posibilidad de vigilar si efectivamente el presupuesto se destinó a tal acción, el no hacerlo, le permite encausar tal incumplimiento por otras vías, al tiempo de sancionar electoralmente a las autoridades inmersas. En este sentido, uno de los efectos más halagüeños de este tipo de mecanismos, redundando en un uso, más eficiente del gasto público, lo cuál es más observable en el nivel local.

Por ello, es preciso decir que los presupuestos participativos, deben tener en mente la satisfacción de dos de los principios básicos del ejercicio del gasto público,

⁷ Moynihan, Donald, "Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries" en Participatory Budgeting, Washington, World Bank, 2004, p., 57

⁸ Shedler, Andreas, "Conceptualizing Accountability" en L. Diamond, M. F. Plattner & A. Schedler (Eds.), *The Self Restraining State. Power and Accountability in New Democracies* (pp. 13-28). Colorado, Lynne, Rienner, 1999, p.19 (Traducción de la autora)

esto es: eficacia y eficiencia. Tales principios serán más fáciles de actualizarse, si la política pública está bien diseñada y si de preferencia guarda fidelidad con la realidad que intenta transformar. Por ello, su ángulo de incidencia es el local (si bien en España, se ha intentado aplicarlo de manera regional) y será exitoso en tanto, que las decisiones que tomen los participantes alcancen objetivos a través de ciertos medios, en este caso, la deliberación, planeación y discusión de proyectos. Sin embargo, como toda política pública no podemos obviar que es un proceso complejo que implica un conjunto de decisiones y operadores.⁹

He presentado, a grandes rasgos, algunas de las peculiaridades que hacen de los presupuestos participativos, una política pública, pertinente para estudio, análisis, crítica y mejora. En el siguiente capítulo, a la luz de las experiencias internacionales y nacionales, que analicemos, veremos si en realidad, estos mecanismos, coadyuvan a una mayor rendición de cuentas, a un uso más efectivo del presupuesto y a fortalecer y evolucionar el ejercicio ciudadano.

1.2. Gobernanza administrativa: nuevas condiciones de ejercicio público en los Estados Nación contemporáneos.

El Estado, su labor y todos sus componentes progresivamente han sufrido una gran transformación, como advertí en su oportunidad, desde finales del siglo pasado, las sociedades han mutado, ya sea por su tamaño demográfico, o bien, por la complejidad de necesidades y demandas que exigen ante los entes públicos. Este fenómeno se traduce en un problema de gobernabilidad, en el que el Estado, cae al no poder, satisfacer las demandas y presiones de diversos grupos y sectores sociales; De este problema surge el término de adelgazar al Estado y dar mayor participación a otros actores para que participen en el proceso de satisfacción de estas demandas. Si bien, estos procesos pueden verse a diversas escalas,

⁹ Aguilar Villanueva, Luis, *El análisis de las políticas públicas*, Colección Antologías de Política Pública, México, Porrúa, 2006, p. 56.

nacional, regional, local, e incluso internacional, en el ámbito de lo local, es más fácil advertir cómo se pueden tejer las contribuciones entre las autoridades de gobierno y los diversos actores sociales.

De aquí surge el concepto de gobernanza, el cuál sugiere lo siguiente:

Describe, en consecuencia, el hecho de que varias políticas sociales y servicios públicos han comenzado a llevarse a cabo mediante formas que ya no son exclusivamente gubernamentales, burocráticas, sino que incorporan mecanismos de mercado y de participación de la sociedad y reseña que se introducen formas de asociación y cooperación del sector público con el sector privado y social para atacar problemas sociales endémicos y producir los futuros deseados.¹⁰

Esta visión no dista mucho de la que tienen a bien ofrecernos algunos organismos internacionales, cómo lo es la ONU, a través de su Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que la refiere como "... un complejo de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones por medio de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias".¹¹

Desde la administración pública, se ha dado una nueva definición a la gobernanza cómo nuevo servicio público, autores como Denhardt y Callahan, señalan que la gobernanza es el ejercicio de la autoridad pública que incluyen las decisiones en asuntos de interés público, con la participación de los ciudadanos en tales decisiones públicas. Bajo esta modalidad de gobernanza, los presupuestos participativos, tendrían como objetivo el que los ciudadanos escogen los servicios públicos que desean según sus necesidades, la forma en cómo se han de proveer y mantienen la posibilidad de hacer que las autoridades públicas cumplan con su responsabilidad.¹²

¹⁰ Aguilar, Luis, *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2015, p. 84

¹¹ PNUD, *Reconceptualising Governance*, isccussion Paper No. 2. New York, UN, 1997, p. 9

¹² Denhardt, Janet V. y Robert B. Denhardt, *The New Public Service. Serving, not Steering*, USA, M. E. Sharpe, 2007.

Como podemos entrever, políticas como los presupuestos participativos, se van enmarcando en este enfoque de nuevas formas de lograr gobernabilidad sustituyendo al poder político e incorporando a la sociedad civil en las acciones de gobierno.¹³

La gobernanza presupone, una serie de condiciones para que sea efectiva. Precisa de una Sociedad civil fuerte y con capacidad de organizarse. De igual forma, necesita de vínculos de solidaridad e identificación, fuertes que garanticen que los esfuerzos dados por las actores involucrados sean oportunos y eficaces . De igual manera, precisa de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que le permitan a los actores que acompañarán a las entidades gubernamentales, la posibilidad de sancionar cualquier desvío en los objetivos comunes que trace la política pública.

Por lo que refiere, a nuestro tema de trabajo, veremos que las experiencias que presentaremos en el siguiente capítulo, propician que los efectos y fines de una gobernanza administrativa se lleven a cabo.

1.3. Democracia deliberativa y participación ciudadana: pilares de los presupuestos participativos.

El motor detrás de los presupuestos participativos y de otras formas de participación directa ciudadana, se encuentra en el núcleo de una divergencia a la forma del ejercicio democrático. Estoy hablando de la Democracia Deliberativa.

Callahan, Kathe, *Elements of effective governance: measurement, accountability, and participation*, USA, Taylor & Francis Group, 2007.

¹³ Serna de la Garza, José María, "El concepto de gobernanza" en *Globalización y gobernanza: Las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público*, México, UNAM, 2010, p. 37

La democracia deliberativa tiene sus adeptos, así como sus críticos, la posibilidad de que sean los ciudadanos capaces de articular mediante el diálogo, la discusión y la argumentación, bases comunes para establecer alguna política o decisión consensada, resulta sumamente sugerente, pero cómo veremos, en el último capítulo, también algunos riesgos que deben ser controlados. En suma:

Los partidarios de la democracia deliberativa encuentran en la argumentación y el diálogo públicos en torno al bien común, un ideal que vincula la consideración igualitaria de los intereses de los individuos con los ideales del razonamiento práctico y la autonomía política. Quienes se apegan a esta visión consideran que la deliberación pública no queda restringida a ser un proceso de transformación dialógica de las preferencias políticas de los individuos. La deliberación pública sería, al mismo tiempo, elemento decisivo para que una mayor cantidad de áreas de la vida política de una sociedad queden bajo el control efectivo de ciudadanos competentes y razonables.¹⁴

Bajo esta presunción, se tiene como meta no sólo mejorar la satisfacción que tienen los ciudadanos con la democracia, sino que además se busca resarcir algunas de las mermas que produce la representación política de la ciudadanía a través de los servidores públicos.

Bajo esta óptica el horizonte lo constituye el bien común de una comunidad democrática, que se logrará si el resultado de la deliberación pública es un producto que todos los participantes consideran justo. En el caso de los presupuestos participativos, como veremos, tal fin lo constituyen, por un lado el llegar a un acuerdo sobre las necesidades más apremiantes; y por el otro, la selección de los recursos y proyectos que serán tomados en cuenta en el presupuesto.

Es necesario, aclarar que tanto los presupuestos participativos, como otras formas de participación o deliberación no suponen una ruptura con el Estado Liberal y sus instituciones, sino que más bien, plantean una superación o

¹⁴ Monsiváis, Carrillo, Alejandro, "Democracia deliberativa y teoría democrática: una revisión del valor de la deliberación pública" en *Revista Mexicana de Sociología*, 68, núm. 2, México, UNAM, 2006, p. 292

transformación de las mermas que han ido experimentando las instituciones clásicas de la democracia representativa.

,

La participación ciudadana que hace posible una consulta ciudadana para la votación de un presupuesto participativo en un democracia deliberativa debe estar consagrada como un derecho y cómo tal debe ofrecer ciertas cualidades, a saber:¹⁵

- Es voluntaria,
- Está enfocada al bien común,
- Tiene impacto local,
- Es organizada,
- Es proactiva,
- Es informada,
- Incide en políticas públicas,
- Está basada en la responsabilidad personal y colectiva,
- Es respetuosa de la legalidad.

Para complementar, me parece oportuno, resaltar 3 efectos que tiene la participación ciudadana, mismos que pueden ser replicados si se logra una buena sistematización y formalización de un mecanismo de presupuesto participativo, esto es que este tipo de ejercicios promueven, como ya he señalado, la transparencia, ya que *bajan* información, datos que por lo general no están al alcance de las y los gobernados. En segundo lugar, hay un margen para favorecer a una mayor justicia social, ya que incluye muchas voces que difícilmente son escuchadas a través de los mecanismos tradicionales de las democracias representativas, sobre todo aquellas poblaciones socialmente más vulnerables, por supuesto, que para ello, se deben considerar mecanismos que efectivamente incluyan y no discriminen. Finalmente, esta participación trastoca la inercia, o la apatía de algunas personas, motivando a que se interesen en los problemas de su comunidad y en la forma en como pueden hacer válidos sus derechos.¹⁶

¹⁵Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, México, IFE, 2004.

¹⁶ Moynihan, Donald, op. cit. p. 60

Estas cualidades son condición *sine que non*, para que los mecanismos deliberativos, puedan tener el efecto deseado. Cómo veremos en los casos y experiencias que serán analizadas a continuación, se requiere asegurar algunos arreglos institucionales y normativos para que se garantice una participación ciudadana fluida y que asegure una adecuada gobernanza.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL PANORAMA NORMATIVO, NACIONAL E INTERNACIONAL, DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

En el capítulo anterior, ofrecí algunos fundamentos teóricos para contextualizar el bagaje normativo inherente a los presupuestos participativos. Ahora bien, tales referencias dan una idealidad al mecanismo que estamos atendiendo, aunque cómo veremos en este y en el siguiente capítulo, todo mecanismo está sujeto a crítica y a la posibilidad de transformarse para generar mejor los efectos que busca.

Más allá del horizonte teórico, un mecanismo o instrumento de política pública, debe ser visto a la luz de su desempeño y de la capacidad que tiene para cumplir con las expectativas con las que fue creado. En este apartado, haremos tangibles los presupuestos participativos, pasaremos de las fuentes teóricas y doctrinales, a aquellas fuentes convencionales y legales que les dan plausibilidad y que son fundamento para que muchas instancias de gobierno, los consideren mecanismos legítimos para resolver necesidades de las y los gobernados.

Así, en un primer apartado, revisaremos las fuentes normativas que nos ofrece el Derecho Internacional y que facultan la posibilidad de buscar y promover este tipo de participación activa ciudadana, a estas directrices internacionales, agregaré . Posteriormente, presentaré una breve radiografía de la proliferación de estos mecanismos por el mundo, para continuar con una revisión más cercana a los países más emblemáticos en la implementación de los mismos, en este sentido, cabe recordar, que la escala en que se manejan estos presupuestos es sobretodo municipal, pero es interesante analizar estas unidades administrativas en el contexto nacional, ya que nos permite ver mayores confluencias y correlaciones para la aparición y suerte de estos mecanismos, finalmente, esbozaré los mecanismos que se aplican en nuestro país, centrando finalmente, mi atención en

el caso de los presupuestos participativos contemplados por la Ley de Participación ciudadana de la Ciudad de México.

2.1. Fundamentos normativos internacionales para los presupuestos participativos.

Si bien es cierto, que el alma de los presupuestos participativos, nace de la movilización de algunos actores sociales (Sociedad civil y algunos partidos políticos) dado el desencanto de los medios tradicionales de hacer política o de satisfacer necesidades, también debemos resaltar que encuentran sostén convencional y legal de algunos instrumentos internacionales, de los cuáles nuestro país es parte y que son fuente para los mecanismos de participación ciudadana adoptados en los diferentes niveles de gobierno.

Si bien es cierto, que tanto la democracia deliberativa como participativa, toman su distancia de los mecanismos representativos, no debemos obviar que su origen también proviene del mismo derecho proclamado por el primer gran vestigio de derecho internacional, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que señala en su artículo 21 lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Así pues, los mecanismos de consulta, referéndum o deliberación son mecanismos adecuados para asegurar este derecho, mismo que por cierto encuentra eco, en el artículo 35 de nuestra carta magna y que además se ve reforzado, por lo declarado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, que señala lo siguiente en su artículo 25.

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) *Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes.*

b) (...)

Como se ve, la trascendencia de estos mecanismos, debe verse como fuente de legalidad y exigencia de allegarse de mecanismos que profundicen los efectos y garantías de una participación ciudadana más efectiva, que no sólo se valga de los representantes populares o las instituciones burocráticas para solucionar demandas y necesidades populares. En este sentido, la propia Organización de Estados Americanos, también contempla en el artículo 23 Convención Americana de los Derechos Humanos, que, todos los ciudadanos deben gozar del derecho y oportunidad de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente, o por medio de representantes libremente elegidos.

En los instrumentos legales, hasta aquí referenciados, sólo se introduce de manera muy abstracta la posibilidad de que las y los gobernados, puedan tener canales de participación directa en la toma de decisiones y participación en los asuntos públicos. Por su parte, la Carta Democrática Interamericana de 2001, señala de manera más efectiva el valor de la participación ciudadana, como elemento que fortalece el ejercicio democrático.

Artículo 2

El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.

En este importante documento, no sólo se resalta la importancia de la participación ciudadana, sino que además de manera clara y puntual se hace una recomendación para adoptar y promover mecanismos que la propicien y fortalezcan.

Artículo 6

La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.

No es coincidencia, que estos artículos de la Declaración surjan en este siglo, cómo señalé en un inicio, mecanismos de participación directa surgen como respuesta a la complejidad social y a la sobrecarga que comenzaron a sufrir las instancias gubernamentales, misma que comenzó a ser más patente hacia finales del siglo pasado. En esta búsqueda de soluciones, la Sociedad Civil, fue sumamente importante, tal y como reconoce el siguiente artículo.

Artículo 27

Los programas y actividades se dirigirán a promover la gobernabilidad, la buena gestión, los valores democráticos y el fortalecimiento de la institucionalidad política y de las organizaciones de la sociedad civil. Se prestará atención especial al desarrollo de programas y actividades para la educación de la niñez y la juventud como forma de asegurar la permanencia de los valores democráticos, incluidas la libertad y la justicia social.

Una vez presentadas las fuentes normativas que justifican el derecho y la obligación de contar con mecanismos de deliberación y participación, como es el caso de los presupuestos participativos, es necesario sostener algunas bases formales que son fundantes e imprescindibles para la buena introducción y marcha de estos mecanismos.

Siguiendo a Brian Wampler,¹⁷ son 4 los factores que pueden favorecer a la adopción de estos mecanismos, estos son: el apoyo mayoritario de la ciudadanía; una sociedad civil movilizadora y participativa a través de organizaciones y colectivos; un contexto político favorable que esté a favor de limitar o acotar la injerencia de legisladores en este proceso; y finalmente recursos públicos suficientes para realizar los procesos necesarios, así como para garantizar que se lleven a cabo los proyectos que se discuten.

Si bien, esas son las condiciones adecuadas para pensar en la implementación de los presupuestos participativos, iré un paso adelanté y señalaré los pasos necesarios para conformar un mecanismo de participación adecuado y que sienta las bases para toda autoridad que se ponga como meta una adecuada operación de esta política pública.

Conviene recordar, que nos abocaremos a la dimensión municipal de estos mecanismos, con ello en mente, todo mecanismo de presupuesto participativo, debe contemplar lo siguiente.

- El municipio debe ser dividido en regiones para facilitar las reuniones de deliberación y la distribución de los recursos.
- Las reuniones organizadas por las autoridades, deben ser periódicas y cubrir diferentes aspectos para propiciar la mejor participación de la ciudadanía. Se deben coordinar reuniones para proporcionar, información, asesoría, discusión y presentación de proyectos para gasto presupuestario.
- Utilizar un índice confiable de calidad de vida, para poder focalizar mejor las necesidades y las poblaciones con mayores demandas y problemas, buscando una equitativa distribución de los recursos a asignarse.
- La deliberación pública, debe propugnar por negociaciones abiertas entre ciudadanos y entre el gobierno, buscando siempre confrontar argumentos razonables y de beneficio comunitario.

¹⁷ Wampler Brian, op, cit, p, 24

- Teniendo el conocimiento de los recursos sujetos a esta forma de presupuesto, se debe alentar la presentación de proyectos que señalen la forma y el fin que se le dará a estos recursos. La deliberación es sobre estos y sobre su pertinencia, en torno a las necesidades y prioridades sobretodo en apoyo de las zonas y grupos más vulnerables de un municipio.
- Las elecciones para determinar los proyectos en los que se hará el gasto establecido, deberán ser conducidas por un órgano independiente y especializado, garantizando el secreto y la libertad de elección.
- Debe haber un seguimiento e información a la manera en cómo se va cumpliendo con los proyectos de gastos elegidos por la ciudadanía.¹⁸

Cómo toda política pública, tal como veremos en nuestra crítica del siguiente capítulo, el mecanismo es perfectible y entre más se va haciendo recurrente en ciudades o municipios, mejores dividendos irá produciendo, al tiempo de ir destrabando algunos obstáculos, como son los siguientes: Resarcir la confianza entre instituciones y ciudadanía, buscando diagnósticos y soluciones comunes; Romper la concepción tradicional de que el presupuesto es algo técnico abordado sólo por profesionales, finalmente empoderar a la población en especial a la que pertenece a los sustratos más marginados, para que tenga mayores facilidades para diagnosticar sus necesidades, cuantificarlas, proponer como resolverlas y darles seguimiento.¹⁹

2.2. Experiencia internacional en materia de presupuestos participativos

Hemos puesto sobre la mesa, ya algunas razones y beneficios de los presupuestos participativos, pero ¿qué tan socorrido son estos en la experiencia internacional?. Es justo señalar, que progresivamente son más habituales y que han ido extendiéndose a diferentes latitudes, en los apartados siguientes veremos los casos emblemáticos de Brasil y las experiencias que en México se han ido

¹⁸ Sha, Anwar, *Participatory Budgeting*, Washington, World Bank, 2004, p.3

¹⁹ Figueroa Padilla, José, *Condiciones necesarias para la implementación de los mecanismos participativos*, en "Presupuesto participativo", México, Congreso de Jalisco, 2011, p. 141.

consolidando poco a poco, ahora daré un bosquejo general de su proliferación en el mundo.

Por supuesto que el caso de Porto Alegre en Brasil, es el primero que nos viene a cuento; no obstante debemos resaltar también el caso de el País Vasco, en España, como la primer región en utilizar los presupuestos participativos en Europa. Resaltó además este caso, pues, al tratarse de una comunidad autónoma, reviste un especial interés, ya que la participación en este contexto, permite conglomerar de mejor manera, los vínculos solidarios, de identidad, frente a decisiones que quizás no tengan en cuenta las verdaderas necesidades e idiosincrasia de una región. Los primeros municipios vascos en los que se aplicó fueron Idiazabal y Astigarraga, próximos a San Sebastián. Resulta quizás paradójico que los primeros presupuestos participativos en estas zonas, estuvieron dirigidos a la creación de instalaciones deportivas; sin embargo el ir normalizando este ejercicio fue subiendo la cuantía y la importancia de lo deliberado. Así, hacia mediados de 1995, estas municipalidades decidieron sobre la construcción de una carretera. Poco a poco, se fueron sumando algunas otras ciudades del resto de España, como son, Sevilla, Málaga, Córdoba, Cartagena y en más de 10 distritos de Madrid.

En los últimos diez años, los presupuestos participativos han ido evolucionando, para dejar de ser meros mecanismos de selección de obras y planes presupuestarios, generando una mayor variedad es en el objeto de la deliberación, que puede ser: un porcentaje de la inversión del ayuntamiento, uno o varios programas municipales, el gasto de algunas áreas, una cantidad de las inversiones en los distritos o una cantidad fija anual.²⁰

Además de lo anterior, existe la tendencia a generar mecanismos más fluidos, bajando la edad para participar, extendiendo el tiempo de las votaciones y sumando a la niñez y a la juventud en experimentos de participación alternos.

²⁰ Pineda Nebot, Carmen, "Los presupuestos participativos en España: un nuevo Balance" en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, No, 311, España, INAP, P. 291,

Otra de las experiencias internacionales que me gustaría resaltar en este momento, es el caso de Argentina, dado que es el ejemplo de un país que lanzó a nivel nacional una política para que los municipios desarrollaran el mecanismo aquí estudiado. La desconfianza en las autoridades, la corrupción y la crisis económica de principios de este siglo, permitieron que se buscaran alternativas para resarcir el tejido económico, social y de confianza. Así, el gobierno de Néstor Kirchner, crea en 2003, la Secretaría de Asuntos Municipales, con la idea de alentar una mejor gestión y gobernanza a nivel municipal, pero también con la intención de impulsar los mecanismos deliberativos para la asignación de agosto presupuestario.

La primer ciudad en adoptar un presupuesto participativo fue Rosario en el año de 2003, la experiencia fue positiva, por lo que el propio Gobierno Federal, lanzó un Programa Nacional para estimular que más ciudades adoptarán este instrumento. Actualmente, son más de 60, los municipios que contemplan estos mecanismos, destacando: Bariloche, San Lorenzo, Buenos Aires, la Plata , Córdoba y Mendoza. ²¹

Algunos autores, sin embargo, han ido detectando un declive en el interés y número de ciudades que utilizan el presupuesto participativo, de hecho tanto el Programa Nacional, como la Red de Presupuesto Participativo en Argentina, han ido reduciendo su presupuesto y participación. Una de las explicaciones que se ofrecen a esta mengua, es el cambio del partido político en el poder, tanto a nivel nacional como en la escala local. ²²

Ahora bien, los casos de Argentina y España, me parecieron dignos de resaltar por las connotaciones sociopolíticas arriba esbozadas. Sin embargo, hay que resaltar la proliferación gradual que han ido observando los presupuestos participativo, en este sentido Naciones Unidas, detecta tres grandes fases.

²¹ Secretaría de Asuntos Municipales, *Presupuesto participativo*, Buenos Aires, 2013, P. 16

²² Carmona, Rodrigo y Martínez Carlos, "El presupuesto participativo como herramienta de transformación social, política e institucional. un balance en el escenario argentino reciente", en *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales*, Vol. 33, No. 47, Buenos Aires, Universidad Nacional, 2014, p. 29

(...) en su expansión: la primera (1989-1997) caracterizada por experimentaciones en pocas ciudades; la segunda (1997-2000) por una masificación brasileña, durante la cual más de 130 municipios adoptaron el Presupuesto Participativo; y la tercera (2000 en adelante), por la expansión fuera de Brasil.²³

Hay que anotar lo siguiente, Brasil sigue siendo el país con un mayor número de ciudades con este instrumento. Casi el 80% de ellas, buscan replicar el éxito de Porto Alegre. Esta cantidad, puede entenderse, en parte, al oficio, del hoy devaluado, Partido del Trabajo, quien dio preponderancia al mecanismo. Otros países como Ecuador, Perú y Bolivia han ido aumentando de manera exponencial el número de ciudades que adoptan este tipo de presupuestos.

Según datos de las Naciones Unidas, en la actualidad, poco más de 300 ciudades cuentan con presupuestos participativos. Lejanas a la tradición de América del Sur, resaltan ciudades como Yokohama, Bolonia, Ontario, Portland, Auburn y todo el Estado de Minnesota. En el caso de nuestro país, la Ciudad de México en todas sus alcaldías, León, y algunos municipios en Jalisco, han incorporado leyes de participación ciudadana que contemplan la posibilidad de participar en la discusión y elección de proyectos para ejercer el gasto público. Sobre ellos abundaremos en breve.

2.3. Casos paradigmáticos y cruciales en el impacto de los presupuestos participativos en el mundo: Brasil

La radiografía, arriba presentada, busca ubicar la preponderancia que han ido ganando los mecanismos de presupuestos participativos, en el escenario mundial. No obstante, es difícil entender, esta evolución sin atender al caso brasileño, específicamente a la experiencia de Porto Alegre.

²³ Habitat, UN, “¿Qué es y cómo se hace el presupuesto participativo?”, Ecuador, PNUD, 2004, p. 20

Es obligatorio, señalar algunos pormenores históricos para entender el contexto bajo el que comienzan a surgir los mecanismos hasta aquí estudiado. Es justo decir, que surgen en parte por lo que ya he señalado, una incapacidad de cumplir con las necesidades y demandas de la ciudadanía; sin embargo debemos agregar que en gran medida también se fraguan desde un hartazgo por la marginación de las zonas más vulnerables (cómo es el caso de Porto Alegre) y a la par, de la corrupción, impunidad y escándalos políticos perpetrados por la dictadura militar que afectó a Brasil hasta mediados de los años 80.

Bajo esta atmósfera, a finales de la de década de los 70, diversos actores, tales como sindicatos, movimientos religiosos, e intelectuales, formaron una alianza con la clase media para formar el Partido de los Trabajadores, con la idea básica de que la mejor herramienta contra el autoritarismo es la democratización del Estado, la economía y la sociedad.²⁴ Esta reacción frente al autoritarismo, permitió paulatinamente un cambio y el final de la administración castrense. Así, en 1985, con la llegada del Presidente Sarney, se inicia una etapa de renovación, iniciando con una reforma constitucional en 1988, que otorga un mayor peso al federalismo garantizando tasas de transferencia presupuestarias más altas y estableciendo nuevas pautas en la gestión y gobernanza en asuntos públicos. Además, ese cambio constitucional instituyó diversas instituciones para favorecer a la participación ciudadana.

Con este telón, de 1989 a 1993 empieza la implementación de las primeras experiencias de los presupuestos participativos, totalizando 13 ciudades, incrementándose a 33 para 1997. María Auxilio Gomes detecta un incremento exponencial desde 1995, en el que ya se podían contabilizar 170 ciudades pequeñas, medianas y las capitales. Señala además, que este crecimiento se profundizó aún más, como explicación de ello considera:

²⁴ Ayala, Alfonso y Hernández José Ramón, “Los Presupuestos Participativos, una estrategia de diálogo, entre ciudadanos y autoridades”, en México, UNAM, 2015, p.80

Con la creación de la Red Brasileña de Presupuesto Participativo en 2007 se verificó una renovada expansión de las experiencias, que actualmente llega a 203 ciudades. En 2011 regresó el pp al Estado de Rio Grande do Sul, lo cual representa una importante iniciativa, pues después de la primera tentativa realizada de 1999 a 2002, se intentó nuevamente implantar el PP en un espacio territorial más allá del ámbito local.²⁵

Esta Red, es similar a la que mencionamos para el caso de Argentina; sin embargo, ha mantenido una mayor vigencia y soporte de parte de los gobiernos en Brasil. Y constituye a la vez un órgano de consulta, como un foro para la mejora y evolución de los presupuestos participativos. Su conformación, no puede negarse, ha contribuido al incremento de ciudades interesados en tales políticas públicas.

En este contexto y tales condiciones del país, enlazan con la situación que experimentaba Porto Alegre, la cual puede caracterizarse, por lo siguiente:

(...) los primeros años de la década de los ochenta experimentó un rápido crecimiento poblacional, y por lo consecuente un gran número de demandas de servicios públicos e infraestructura urbana insatisfechas. En 1989, durante la administración de Olívio Dutra emanado de la Alianza Frente Popular, formada por el Partido de los Trabajadores y el Partido Comunista de Brasil, en Porto Alegre, se presenta el presupuesto participativo como instrumento para la asignación de prioridades en asuntos vecinales²⁶.

La vulnerabilidad y exclusión de social de muchas de las regiones de Porto Alegre, provocaron que sus habitantes, vieran con optimismo, el sentirse incluidos, además de poder señalar las necesidades y recursos que realmente necesitaban y no, las designaciones arbitrarias por parte de los gobiernos centrales. Con este apoyo popular, también se fueron armonizando otras condiciones que permitieron una buena introducción y un consecuente fortalecimiento de los presupuestos

²⁵ Gomes, María Auxiliadora, "Presupuestos Participativos. Panorama Brasil" en Presupuesto Participativo, Herramienta para la democracia, México, Congreso General de Jalisco, 2011, p. 41

²⁶ Ayala, Alfonso y Hernández José Ramón, op.cit., p.78

participativos, por ejemplo, en 1989, se adoptaron medidas de transparencia y rendición de cuentas, lo cual otorgó la ciudadanía mayores elementos de confianza. Como en el caso de los pueblos vascos, arriba referidos, la cuantía y alcance de esta política pública ha ido elevándose, desde 1992, se amplió su alcance a la satisfacción de servicios públicos, con lo cual la ciudadanía, tiene a su alcance la deliberación y elección de proyectos en varias esferas del quehacer público, que les afectan: seguridad, salud, medio ambiente, etc.

Grosso modo, el presupuesto participativo, en Porto Alegre contempla 16 demarcaciones territoriales. En cada una de ellas se llevan reuniones de Marzo a Diciembre para deliberar y tomar decisión sobre cómo se ha de ejercer el gasto disponible y en qué proyectos prioritarios. Podemos entrever estas etapas en su procedimiento.

- A. *Elaboración de la propuesta presupuestaria. Durante esta fase se realiza la participación de instancias gubernamentales, comunitarias y la instancia permanente de participación comunitaria (Consejo de Presupuesto Participativo).*
- B. *Discusión y votación de la Ley Presupuestaria.*
- C. *Ejecución del presupuesto.*
- D. *Control del presupuesto.*²⁷

| Se puede considerar un éxito, la experiencia de Porto Alegre, pues es una ciudad con una población considerable (1, 409,000, personas) y porque presentaba mucho rezago, social y económico. El Camino no ha sido sencillo, sobre todo por el inicio complejo de la política. Sin embargo, tras un incremento en la confianza entre ciudadanía y nueva administración se fue logrando una mayor confianza y ejercicio ciudadano. Así desde 1991, los presupuestos participativos empezaron a movilizar a las comunidades de todos los barrios en Porto Alegre. De 976 personas en su inicio, a 18,583 en 2001 y alcanzando con ello pico.²⁸

²⁷ Ibid, p. 79

²⁸ Ídem.

Actualmente, los números se mantienen en un promedio de participación de 15,000 personas. Este decremento ha ido generando inquietud en los analistas y las propias autoridades, razón por la cual se están explorando opciones para revitalizar este proceso, con ello en mente, este año se aprobaron algunas formas de participación digital.

2.4. Los presupuestos participativos en México. El caso de las Alcaldías de la Ciudad de México.

A raíz de la proliferación de las consultas para presupuesto de Brasil. Se pensó que nuestro país entraría en una ruta semejante. Si bien es cierto, que a finales del los 90 y principios de este siglo aparecieron las primeras experiencias (Cuquío, Jalisco y en tres delegaciones de la Ciudad de México) no se dio un auge como el de las experiencias que hemos repasado. Lo anterior, sobretodo en lo que respecta a presupuestos participativos; sin embargo, no podemos soslayar que el sistema político mexicano, comenzó a alentar la participación ciudadana desde la década de los 80.

*Las primeras experiencias formales surgen en la década de 1980 con el Sistema Nacional de Planeación y luego en los noventa con el Programa Nacional de Solidaridad, cuando se decidió incluir la ciudadanía en la planeación y gestión del desarrollo local.*²⁹

Hay que resaltar, que previó a la primer experiencia, la de Cuquío, existe una experiencia incipiente, que en cierta forma incluía algún elemento de discusión de gasto público y que ha sido estudiada poco, que es la de Tepic Nayarit, entre 1970 y 1972.³⁰ Posterior a Cuquío, la siguiente experiencia importante se da en San Pedro Garza, Nuevo León (2003 a la fecha); la de las delegaciones de Tlalpan,

²⁹ García Bátiz, María Luisa, Tellez Arana, Luis, "El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México" en *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 56, núm. 52, México, FLACSO, 2018, p. 6.

³⁰ Hernández, E. & Velasco, G, "Nuevas políticas públicas: el presupuesto participativo. El caso de los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara. En Valdez, A., Borrayo, C. L. & De León, A. (Coords.), *Nueva agenda pública para Jalisco, México*, UDG, 2012, pp. 267-298.

Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, en 2001; las de Ecatepec en el Estado de México (2006 a 2009) y finalmente, las del área metropolitana de Guadalajara (desde 2011 a la fecha). Tales ejemplos, son los más longevos; sin embargo, debemos aclarar que en la actualidad , se ubican 14 estados con algún tipo de presupuesto participativo para ciudades o regiones claves, como es el caso de los indígenas en Michoacán Durango y Sonora.

Si bien, cada municipio o ciudad particulariza el objetivo de sus consultas presupuestales, es posible detectar 2 similitudes en particular.

- plantean la apertura e incorporación de la ciudadanía en las decisiones públicas de los recursos públicos, esto es, en las decisiones de gobierno, el empoderamiento ciudadano, la gestión y control del gasto público, la distribución equitativa de los recursos, la generación de capacidades ciudadanas, la creación de capital social y la construcción de nuevas relaciones sociales.
- integran objetivos orientados a la gestión pública municipal, como el fomento del pago de impuestos para aumentar la contribución local, el conseguir un manejo eficiente y eficaz de los recursos, el modernizar la administración pública y el afirmar la autonomía local.³¹

Conviene aquí hacer una breve mención a Cuquío, por ser el primer ejemplo, considerado por los especialistas, como un mecanismo de presupuesto participativo. Además de haber sido considerado en su momento, como una buena práctica por haber impulsado el acercamiento y participación de las y los campesinos, a título personal o mediante organizaciones, en la discusión del ejercicio de recursos.

³¹ García Bátiz, María Luisa, Tellez Arana, Luis, op. cit. p. 17

La de Cuquío consistió en la creación del Consejo Democrático Municipal (CODEMUC) con ciudadanía representativa de consejos comunitarios conformados en sus distintas localidades que, mediante procedimientos participativos complejos, gestionaron y decidieron principalmente sobre el uso de recursos municipales para obra pública. El impulso desde la comunidad campesina y su fuerte actividad en el gobierno local llevó a que los análisis se enfocaran en cómo las organizaciones comunitarias se coordinan y colaboran con dicho gobierno local, y en el rol de las organizaciones sociales, la acción colectiva, las acciones de la burocracia y la cultura

32

Ahora bien, las experiencias mencionadas en la Ciudad de México, fueron pasajeras y a título de las delegaciones. No es sino hasta 2010 que se reforma la Ley de Participación Ciudadana y se institucionaliza en todas las ahora alcaldías, el presupuesto participativo. Conviene señalar, las peculiaridades, bajo las que opera el presupuesto participativo en todas las alcaldías de la Ciudad de México.

Primero, convendría señalar como define la Ley de Participación Ciudadana al presupuesto participativo. Es aquel sobre el cual la ciudadanía decide respecto a la forma en que aplican recursos en proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio de la Ciudad de México. El artículo 83 de dicho orden normativo, establece lo siguiente en su párrafo 2.

Los recursos del presupuesto participativo corresponderán al 3 por ciento del presupuesto anual de las Delegaciones. Los rubros generales a los que se destinará la aplicación de dichos recursos en las colonias o pueblos originarios del Distrito Federal, serán los de: obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito, actividades recreativas, deportivas y culturales.

El primer presupuesto participativo, fue el del año 2011, en dónde se deliberó el destino de \$706 547 253.00 M/N; para el año 2015 este monto se incremento en \$

³² Ibid. p. 17

823 961 505.00 M/N. Finalmente, este año se realizó la consulta para la aplicación del presupuesto 2019.

A manera de ejemplificar la manera en como se hace la división de los recursos, reproduzco las siguientes tablas.³³

Delegación	Presupuesto total 2015 \$	Colonias y/o pueblos originarios	Presupuesto participativo	
			3% del total delegacional	Por comités ciudadanos y consejos de los pueblos
Álvaro Obregón	1 933 891 663	247	58 016 750	234 886
Azcapotzalco	1 356 274 338	111	40 688 266	366 561
Benito Juárez	1 372 614 014	64	41 178 420	643 413
Coyoacán	1 706 419 121	147	51 192 574	348 249
Cuajimalpa de Morelos	904 093 291	44	27 122 799	616 427
Cuauhtémoc	2 469 488 309	64	74 084 649	1 157 573
Gustavo A. Madero	3 124 240 272	230	93 727 208	407 510
Iztacalco	1 312 412 487	55	39 372 375	715 861
Iztapalapa	3 682 369 148	290	110 471 079	380 935
La Magdalena Contreras	869 259 372	54	26 077 781	482 922
Miguel Hidalgo	1 702 885 777	89	51 086 573	574 006
Milpa Alta	924 897 950	12	27 746 939	2 312 245
Tláhuac	1 152 694 673	57	34 580 841	606 681
Tlalpan	1 781 101 743	173	53 433 052	308 862
Venustiano Carranza	1 795 288 809	80	53 858 664	673 233
Xochimilco	1 377 451 210	76	41 323 536	546 731
Total	27 465 382 177	1 793	823 961 505	

Para lograr que participen la mayoría de a personas, en cada colonia o pueblo originario, se elige un comité vecinal, mismo que será el encargado de resolver

³³ Fuente: Instituto Electoral de la Ciudad de México, “Presupuestos participativos: planeación, desarrollo, seguimiento y difusión de proyectos comunitarios, México, IEDF, 2015, p.20

dudas, instruir y registrar los proyectos que serán votados. En esta esfera de convivencia, debe privar un interés comunicatorio, misma debe satisfacer, además:

El interés comunitario motiva la organización, que es la manera por la cual quienes viven en un área geográfica determinada actúan de forma conjunta para mejorar sus condiciones de vida. A través de dicha organización es que las personas que integran una comunidad puede llevar a cabo proyectos de desarrollo de diferente tipo: de cultura, de salud, de obras, de limpieza, ³⁴

Son estos proyectos, los que se comentan, critican y deliberan en las reuniones de consejos vecinales. Para la Ley de Participación Ciudadana el proyecto comunitario es el conjunto de actividades planificadas, con objetivos definidos y que se realizan en beneficio de las necesidades de un grupo social o una comunidad. Es una herramienta que aporta elementos a la ciudadanía para dar solución a problemas comunes que les aquejan, favoreciendo la oportunidad de trabajar junto con las autoridades, persiguiendo siempre el bienestar comunitario.

Son 5 las etapas principales en el desarrollo de los presupuestos participativos, véase la figura, a continuación.

³⁴ Instituto Electoral de la Ciudad de México, "Presupuestos participativos: planeación, desarrollo, seguimiento y difusión de proyectos comunitarios, México, IEDF, 2015, p.20

Etapas para el desarrollo de la consulta ciudadana para presupuesto participativo



A

éstas etapas hay que añadir la de seguimiento y evaluación, la cual permitirá una adecuada rendición de cuentas y transparencia en la manera en cómo se ejerce el gasto y se aplican los recursos de manera fehaciente.

En este capítulo han quedado manifiestos, en primer lugar elementos normativos y formales que son inherentes al objeto central de nuestra investigación. También hemos hecho un breve recorrido que nos ha permitido conmensurar el alcance y proliferación de los presupuestos participativos, centrandó nuestra atención en dos en particular (Brasil y México). En el siguiente apartado, haré una crítica a estos mecanismos, y trataré de enfocar mi esfuerzo en ofrecer alguna propuesta para afianzarlos.

CAPÍTULO TERCERO PERSPECTIVAS Y RETOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVOS EN EL SIGLO XXI

No dudo refrendar, las cualidades de los medios de participación ciudadana y deliberativa. Creo que efectivamente, propician un fortalecimiento de la ciudadanía interesándola en el bien común, al tiempo de que le permiten subir a la esfera pública sus necesidades más apremiantes. A nivel municipal, los presupuestos participativos, permiten que las voces menos escuchadas tengan incidencia en la forma en cómo se han de aplicar los recursos y en darle forma focalizada a las políticas públicas; además alientan la creatividad ciudadana, dejándoles presentar proyectos para ser discutidos y aprobados mediante la discusión y deliberación pública.

Estas ventajas, lo son, sólo en la medida de que se mantenga un control y rendición de cuentas sobre los presupuestos aprobados. Además, es necesario que se mantengan recursos suficientes, tanto para la generación de proyectos, como para la operación, promoción y difusión del mecanismo en cuestión. Si bien, existe, mayor proliferación de este mecanismo, también han ido haciéndose patentes algunas deficiencias, que merman la participación y que siguen permitiendo una injerencia provechosa para los representantes, el gobierno y partidos políticos.

De los fundamentos teóricos y normativos de los presupuestos participativos, expuse su panorama general a nivel global, se puso de relevancia el caso de Brasil y la Ciudad de México, por ser un buen referente a nivel internacional y local. A continuación abordaré algunas de las fallas y críticas a tales modelos, para posteriormente, someter al público lector mis sugerencias para robustecer esta política pública.

3.1. Crítica a los presupuestos participativos, los límites y carencias de esta política pública.

Una de las críticas que más se le ha realizado a los presupuestos participativos, sobre todo en América Latina, es su relación con los mecanismos tradicionales de democracia representativa:

*(...) esta relación no tiende necesariamente a la complementariedad, sino más bien se observa, en muchos casos, cierto grado de asimetría con las instituciones representativas. Estas últimas son las que terminan imponiéndose en las políticas públicas en el ámbito local, haciendo de la participación ciudadana un instrumento funcional para legitimar los intereses del representante por sobre los intereses del representado.*³⁵

Hay que ser claros, respecto de que la institución *per se*, no es la que produce dicha distorsión. Como toda política pública, ésta tiene sus objetivos claros, pero su consecución depende del diseño institucional y de las condiciones del contexto sociopolítico en el que se aplican. Es una labor de tiempo, cambiar un imaginario acostumbrado a los procesos tradicionales de representación política.

Dicho lo anterior, comenzaré haciendo algunas críticas a los presupuestos participativos en Brasil. Siendo este el país arquetipo en la implementación de presupuestos participativos, muchas de las inquietudes que se han ido relevando, le son comunes a otras experiencias, sobretodo en América Latina. Sin soslayar que este mecanismo demostró ser un instrumento pertinente y que, al menos en las zonas más marginadas de Brasil, ha permitido una buena participación de las clases históricamente relegadas de las decisiones de política pública; si podemos señalar algunas inquietudes y problemas que tanto políticos como ciudadanía brasileña tendrán que ir dirimiendo.

³⁵ Montecinos, Egon, "Democracia y presupuesto participativo en América Latina. La mutación del Presupuesto Participativo fuera de Brasil, *en revista del CLAD, Reforma y Democracia*, Núm. 53, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela, 2012, p. 61

El primer punto tiene que ver en torno a algo a lo que ya me he referido, la suficiencia presupuestal para darle consonancia a proyectos o políticas públicas de mayor envergadura. En este sentido algunos analistas han observado lo siguiente:

La mayoría de los gobiernos locales en Brasil opera bajo limitaciones presupuestarias muy estrechas. 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.³⁶

Con ello, se produjo una encrucijada, ya que este proyecto de política pública es eminentemente social, con lo cual se sacrifican otros proyectos del mismo orden. Igualmente, tanto en Brasil como en el resto de América Latina, sobre todo, se debe reconocer que la escala local, aún no reviste la importancia, debida tanto para la asignación de recursos, ni inversión pública.

A estos dos problemas, hay que sumar uno más: las malas prácticas para la programación, planeación y seguimiento de proyectos en muchas democracias emergentes. La lógica de presupuestos ajustados a resultados, no es aún una pauta distinguible, ni siquiera a escala nacional, cuánto más a escala local, resalta su ausencia, inhibiendo la evaluación y corrección en el ejercicio de un programa o de un presupuesto.

Adicionalmente, un factor que en un momento hizo posible una aplicación exitosa de los presupuestos participativos, y que a la postre a significado un detrimento es el que tiene que ver con la fuerza política de los promotores y opositores. Como indiqué en su oportunidad, fue el Partido del Trabajo, el principal impulsor de esta política; sin embargo su desgaste, escándalos de corrupción, fueron minando el apoyo popular de este tipo de políticas. Como bien señala el

³⁶ BID, *Evaluación del Presupuesto Participativo en Brasil*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2006, p. 50

Banco Interamericano de Desarrollo, el apoyo progresivo a los presupuestos participativos.

(...) en gran medida, dependería de la calidad del gobierno local anterior. Un concejo y un gobierno verdaderamente representativos y honestos se ocuparían de la equidad social y podrían dar voz a los grupos de bajos ingresos y marginalizados. El entusiasmo por una democracia popular directa entre los movimientos sociales, en su mayor parte ONGs, y partidos políticos de izquierda, con el PT a la cabeza, señala que existe un difundido sentimiento de exclusión social entre un amplio segmento de la población.³⁷

Al entrar en crisis, este partido y los gobiernos que se sucedieron de él, muchas de las certezas y ánimos de participar decrecen bajo la sombra de la corrupción y de que quizás esos gastos y ejercicios presupuestarios fueron opacos.

Cómo señalé estas críticas son consustanciales a otras experiencias en América Latina, por lo que respecta a México, deberíamos hacer las siguientes observaciones.

Se hace todavía más patente, la necesidad de contar con un contexto económico sólido. Los contextos en dónde vemos más desarrollados estos mecanismos, son en las zonas con mayor nivel económico. CDMX, Jalisco, Nuevo León. Esto nos lleva a pensar que a diferencia de Porto Alegre Brasil, no ha existido una sociedad civil, que presione e impulse desde el espacio público esta representación.

En un país con una sobrerregulación normativa y densidad burocrática, siempre tendrá obstáculos un mecanismo que se antoja más fluido y en el que deben converger todas las partes sin mayores trabas y complicaciones.

³⁷ Ibid. P. 52

En lo legal se evidencia una densidad institucional baja en los tres órdenes de gobierno para respaldarlo y promoverlo; en tanto que el marco fiscal muestra una fuerte centralización que obstaculiza la autonomía de los gobiernos para ampliar la oferta del PP. ³⁸

Por otro lado, no resulta común la posibilidad de reelección en la escala municipal en México, con lo cual quedan trancos muchos de los proyectos de los presupuestos participativos y no se les da continuidad. Esta inconsistencia, es en gran medida propiciada por la aún incipiente movilización social, en este sentido, no existe una política de fortalecimiento y participación ciudadana que aliente un compromiso más activo por parte de los actores de las Sociedad Civil.

Además de lo señalado, existen algunos factores que desincentivan el uso de los presupuestos participativos en el país.

- *El diseño limita los rubros a los cuales los ciudadanos pueden destinar el ejercicio presupuesto participativo.*
- *La baja participación reduce la legitimidad de los resultados que arroja el mecanismo a nivel local. A menor participación menor legitimidad, lo que impacta en los ejercicios ulteriores.*
- *Una mínima difusión de los mecanismos de participación ciudadana por colonia y pueblos originarios.*³⁹

3.2. Buscando un revulsivo para fortalecer y promover la adopción de los presupuestos participativos.

Los problemas, arriba referidos no son intransitables, pero requieren de una corrección inmediata. En primer lugar, es necesario no sólo ufanarse por contar con este tipo de mecanismos de democracia directa, sino que es necesario, tornarlos

³⁸ García Bátiz, María Luisa, Tellez Arana, Luis, op. Cit. P. 21

³⁹ Hernández Héctor y Fernández, Luis, "Democracia Directa en la Ciudad de México: retos y perspectivas" en *Análisis*, núm. 8, México, Friedrich EbertStiftung, 2013, p. 20

más eficientes y atractivos a la ciudadanía, que es la que finalmente los hace plausibles.

Surge entonces la pregunta ¿Cómo solucionar los problemas arriba explicitados? ¿Cómo hacerlos más efectivos y que elementos mínimos debería tener? Para ello daré dos alternativas, la primera es la que se ofrece desde la III Asamblea de la Plataforma Internacional por los Presupuestos Participativos, celebrada en Bogotá Colombia, y que busca una confluencia armónica entre los vínculos tradicionales de representación política y la participación directa de la ciudadanía. Con esto en mente, los países participantes en dicha Asamblea determinaron lo siguiente:⁴⁰

Los presupuestos participativos deben de ser:

- a) Autoreglamentado, considerando las particularidades locales y poniendo al servicio del proceso a la Administración Pública.
- b) Incluyente, incorporando a los excluidos legales (infancia, inmigrantes) y favoreciendo la participación efectiva de los sectores excluidos y las diversidades.
- c) Contando con espacios deliberativos previos al momento decisorio y favoreciendo la construcción de consensos.
- d) Democracia directa (un/a participante un voto).
- e) En caso de elección de delegados/as estos/as deben tener mandato imperativo de sus asambleas.
- f) Vinculante, garantizado el cumplimiento de las decisiones ciudadanas.
- g) Con sistemas de seguimiento, control social y rendición de cuentas.
- h) Encaminado a la superación de las desigualdades y al disfrute efectivo de los Derechos Humanos.

⁴⁰ Se puede consultar dicho Acuerdo en <http://viva.org.co/lobbying/red-de-pp/149-iii-asamblea-de-la-plataforma-internacional-por-los-presupuestos-participativos>

- i) Que cuente con sistemas de información, comunicación y formación que garanticen la autonomía, empoderamiento y apropiación social del proceso.
- j) Vinculado a la planificación participada, gestión participativa y el desarrollo del territorio.
- k) Con marcos técnicos y administrativos que faciliten estos procesos.
- l) Que garantice la participación ciudadana en todas las fases del proceso.
- m) Que se realice sobre un monto significativo y progresivo del presupuesto.
- n) Práctica continuada.
- o) Movilizador de la ciudadanía y transformador de la realidad social.

Sobra decir, que dicho documento, no tiene efectos vinculatorios, pero es dable verlo como una carta de principios y compromisos de todo presupuesto participativo.

La segunda, alternativa la baso en elementos más técnicos y formales, los cuáles están sujetos a la discusión y debate.

1. Buscar diseños metodológicos que faciliten su funcionamiento y entendimiento ciudadano.
2. Buscar que los proyectos que se presenten para ser presupuestados, en verdad se focalicen en las necesidades tanto territoriales como locales.
3. Tener bien identificadas las poblaciones blanco, a las que se interesa apoyar e incentivar.
4. Buscar mejorar los calendarios para las convocatorias, evitando retrasos o acelerar indebidamente los procesos deliberativos.
5. Incentivar el uso de las redes digitales, tanto para la promoción como participación en los procesos de consulta.
6. Generar mejores campañas de difusión, desde los órganos que llevan el proceso y buscar convenios con los medios electrónicos tradicionales para dar mayor promoción a los presupuestos participativos y fechas de importancia.

7. Mantener vigilancia en cuanto la manera en como intervienen los partidos políticos y las autoridades locales, para evitar conflicto de intereses o movilización no permitida.
8. Se debe extender y fortalecer el mecanismo de evaluación y seguimiento de los proyectos que se aprueben.
9. Lograr lanzar una Red Nacional de Municipios con presupuestos participativos, para compartir experiencias exitosas y generar mayores apoyos a nivel nacional.
10. Finalmente, veo necesario que se invite a participar a expertos en el área en el que se busca aplicar el presupuesto participativo. Entre más, información se tenga, mejor será la toma de decisiones.

Las recomendaciones hechas, buscan una mayor efectividad de los presupuestos participativos. Me parece un mecanismo muy adecuado para incentivar la participación ciudadana y lograr que en algún momento, se alcanzará un interés nacional que redunde en una mejor aplicación del gasto y que sobre todo dé un nuevo auge a la democracia en México.

Conclusiones

La posición jurídica y social que guarda el ciudadano respecto del Estado, se ve fortalecida por los postulados de participación defendidos por la gobernanza y la democracia deliberativa. Esta es así, ya que en las sociedades del siglo XXI puede observarse con mayor claridad la necesaria interacción entre ciudadanía y administración pública, sobre todo en un tema crucial para cualquier sociedad: el gasto público.

Por otra parte, la experiencia internacional y nacional en materia de presupuesto participativo, permiten identificar algunos pormenores y aciertos de aplicar una política pública en este ámbito tan polémico. También puede advertirse de éstos referencias internacionales que sin duda, la interacción entre sociedad y Estado, el presupuesto participativo contribuye al desarrollo social y a un eficiente desempeño gubernamental.

Por último, la reciente reforma en materia de Derechos Humanos en México, obliga a replantear desde una perspectiva abierta el quehacer del Estado. Sin duda, este tema plantea serios retos para las democracias representativas, sin embargo el modelo de protección y defensa de los ciudadanos respecto de las actuaciones de las administraciones públicas, exige que el presupuesto participativo deje de ser un tema pendiente en la agenda legislativa de nuestro país.

Bibliografía

- Marshall, T.H., *Citizenship and Social Class and other Essays*, Inglaterra, Cambridge University Press, 1995.
- Díaz, Bladimir, "Condiciones para la construcción de ciudadanía", en *Revista Científica de Ciencias Humanas*, Vol. 7, núm. 19, Venezuela, Fundación Unamuno, 2011.
- Leiras, Marcelo "Instituciones de gobierno, partidos y representación política en las democracias de América Latina.", en *Contribuciones*, año XIX, Núm. 1, Argentina, Konrad Adenauer Stiftung, 2002.
- León, Manriquez, Yolanda, *Construcción de Ciudadanía y libertad*, México, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, 2010.
- Wampler, Brian, "A Guide to Participatory Budgeting" en *Participatory Budgeting*, Washington, Banco Mundial, 2007.
- Márquez Gómez Daniel, "La función de fiscalización: Avances, retrocesos y proyecciones a la luz de la reforma de 2009" en *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, 2009.
- Moynihanm, Donald, "Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries" en *Participatory Budgeting*, Washington, World Bank, 2004.
- Shedler, Andreas, "Conceptualizing Accountability" en L. Diamond, M. F. Plattner & A. Schedler (Eds.), *The Self Restraining State. Power and Accountability in New Democracies (pp. 13-28)*. Colorado, Lynne, Rienner, 1999. (Traducción de la autora).
- Aguilar Villanueva, Luis, *El análisis de las políticas públicas*, Colección Antologías de Política Pública, México, Porrúa, 2006.
- Aguilar, Luis, *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2015.
- PNUD, *Reconceptualising Governance*, discussion Paper No. 2. New York, UN, 1997.
- Denhardt, Janet V. y Robert B. Denhardt, *The New Public Service. Serving, not Steering*, USA, M. E. Sharpe, 2007.
- Callahan, Kathe, *Elements of effective governance: measurement, accountability, and participation*, USA, Taylor & Francis Group, 2007.

- Serna de la Garza, José María, “El concepto de gobernanza” en *Globalización y gobernanza: Las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público*, México, UNAM, 2010.
- Monsiváis, Carrillo, Alejandro, “Democracia deliberativa y teoría democrática: una revisión del valor de la deliberación pública” en *Revista Mexicana de Sociología*, 68, núm. 2, México, UNAM, 2006.
- Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, México, IFE, 2004.
- Sha, Anwar, *Participatory Budgeting*, Washington, World Bank, 2004.
- Figueroa Padilla, José, *Condiciones necesarias para la implementación de los mecanismos participativos*, en “Presupuesto participativo”, México, Congreso de Jalisco, 2011.
- Pineda Nebot, Carmen, “Los presupuestos participativos en España: un nuevo Balance” en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, No, 311, España, INAP.
- Secretaría de Asuntos Municipales, *Presupuesto participativo*, Buenos Aires, 2013.
- Carmona, Rodrigo y Martínez Carlos, “El presupuesto participativo como herramienta de transformación social, política e institucional. un balance en el escenario argentino reciente”, en *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales*, Vol. 33, No. 47, Buenos Aires, Universidad Nacional, 2014.
- Habitat, UN, “¿Qué es y cómo se hace el presupuesto participativo?”, Ecuador, PNUD, 2004.
- Ayala, Alfonso y Hernández José Ramón, “Los Presupuestos Participativos, una estrategia de diálogo, entre ciudadanos y autoridades”, en México, UNAM, 2015.
- Gomes, María Auxiliadora, “Presupuestos Participativos. Panorama Brasil” en *Presupuesto Participativo, Herramienta para la democracia*, México, Congreso General de Jalisco, 2011.
- García Bátiz, María Luisa, Tellez Arana, Luis, “El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México” en *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 56, núm, 52, México, FLACSO, 2018.
- Hernández, E. & Velasco, G, “Nuevas políticas públicas: el presupuesto participativo. El caso de los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara. En Valdez, A., Borrayo, C. L. & De León, A. (Coords.), *Nueva agenda pública para Jalisco, México*, UDG, 2012.

- Montecinos, Egon, "Democracia y presupuesto participativo en America Latina. La mutación del Presupuesto Participativo fuera de Brasil, *en revista del CLAD, Reforma y Democracia*, Núm. 53, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela, 2012.
- BID, *Evaluación del Presupuesto Participativo en Brasil*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2006.
- Hernández Héctor y Fernández, Luis, "Democracia Directa en la Ciudad de México: retos y perspectivas" en *Análisis*, núm. 8, México, Friedrich EbertStiftung, 2013.