



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN DERECHO**

REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL DEL PRESUPUESTO ABIERTO

Tesis

QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER EL
GRADO DE

MAESTRA EN DERECHO

PRESENTA

LIC. BERTHA PATRICIA LORÍA ZÁRATE

DIRIGIDO POR

DR. ENRIQUE RABELL GARCÍA

CENTRO UNIVERSITARIO

QUERÉTARO, QRO.

Noviembre de 2020



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Derecho

REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL DEL PRESUPUESTO ABIERTO

Opción de titulación
Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de Maestro en Derecho

Presenta:

Lic. Bertha Patricia Loría Zárate

Dirigido por:

Dr. Enrique Rabell García

Dr. Enrique Rabell García

Presidente

Dr. Oscar Ángel Gómez Terán

Secretario

Dra. Gabriela Nieto Castillo

Vocal

Dr. Pedro Morales Zavala

Suplente

Mtro. Manuel Hernández Rodríguez

Suplente

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
Noviembre de 2020

Resumen:

La administración pública del Municipio de Querétaro ha implementado ejercicios de Presupuesto Abierto fomentando la participación ciudadana en la toma de decisiones. En el desarrollo de los mismos, surgen dudas sobre su estructura y el desarrollo adecuado que no se encuentran en un marco legal y que deben ser reguladas. Con base en la Sociología Jurídica, se determina la necesidad de reglamentar los ejercicios de presupuesto abierto, bajo parámetros específicos y con un procedimiento establecido, favoreciendo prácticas de transparencia y rendición de cuentas.

Dirección General de Bibliotecas UNQ

Summary:

The Public Administration from Queretaro's Municipality has implemented Open Budget practices that encourages citizen participation in the decision making. While developing those exercises, many questions arise about the proper structure and process that is actually not regulated by local authorities. Based on the study of Legal Sociology, it is determined the need to have a bylaw for open budget practices under defined basis and an established procedure in a legal framework that promotes transparency and accountability.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

Dedicatoria

Dedico este trabajo de investigación a **MI FAMILIA.**

A mi esposo por su paciencia, amor y comprensión. Por estar siempre a mi lado, y
no dejarme rendir.

A mis hijos, por ser mi inspiración para siempre querer superarme.

A mi madre, por su apoyo incondicional.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

Agradecimientos

Mi más sincero agradecimiento a todos los docentes con los que he coincidido en el camino, no hay nada más valioso que el conocimiento que me han compartido.

Agradezco al Programa Titúlate de la Facultad de Derecho por la oportunidad de culminar el proceso de titulación con este esquema que nos abre las puertas a muchos egresados de posgrado.

Agradezco al Dr. Rabell por aceptar ser mi Director de Tesis, su conocimiento, experiencia y guía fueron muy importantes en este proyecto de investigación que, sin su ayuda, no hubiera podido culminar.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

Resumen.....	10
Summary.....	11
Dedicatoria.....	12
Agradecimientos.....	13
Índice.....	14

CAPÍTULO PRIMERO

1.1. Introducción.....	15
------------------------	----

CAPÍTULO SEGUNDO **Marco Teórico**

2.1 Escuela de la Sociología Jurídica.....	18
2.2 Modelos Contemporáneos de Gestión Pública.....	19
2.3 La Participación Ciudadana en la Actividad de las Administraciones.....	26

CAPÍTULO TERCERO

Antecedentes del Presupuesto Participativo en América Latina y México

3.1 Antecedentes del Presupuesto Participativo en América Latina.....	29
3.2 Antecedentes del Presupuesto Participativo en México.....	35

CAPÍTULO CUARTO

Modelo de Ejercicios de Presupuesto Abierto en el Municipio de Querétaro

4.1 Generalidades del Modelo de Presupuesto Participativo en el Municipio de Querétaro	37
4.2 Participación Ciudadana y Gobernanza. Un reto para la Administración Pública del Siglo XXI.....	39
4.3 Contribuciones para un Modelo de Gestión de Recursos Públicos Municipales Acorde a la Gobernanza.....	43

CAPÍTULO QUINTO **Conclusiones**

5.1 Conclusiones Generales.....	46
5.2 Propuesta de Reglamento.....	48

Bibliografía	52
--------------------	----

CAPÍTULO PRIMERO

Introducción

La administración pública del Municipio de Querétaro carece de reglamentación para los mecanismos de participación ciudadana. El ámbito estatal cuenta con la Ley de Participación Ciudadana que contempla figuras como el plebiscito, referéndum, iniciativa ciudadana, consulta vecinal y obra pública con participación ciudadana; sin embargo, se considera necesario que el ámbito municipal cuente con un reglamento que establezca la estructura para el desarrollo de ejercicios en los que interviene la participación ciudadana y el gasto público. Específicamente abordaremos los mecanismos de presupuesto participativo de reciente ejecución en el Municipio de Querétaro aún cuando se carece de un antecedente, pues es hasta la actual administración que se forma parte de la Alianza por el Gobierno Abierto y se han desarrollado este tipo de instrumentos que son distintos a los contemplados en la legislación. Su implementación tuvo como base los Lineamientos para la Implementación de Ejercicios de Gobierno Abierto en el Municipio de Querétaro, éstos establecen el panorama general, por lo cual, se considera necesario la reglamentación de los mecanismos de participación para contemplar aspectos que favorecen la regulación, ejecución y supervisión de los mismos.

La presente investigación atiende a la siguiente pregunta: ¿Cómo se deben implementar los ejercicios de participación ciudadana en el Municipio de Querétaro? El objetivo será definir la conformación de los ejercicios de democracia participativa, el porcentaje del presupuesto que será aplicado, el procedimiento para su implementación y la ejecución, así como determinar a las autoridades competentes para tales ejercicios. La actualización de los modelos de gestión en la administración pública implementa acciones de gobierno abierto, como consecuencia, se abren canales donde la participación ciudadana en distintos ámbitos cobra fuerza.

La participación ciudadana es necesaria como una de las formas en la que se trata de recuperar la confianza de la sociedad, se reduce la brecha con la autoridad y se legitiman acciones gubernamentales. Implementar herramientas que permiten una participación activa en la toma de decisiones de la administración pública, favorece la transparencia en los procesos y la rendición de cuentas. Por ello, es que los ejercicios de gobierno abierto en los que hay participación ciudadana en la toma de decisiones donde interviene el gasto público deben ser reguladas en el ámbito municipal para su adecuada implementación y que prevalezca la transparencia y prácticas de buen gobierno.

Las problemáticas detectadas en estos primeros ejercicios se refieren principalmente a la falta de un presupuesto destinado específicamente para estos ejercicios, a través de qué instancia se harán las erogaciones, la definición de parámetros en materia presupuestal es importante porque determina la cantidad que se ejercerá por este concepto. En segundo orden, se deben regular cuestiones procesales pues, si bien se llevó a cabo con base en los Lineamientos de Gobierno Abierto, se requiere que el reglamento establezca la forma en que se convocará, con cuánto tiempo antes se hará la convocatoria respectiva, cuál será el mínimo de participación, en caso de ser establecido o si será en formato libre, de qué forma pueden conocer las propuestas quienes no puedan acudir, etc. Es importante prevenir alguna inconformidad por parte de los ciudadanos. Y por último, el tema de establecer cuáles serán los mecanismos de evaluación y las sanciones en caso de incumplimiento.

La metodología utilizada será la Escuela de la Sociología del Derecho ya que, de acuerdo a los cambios generados desde la administración pública, surgen necesidades que el derecho debe contemplar en su normativa. Se enfoca en el estudio de los fenómenos jurídicos o vinculados con el derecho desde la perspectiva de las ciencias sociales, de las causas y efectos de la norma jurídica

en la sociedad ya que es un campo interdisciplinario. La técnica utilizada será la sistemática jurídica pues comprende diversos aspectos como la creación, aplicación investigación y enseñanza del derecho.

La investigación se integra de cinco capítulos. El primero será de introducción; el segundo se enfoca en el marco teórico; el tercero habla acerca de los antecedentes del presupuesto participativo en América Latina y en México; el cuarto describe el ejercicio que se llevó a cabo en el Municipio de Querétaro y el quinto las conclusiones.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

CAPÍTULO SEGUNDO

Marco Teórico

2.1 Escuela de la Sociología Jurídica

La Sociología estudia el comportamiento humano. Las acciones del ser humano siempre han tenido consecuencias, algunas jurídicas y algunas no, sin embargo, el derecho se encuentra vinculado a la sociología.

Toda civilización cuenta con un sistema de normas que tiene como finalidad regular el comportamiento y la convivencia social cuyo fin es resolver las problemáticas que se presentan en la vida cotidiana.

De acuerdo a Jorge Carvajal¹, dentro de las principales características que identifican a la sociología jurídica como una disciplina autónoma frente al derecho y a otras ciencias sociales destaca que se puede concebir como una disciplina o como una especialidad de la Sociología, pero no es percibida como una disciplina del Derecho. Como método y forma de abordar el conocimiento, ésta se encuentra más vinculada a la sociología y hace énfasis en el uso de métodos empíricos de investigación.

Emile Durkheim es uno de los principales autores que la aborda, quien afirma que el derecho es un fenómeno social y la sociedad es donde el derecho surge y se desarrolla entrelazándose a la idea de conducta, orden y cambio. Para diferenciar la sociología de otras ciencias puntualizó que el objeto de estudio debía enfocarse en los hechos sociales y éstos se entienden como cualquier norma que es impuesta a las personas por la sociedad, es decir, cualquier norma pues son creaciones de la sociedad y además existen objetivamente asignando obligaciones, modos de comportamiento que definen la cohesión social².

¹ Carvajal Martínez, Jorge. La Sociología Jurídica y el Derecho. Revista Prolegómenos, Enero, 2011.

² Durkheim, Emile. 1972 Las reglas del método sociológico. Ed. Ciencias Sociales. La Habana.

Principalmente se enfoca en los fines del derecho y sus funciones así como de la organización del sistema legal y la forma como las personas definen su realidad jurídica.

La sociología Jurídica tiene vínculo con otras ciencias con las que se relacionan temas de interés como la antropología, la economía, política e historia. Existe una línea que divide los objetos de estudio pero ésta es cada vez más difusa y en realidad, no se puede negar que su esencia es ser interdisciplinaria y transdisciplinaria, lo que hace que su aproximación al conocimiento sea de manera integral.

Como función de carácter científico, le interesa la medida en la que la norma corresponde con la realidad social. Como función práctica analiza la oposición entre hechos sociales y derecho y ésta es una disciplina de gran ayuda cuando se trata de la interpretación de la ley o bien, en situaciones en las que hay que subsanar lagunas legales. También estudia los efectos tanto sociales como jurídicos que causa una ley, para orientar la política legislativa y las acciones de gobierno.

La finalidad de llevar a cabo esta investigación a través del lente de la sociología jurídica es precisamente porque coincide con la intención de brindar estabilidad a los cambios sociales que se presentan. Al implementar nuevos ejercicios no regulados dentro de la administración pública, se trata de prevenir conflictos y anticipar la resolución de los mismos mediante la organización y legitimación de los hechos sociales.

2.2 Modelos Contemporáneos de Gestión Pública

Como consecuencia de procesos de reforma del Estado que han tenido efectos en la administración gubernamental, se han incorporado transformaciones de las cuales emergen nuevas categorías y nuevas denominaciones que brindan distintos procesos con mayor eficiencia y eficacia a la gestión administrativa.

La prestación de servicios destinados a las instituciones gubernamentales, se delegaron a entes no gubernamentales que demostraron mayor capacidad y eficiencia, dando origen a la gestión y la gerencia pública.

En un principio fue conocido este modelo como "Public Management" en Estados Unidos, aunque en España fue conocido como "Gestión Pública" y en algunos países de América Latina se nombró "Gerencia Pública" para finalmente referirse a lo mismo indistintamente de la denominación.

En el sector público había poca demanda por el diseño de políticas públicas y había una gran demanda sobre cómo mejorar los procesos de gestión y se requería algo que tuviera afinidad a la administración pública.

Como antecedente, nos encontramos con que el concepto Gestión, se utilizó en Francia hacia el año 1812. En realidad, era usado como sinónimo de administración, o como parte de la misma. y ésta precedió a la corriente anglosajona de la Nueva Gestión Pública (New Public Management)

Octave Gelinier usa el término "management public" para referirse a una técnica que refleja con nitidez tiempos emergentes, particularmente la innovación y la anticipación, así como la aptitud para "gerenciar el cambio".³

Plantea una tesis medular de la neo-gestión pública: que ella ha dejado de estar centrada en la "sociedad política, mundo del voto y del control de los ciudadanos", y ha pasado a la sociedad civil, proponiendo la orientación de la administración pública hacia el mercado y la noción del "ciudadano-usuario". La gestión pública la define a partir de las relaciones con los usuarios, sobre la base de eficiencia y las relaciones "costo-eficacia".⁴

³ Guerrero, Omar Dr. , "Nuevos Modelos de Gestión Pública" (Documento Web),2001.
<http://www.revista.unam.mx/indexsep01.html>. 30 de septiembre de 2001.

⁴ *Idem*

Destaca que en el “management público”, el administrador se convierte en un gestor (gestionare) de programas cuya función es el contacto con el público.

La crisis económica y financiera del año 2007 principalmente en Europa y la pérdida de la confianza de la ciudadanía hacia las instituciones han sido de gran impacto en la evolución de la gestión pública, surgiendo diversos modelos de participación que no dieron los resultados esperados puesto que no se hizo una reestructura que cimentara la confianza de la sociedad como base sino que la reforma fue superficial.

La reflexión sobre los diferentes modelos de gestión se enfoca en destacar los puntos más relevantes como la aportación innovadora de los modelos y el marco conceptual de cada uno de ellos.

La innovación de la administración pública surge como una necesidad que adquiere interés al tratarse de un criterio de competitividad. Debe contener tres características básicas:

- Innovación de los procesos gerenciales en la Administración Pública;
- Novedad
- Mejora de la operatividad de las instituciones
- Modificación en las estructuras

La identificación de modelos permite un mejor entendimiento del motivo de las reformas, aún cuando se trata de un proceso que no goza de continuidad sino que a partir de la crisis del año 2008 se maneja un nuevo enfoque en los modelos de gestión.

El modelo de continuidad establece la relación Estado/Mercado mediante prácticas de externalización de los servicios, mientras que la relación Estado/Ciudadano se inspira en las prácticas de gestión empresarial que define a los ciudadanos como clientes y debe contar con tres características primordiales:

- Gobernanza
- Rendición de Cuentas
- Transparencia

Es un modelo basado en una forma de organización piramidal con responsabilidades repartidas en función de las jerarquías, y en el cual cada nivel de la organización es sometido al control por un nivel superior.⁵

Se basa en el control, el diseño de organizaciones y la seguridad de sus actos y de sus integrantes por encima de los resultados, prestando directamente los servicios a través de organismos de gobierno. Por lo general, los funcionarios públicos tienen un papel limitado en la toma de decisiones y los valores esenciales son la racionalidad y la eficacia. Las organizaciones administrativas operan como sistemas cerrados y la implicación de los ciudadanos es limitada o prácticamente nula.

El alejamiento de los valores principales de las organizaciones administrativas, el distanciamiento entre el ciudadano y la acción política, la escasa orientación hacia la eficiencia y la nula capacidad para dar una respuesta eficaz a la necesidad de flexibilidad. Todo esto hacía necesaria la introducción de una serie de cambios, en los cuales confluyeran la eficiencia y la satisfacción de una demanda, creciente y diversa, que serán dos de los temas de las nuevas teorías de gestión de la Administración Pública.

La Nueva Gestión Pública (NGP) es una corriente teórica de la administración pública que surge para hacer frente a los problemas de funcionalidad del modelo burocrático. Esta nueva teoría, también llamada paradigma posburocrático, administración pública gerencial o gobierno empresarial, propone la introducción, en el sector público, de mecanismos propios de la empresa privada y el mercado, utilizando para ello conceptos del liderazgo corporativo inspirados en los postulados

⁵ Pérez Parra, 2013. Página 155

neoliberales a nivel económico, cuyo enfoque principal es el aumento de la eficiencia.

El Post New Public Management ha sido enfocado en construir un sentido de valores unificado, surgen de la formación de equipos con el objetivo de mejorar la capacitación y autodesarrollo de los servidores públicos.

La crítica a este modelo es la posibilidad de crear tensiones y conflictos derivados de la centralización del poder. La NGP estableció herramientas de rendición de cuentas con la intención de que fueran más claros y transparentes, la segunda generación de transparencia gubernamental ha otorgado un papel central a la rendición de cuentas en el sistema.

Las principales diferencias entre el NGP y el post NPG es que la última se vincula con un ámbito propositivo más normativo al poner énfasis en la reafirmación de los valores democráticos y el servicio al público bajo la premisa de que “Los empleados públicos no prestan servicios a los clientes, prestan democracia”.

Hay indicios de la existencia del open government desde la década de los 70 y tiene origen anglosajón.

El concepto de Open Government o Gobierno Abierto inició como la demanda de los ciudadanos para exigir de sus gobiernos cada vez más apertura y que se tradujo en los derechos de los ciudadanos respecto de la información a la cual tienen acceso. Es un concepto aún vago, pero encierra la idea primaria de lo que eran los inicios del Gobierno Abierto.

Durante casi dos décadas ha ido evolucionando a través de los conceptos de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, protección de datos personales, uso de tecnologías de información y comunicación, etc.

La demanda de los ciudadanos cada vez es mayor respecto de la información para conocer procesos gubernamentales de forma que obliga a la autoridad a establecer procesos más transparentes y emitir una adecuada rendición de cuentas que responsabilice a la autoridad por sus acciones.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, cuya función principal es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo, promueve la idea de que exista un concepto universal sobre el Gobierno Abierto, pues afirma que éste puede variar de acuerdo a las prioridades de los países y tendría que ser reconocido, comunicado y aceptado por todo el sector público.⁶

En efecto, cada país tiene entornos y problemáticas diferentes. Sin embargo, existen referentes que distinguen a un gobierno abierto, y para ello, el Presidente Barack Obama, cuando promulgó el "Memorando Sobre Transparencia y Gobierno Abierto" se establecen tres pilares básicos que integran a un Gobierno Abierto: La Transparencia, Participación Ciudadana y Colaboración.

Transparencia: Es una práctica en las Administraciones Públicas, principalmente debido a que los modelos autoritarios y cerrados han ido quedando en desuso, se basa en el libre manejo de información y para que se considere como tal, el flujo de información se debe manejar con base en la accesibilidad, relevancia, calidad y confiabilidad. A su vez, promueve la rendición de cuentas ante la ciudadanía

Participación Ciudadana: Favorece que el ciudadano contribuya en la elaboración de políticas públicas y que incida en la toma de decisiones que enfrentan las problemáticas de la gobernabilidad. La idea es que participe la ciudadanía, sociedad civil, mercado y grupos sociales. Conlleva la aceptación por parte de la autoridad de reconocer la capacidad de los ciudadanos para tomar decisiones, de igual manera, la responsabilidad por parte del ciudadano de saber transmitir sus necesidades e inquietudes y finalmente crear espacios en donde se de esta participación

Colaboración: Se refiere a que sea un gobierno que trabaja de manera conjunta con los ciudadanos y demás grupos sociales en la búsqueda de la mejor solución a las problemáticas existentes, a través de esquemas de colaboración en los que la sociedad también participa mediante estructuras específicas para tales fines.

⁶ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, "Gobierno Abierto. Contexto mundial y el camino a seguir. Aspectos Claves.", 2016 <http://www.oecd.org/gov/Open-Government-Highlights-ESP.pdf>.

La crisis económica internacional ha provocado tardanza en el progreso económico y social en general. Esto exhibe las debilidades estructurales y organizativas de nuestro actual modelo, lo que propicia una revisión y transformación para satisfacer las demandas de la sociedad.

La administración Pública del Siglo XXI debe estar basada en la transparencia, el conocimiento, la sostenibilidad y la relación con el ciudadano, entendido como una forma de cohesión social.

La administración pública es un espacio siempre dinámico que debe estar a la vanguardia en implementación de métodos de participación y colaboración y corresponsabilidad en las áreas primordiales para el desarrollo social.

El conocimiento de los procesos y servicios, así como del impacto en la vida de los ciudadanos es de suma importancia en cualquier Administración Pública, este factor es de relevancia en la actuación de quienes integran el servicio público para lograr que los poderes públicos sean eficientes, productivos y de mayor calidad obteniendo a cambio la confianza y el bienestar de la ciudadanía.

Cuando decimos que la sostenibilidad es un factor primordial en la administración pública en el Siglo XXI, ya que favorece la reducción de los gastos y erogaciones del funcionamiento de su propia administración.⁷

Para ello es necesario tomar medidas de implementación de las TICs y de una estructura de administración electrónica que permita lograr un ahorro significativo de costos y optimización de recursos derivando en una administración competitiva, más eficiente.

Debe existir una relación de colaboración entre los órganos administrativos para lograr satisfacer las necesidades de la ciudadanía. Establecer un marco de colaboración de manera competente, así como la existencia de órganos que faciliten

⁷ Se debe buscar eliminar la burocracia innecesaria implementando servicios públicos que realmente aporten beneficios a la ciudadanía a través de mecanismos y herramientas tecnológicas para evitar el desvío de recursos (sobornos), simplificando así los trámites administrativos

la colaboración de manera reglamentaria y organizada son elementos que facilitarían la satisfacción del ciudadano.

La administración pública es garante de derechos y libertades de los ciudadanos, siendo más eficiente, más participativa y transparente, logra democratizar procesos legitimando a los poderes públicos y afirma su compromiso con la sociedad.

Para dar respuesta a las demandas de la actual sociedad se tendría que implementar un modelo que simplifique procesos, que sea colaborativo, flexible y abierto, en el que exista participación de todos los agentes sociales y económicos y se delimiten mejor las áreas competenciales, que exista una normativa común, clara y concisa, y los servicios públicos utilicen las tecnologías, observando en todo momento la transparencia y rendición de cuentas.

En síntesis, la Administración debe promover una profunda modernización interna que aumente la calidad de la organización de la misma, establezca mecanismos de gestión más ágiles y transparentes que propicien una mejora en las relaciones que establece con la sociedad. Desafortunadamente, la modernización no es una tarea sencilla. En la práctica nos encontramos con obstáculos que atañen no solamente al ámbito y materia administrativa municipal, por lo que dicha modernización debe iniciar desde el ámbito federal para poder implementarse en el ámbito local sin temor a trastocar otras leyes.

Esto supone un replanteamiento de procesos y posible unificación de criterios en determinadas materias que implica una tarea de varios años en los que, si interviene el cambio de administración, muy probablemente quede en el olvido, ahí está uno de los retos más grandes de la evolución de la administración pública.

2.3 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, cuya vigencia inició el 20 de agosto de 2012, contempla en su artículo 3 como “instrumentos de

participación ciudadana” el plebiscito, referéndum, iniciativa ciudadana, consulta vecinal y obra pública con participación ciudadana.

El plebiscito es un instrumento de participación ciudadana que tiene por objeto la consulta a los ciudadanos, mediante los mecanismos y formas establecidos por la presente ley, para que expresen su aprobación o rechazo a:

- I. Los actos, propuestas o decisiones del poder ejecutivo u organismos e instituciones de la administración pública estatal y paraestatal, que se consideren como trascendentes en la vida pública del Estado;
- II. Los actos, propuestas o decisiones de los ayuntamientos u organismos e instituciones de la administración pública municipal, que se consideren trascendentes para la vida pública del municipio de que se trate; y
- III. Los actos, propuestas o decisiones del Instituto Electoral de Querétaro, que se consideren trascendente para la gobernabilidad y la vida democrática del Estado.

El referéndum es un instrumento de participación ciudadana que tiene por objeto la realización de un proceso que evidencie la aprobación o rechazo de los ciudadanos a:

- I. La creación, reforma, derogación o abrogación de las leyes o decretos que expida la Legislatura y que sean trascendentes para la vida pública del Estado; y
- II. La creación, reforma, derogación o abrogación de los reglamentos que expidan los ayuntamientos y que sean trascendentes para la vida pública del municipio.

La iniciativa ciudadana es la prerrogativa que faculta a los ciudadanos del Estado a presentar ante la Legislatura o los ayuntamientos, los documentos siguientes:

- I. Iniciativas de ley, como propuesta formal de normas generales, abstractas, impersonales y de observancia obligatoria;
- II. Iniciativas de decretos, como propuesta formal de normas particulares, concretas, personales y obligatorias;
- III. Iniciativas de reformas, derogaciones o abrogación de ordenamientos legales;
- IV. Proyectos de reglamentos municipales; y
- V. Iniciativas de reforma a la Constitución Política del Estado de Querétaro.

Mediante la Consulta Vecinal, los ciudadanos podrán emitir opiniones y formular propuestas de solución a problemas colectivos del lugar donde residan.

La obra pública con participación ciudadana es el mecanismo mediante el cual los ciudadanos coadyuvan con las funciones de los gobiernos estatal o municipal en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, colectivo o comunitario, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.

El Instituto Electoral del Estado de Querétaro debe incluir en su anteproyecto de presupuesto de egresos de cada año, los recursos estimados para el caso de que se requieran llevar a cabo.

La ley permite que solamente se realice un plebiscito y un referéndum al año, y cuando haya elecciones ordinarias, no podrá realizarse ninguno (desde el inicio del proceso electoral y hasta sesenta días naturales posteriores a la elección).

CAPÍTULO TERCERO

Antecedentes Históricos del Presupuesto Participativo

3.1 Antecedentes del Presupuesto Participativo en América Latina

El presupuesto participativo aparece por primera vez en la ciudad de Porto Alegre en 1989. América Latina es el continente en el que más rápido se han extendido estos mecanismos de democracia participativa.

Al inicio del año 2000 en Europa también dieron inicio procedimientos similares en sus localidades, alcanzando así dimensiones globales.

De acuerdo a Jaime Vascónez⁸, *“Se reconoce que una de las virtudes del Presupuesto Participativo es la flexibilidad y capacidad de adaptación a diversos contextos. Se practica por igual en pequeñas localidades rurales o en grandes conglomerados urbanos; en las viejas, ricas y consolidadas ciudades europeas o en los recientes, precarios y extremadamente pobres asentamientos humanos del mundo en desarrollo. En realidad, ello se puede atribuir en gran medida al hecho de que no se trata de una teoría acabada, ni de una doctrina sometida a normas inexorables, sino más bien de un conjunto de procesos de carácter experimental, sujetos a unas pocas reglas de juego comunes, que por cierto los actores sociales involucrados están en capacidad de modificar periódicamente, a partir de las lecciones que genera y acumula la experiencia práctica.”*

La flexibilidad es una de las características priordiales de estos ejercicios, promoviendo su incorporación en las gestiones públicas pues se adaptan a las circunstancias locales.

Sin embargo, Los resultados prácticos indican que entre las instituciones representativas y las instituciones participativas no se da una relación

⁸ Vascónez, Jaime. Bossano, Miguel Ángel. Los Presupuestos Participativos en América Latina: De la Legitimación Social a la Legalización Institucional. Centro Internacional de Gstión Urbana, CIGU. Quito, Septiembre de 2006.

complementaria, sino que generalmente las primeras se imponen en las políticas públicas en el ámbito local, y convierten a la participación ciudadana en un instrumento funcional para legitimar los intereses del representante por sobre los intereses del representado.

Las instituciones participativas que son relativamente nuevas, contemplan diseños que no ofrecen los espacios institucionales sustantivos ni continuos y por lo tanto no logran trascender en la sociedad civil ni en la incidencia de las políticas públicas comunales o municipales. Una de las principales críticas es la falta de continuidad de los ejercicios de PP, pues dependiendo de la legislación (escasa o nula) y dependiendo del partido en turno durante la gestión pueden decidir implementarlo o no. Aunado a esto, pueden verse interrumpidos por la misma situación dejando los proyectos sin conclusión,

Las instituciones representativas surgen ante la imposibilidad de que los ciudadanos se gobiernen a sí mismos, las elecciones sirven para que éstos tomen parte en discutir y votar a los líderes políticos, pues son éstos los que deben ser activos y tomar las decisiones públicas, no los ciudadanos.

Bajo esta perspectiva, (Democracia Representativa) el principio de participación tiene la función principal de limitar los abusos de poder del Estado que privarían la libertad del ciudadano.

*“La participación ciudadana amplia en los asuntos públicos, o el autogobierno, no tiene lugar en la democracia liberal representativa, ya que supone que el Estado debiera estar dotado de múltiples capacidades para asumirlas”*⁹. Los teóricos de la democracia representativa argumentan que una participación ciudadana masiva podría ser un riesgo para el sistema democrático pues podría verse sobrepasado

⁹ Viejo, Raimundo, “La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico- normativos y modelos de democracia”, en Participación y calidad democrática: Evaluando las nuevas formas de democracia participativa, M. Parés (coord.), Barcelona, Editorial Ariel.

con excesivas demandas que podrían desestabilizar el sistema político. Para esta corriente, la función del pueblo en la democracia es únicamente la de manifestar su opinión en las elecciones para elegir a los líderes y no para gobernarse a sí mismo.

Por otro lado, existe otro problema sustantivo de la participación ciudadana, éste es la justificación de la no participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. En general existen diversos argumentos entre los que se encuentran la falta de tiempo necesario, conocimientos y visión global, por ello, el gobierno debe ser asumido por una élite y el ciudadano debe velar porque el mejor preparado llegue al gobierno.

Esta visión establece que las élites son las encargadas de canalizar las preferencias de la mayoría de los ciudadanos a través de la representación o delegación y no los mismos ciudadanos como una forma de ejercer sus derechos.

Por otro lado, el modelo de la democracia participativa, asume que el rol del ciudadano es totalmente activo en relación al diseño, formulación y control de las políticas públicas globales. Se requiere de la participación de los ciudadanos para incidir en los cómo, cuándo y cuánto respecto de las políticas públicas pues es él el que conoce las necesidades de su entorno y vive una realidad muchas veces ajena al representante. Los autores que la favorecen, plantean un rediseño de las áreas de oportunidad político-institucionales que las democracias representativas reflejan respecto al ciudadano..

Al respecto, McPherson¹⁰ argumenta que: *“... no se puede prescindir de los representantes políticos, la democracia representativa debe ser usada en la sociedad pero no de manera exclusiva ni excluyente. La pregunta esencial no es cómo funcionaría adecuadamente la democracia participativa sino cómo avanzar o llegar hacia ella.”*

¹⁰ Macpherson, Crawford Brough (1977), La democracia liberal y su época, Madrid, Alianza Editorial

La idea principal sería cómo complementar y promover la **compatibilidad** entre los nuevos mecanismos de participación ciudadana y las instituciones de democracia representativa, definiendo cuáles serían las decisiones del gobierno en las que se puede incidir dada la experiencia y conocimiento que el ciudadano aporta pues es el que mejor conoce su realidad y entorno y por tanto, las problemáticas que vive día con día.

En este modelo, la participación ciudadana debe ser constante e involucrada en la formulación de políticas públicas en áreas tan variadas que pueden ser sociales, ambientales o culturales, encontrando un espacio **adecuado** para complementar las instituciones representativas y satisfacer de una mejor manera los intereses de los sectores minoritarios.

Antecedentes en América Latina

El presupuesto participativo nace en Porto Alegre en el año 1989, siendo América Latina el continente donde más rápido se han extendido éstos mecanismos. Solamente dos países cuentan con una legislación específica que regula los Presupuestos Participativos siendo éstos Uruguay y Perú.

De acuerdo a Cabannes¹¹ existen tres etapas del Presupuesto Participativo:

1. La primera que abarca el periodo comprendido entre 1989 y 1997 que denomina como de “Experimentaciones” debido a las nuevas formas de gestionar los recursos públicos.
2. La segunda llamada “Masificación Brasileña” en los años 1997 a 2000, en el cual diversos municipios brasileños adoptaron el modelo con distintas variantes.

¹¹ Cabannes, Yves (2004), “Presupuestos participativos: marco conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana y a los objetivos de desarrollo del milenio”, Quito, Programa de Gestión Urbana. Coordinación para América Latina y el Caribe; Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos; PNUD (Cuadernos de Trabajo; N° 139).

3. La tercera llamada “Expansión y Diversificación” Corresponde a partir del año 2000 a la fecha, en la que diversas ciudades latinoamericanas y europeas adoptan los modelos existentes con profundas adaptaciones.

En Brasil, la expansión de esta práctica se extendió a muchas localidades y cada ejercicio tuvo sus características propias, mutando de acuerdo a las circunstancias y necesidades locales.

De acuerdo al contexto y las condiciones en las que fueron desarrollados los PP en Brasil, existen teorías que afirman que la relación entre las instituciones representativas y las participativas no son del todo complementarias, sino que en realidad existe una relación de subordinación que se enfoca en legitimar las políticas de los gobernantes distando de la intención de transformar los mecanismos de elaboración de políticas públicas.

Una gran cantidad de países de América Latina han implementado ejercicios de PP fuera de Brasil, como es el caso de Uruguay y República Dominicana.

En Uruguay desde 1990 se ha implementado el PP, particularmente en Montevideo. La intención de este ejercicio tuvo como objetivo ser una herramienta para incluir a la ciudadanía en la elaboración del Plan de Gobierno o el “Plan Quinquenal”. Este ejercicio se llevó a cabo mediante los Concejos Vecinales que captaban las propuestas para pactar con el Intendente su realización.

A partir de 2005, se implementaron dos formas distintas de PP:

1. Con recursos definidos por el gobierno departamental que se ponen a disposición a través de la participación directa de los vecinos con voto secreto y universal de la población en cada zona.
2. Con recurso que ponen a disposición del PP las distintas Divisiones y Servicios de la Intendencia de Montevideo, y las decisiones las definen los Concejales Vecinales.

El rol del Intendente fue fundamental pues en todos los casos fue por decisión política de él que se iniciaron los ejercicios de PP.

La participación de la sociedad civil no se destaca por ser del todo pasiva, sino que se considera dinámica al resaltar que, gracias a ella, es que los ejercicios de PP lograron trascender a pesar del cambio de partidos en el poder, aún con cambios metodológicos y de diseño que lograron la adaptación a distintas circunstancias.

Los recursos destinados a dichos ejercicios, provienen esencialmente de los departamentos, siendo un porcentaje que varía entre el 3% y 5% del presupuesto total dependiendo de si el programa es anual o quinquenal.

En cuanto al marco legal, en Uruguay no existe una ley que promueva los PP, por lo tanto, el rol del gobierno para el fomento de estos ejercicios es pasivo. Fue hasta el año 2010 que se promulgó la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana que reconoce la existencia de los municipios como un tercer nivel de gobierno.

El caso de República Dominicana se remonta al año 1999 en el que dio inicio el primer ejercicio de PP en el Ayuntamiento de Villa González. El objetivo principal fue llevar a cabo políticas de participación comunitaria dentro de la gestión municipal con la ayuda de la ONG "Fundación Solidaridad" quien desde dos años antes había iniciado el soporte técnico para su implementación. Tuvo una rápida propagación y para el año 2005 había 59 ayuntamientos con ejercicios de PP.

De acuerdo con el Reporte de la Unidad Nacional de Presupuesto Participativo del año 2010, 73 ayuntamientos de 155 presentaron su ejecución de PP. Esta normativa establece que es de carácter obligatorio para todos los ayuntamientos y juntas de distritos municipales.

Destaca la voluntad política como factor determinante de su aplicación, sin embargo, la sociedad civil no actúa como contrapeso por lo que es totalmente pasiva.

Los recursos fiscales destinados a los ejercicios de PP son esencialmente municipales. La disposición legal contempla que hasta el 40% de la partida de inversión municipal transferida por el nivel central de gobierno a los ayuntamientos sea destinada a presupuesto participativo, con lo que se financian proyectos de infraestructura menor como pavimentación, alumbrado público, habilitación de espacios recreativos, etc.

3.2 Antecedentes del Presupuesto Participativo en México

En el año 2000 la idea de participación ciudadana ya se había establecido de manera firme desplegando cierta experimentación durante el sexenio de Vicente Fox.

En el año 2003, se aprobó la Ley de Desarrollo Social que implicaba un avance en la vigilancia de la aplicación de la política social por parte de diversas Organizaciones de la Sociedad Civil. Fue hasta ese mismo año que se aprobó la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental siendo un parteaguas en materia de transparencia y acceso a la información pública que dio origen a la creación del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Para el año 2008, 17 de los 32 estados ya contaban con una Ley de Participación Ciudadana que contemplaba figuras como el plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta ciudadana, colaboración ciudadana, difusión pública, audiencia pública, asamblea ciudadana, revocación de mandato y rendición de cuentas entre otras, pero fue el municipio de San Pedro Garza García y otros en zonas aledañas de Monterrey que experimentaron con programas que se asemejan al presupuesto participativo.

La diferencia entre los mecanismos de participación ciudadana y el presupuesto participativo es que éste último es una herramienta de democracia directa que permite a la ciudadanía **incidir o tomar decisiones** referentes a los **presupuestos**

públicos, generalmente aplicados en el ámbito municipal. Se refiere básicamente a un proceso de consulta y diálogo entre la comunidad y la autoridad sobre cuáles son las prioridades de inversión de un municipio.

Ciudad Juárez fue un ejemplo en cuanto al papel que la ciudadanía desempeñó pues se implementaron programas de “micro planeación” en los que el ciudadano participó activamente en el proceso de elaboración de Planes para Mejoramiento de los Barrios de ese municipio.

La finalidad de la participación ciudadana es la incidencia en el diseño de las políticas públicas por parte de los ciudadanos, sin embargo, se enfrentan diversos retos siendo uno de los principales la participación activa de la ciudadanía.

De acuerdo a Alberto J. Olvera¹², la participación ciudadana en las iniciativas ciudadanas de ley, y solamente dos han sido exitosas que han sido estudiadas: EL combate de trata de personas en Tlaxcala y la Ley contra la violencia intrafamiliar en Jalisco. Sin embargo, en las consultas ciudadanas llevadas a cabo en el Distrito Federal, la participación no ha rebasado el 4%.

La encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) del año 2012¹³, arroja resultados en los que el 84% de la población dijo estar poco o nada interesado en la política, el 62% afirmó estar poco interesado en los problemas de sus comunidad y; el 71% dijo que nunca ha asistido a reuniones que tienen por objeto resolver los problemas del barrio, la colonia o la comunidad demostrando una total apatía por involucrarse en los asuntos públicos.

¹² Olvera, A. (2007), *Notas sobre la participación ciudadana desde la óptica de las OSC*, México, INCIDE Social.

¹³ Base de Datos para el Análisis Social en: <http://bdsocial.inmujeres.gob.mx/index.php/encup/17-acervo/acervo/270-encuesta-nacional-sobre-cultura-politica-y-practicas-ciudadanas-encup-2012>

CAPÍTULO CUARTO

Modelo de Ejercicio de Presupuesto Abierto en el Municipio de Querétaro

4.1. Generalidades del Modelo de Presupuesto Participativo en el Municipio de Querétaro

La Declaración de Gobierno Abierto tuvo origen formalmente el 20 de septiembre de 2011 cuando los países fundadores la aprobaron. Al inicio fueron Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos quienes integraron la alianza, sin embargo, la expansión de este modelo ha favorecido la integración de muchos países más y hoy se encuentra integrado por 79 países y 20 gobiernos subnacionales.¹⁴

La Estrategia para la Implementación del Gobierno Abierto en el Estado de Querétaro se aprobó mediante acuerdo publicado en la Sombra de Arteaga de fecha del 3 de marzo de 2017, por medio del cual se establece que existen tres etapas¹⁵:

1. Etapa de Presentación, sensibilización y socialización de la Estrategia de Implementación de Gobierno Abierto en Querétaro, con Sujetos Obligados y Sociedad Civil.
2. Suscripción de convenios de colaboración para la Implementación de un Gobierno Abierto con los Sujetos Obligados y la Sociedad Civil que libremente decidan sumarse a la Estrategia de Gobierno Abierto y por los cuales se adhieran a los lineamientos de ejecución que al efecto emita la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro.
3. Presentación Pública de los Comités de Gobierno Abierto para la Estrategia 2017-2018.

¹⁴Alianza para el Gobierno Abierto en <http://gobabiertomx.org/alianza-mexico/>

¹⁵ La Sombra de Arteaga. 3 de marzo de 2017.

4. Seguimiento, acompañamiento y evaluación de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro.

De ahí surgen convenios de colaboración entre la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro y distintas entidades, como por ejemplo los municipios de Corregidora, Pedro Escobedo y Querétaro.

El modelo de Democracia Participativa de Gobierno Abierto es una herramienta que la administración implementa como una forma de escuchar las necesidades de los vecinos de forma directa, permitiendo que sean ellos lo que decidan en la obra a realizar. Consiste en el acercamiento con un sector determinado (Colonia) a través de un método estructurado para definir una obra pública específica a implementar y que es elegida por los vecinos en un marco de participación ciudadana, transparencia, democracia y rendición de cuentas.

Este ejercicio destaca de los que se han implementado previamente en el estado pues intervienen dos instituciones en el desarrollo de la misma: La Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro (INFOQRO) y El Instituto Electoral del Estado de Querétaro (IEEQ).

Las Administración Pública busca legitimar sus acciones, es necesario recuperar la confianza de la sociedad y por ello se busca la implementación de ejercicios donde se busca la participación ciudadana que realmente incida en la toma de decisiones.

El ejercicio consiste en dos etapas que a continuación se describen:

1. Mesas de trabajo para definir la obra a realizar
2. Ejecución de la misma

La primera parte consta del desarrollo de mesas de trabajo con base en los Lineamientos Para la Implementación del Ejercicio de Gobierno Abierto en el Estado

de Querétaro.¹⁶ Para lo cual, la Infoqro llevó a cabo el desarrollo de las mesas de trabajo, con la finalidad de consensar con los vecinos participantes las propuestas que serían incluidas en la cédula de participación.

El Instituto Electoral del Estado de Querétaro se centró en capacitar a los vecinos participantes para el desarrollo de la Jornada de Participación (Votación) para hacer las veces de funcionarios de casilla y recibir, calificar y anular las cédulas que contienen las opciones de obra a realizar y con las cuales manifestarán su voluntad.

De esta forma se llevó a cabo un proceso que brindó certeza al haberse realizado con base en transparencia, reglas establecidas y con Instituciones avalando el proceso para llegar a un resultado que obedece a la voluntad democrática del sector específico.

La segunda etapa, se centra en la ejecución de la obra elegida con la intervención y supervisión del representante de la Colonia, el Municipio de Querétaro e Infoqro mediante un Comité que dará seguimiento a las distintas etapas del desarrollo de la obra elegida.

La aportación de cada una de las instituciones favoreció la confianza de los vecinos.

4.2. Participación Ciudadana y Transparencia. Un Reto Para la Sociedad del Siglo XXI.

Cuando hablamos de gobierno abierto, es común relacionar conceptos como transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, entre otros.

Definitivamente la implementación de estos conceptos en la práctica administrativa supone un reto, por ello, analizar el estado actual nos indica cuáles son las áreas

¹⁶ La Sombra de Arteaga. Periódico Oficial del 23 de Junio de 2017. Pág 11324.
<http://www.gobiernoabiertoqro.mx/assets/lineamientos.pdf>

de oportunidad en las cuales se deben centrar los esfuerzos de las administraciones.

De acuerdo con el Índice de Gobierno Abierto, mismo que califica las prácticas de transparencia de las dependencias gubernamentales, establece que el promedio de los sujetos obligados en el país en 2017, tenían una calificación de 32 puntos de 100, y actualmente se obtuvo una calificación de 52 puntos sobre 100. Esto indica que las dependencias pueden estar cumpliendo con las obligaciones de transparencia, pero no lo hacen de forma rápida y eficiente.

En materia de participación ciudadana, el promedio a nivel nacional fue de 41 puntos de 100, lo cual pone en evidencia que los mecanismos de participación ciudadana carecen de promoción, e implementación activa por parte de las dependencias de gobierno.

Algunos de los desafíos de la transparencia es la brecha que existe entre la oferta de información por parte de las dependencias y la demanda de información por parte de la ciudadanía.

En materia de participación ciudadana, uno de los retos más importantes, son los resultados que brindan, pues no siempre se cumple con el cometido de satisfacer el bien común o el bien general.

La métrica de Gobierno Abierto, es una evaluación que califica las condiciones de transparencia y participación ciudadana en la relación entre la ciudadanía y los gobiernos a nivel nacional. La métrica mide a sujetos obligados como organismos descentralizados, entidades autónomas, fideicomisos, partidos políticos, universidades, sindicatos y dependencias de los tres poderes de gobierno.

De acuerdo con la referencia en esta tabla, se muestra que Tlaxcala es la Entidad Federativa con el mayor crecimiento en materia de transparencia obteniendo 21

puntos. Destaca que dentro de los estados con mayor incremento en el Índice de Gobierno Abierto se encuentra Querétaro.

La participación ciudadana no es una cuestión temporal, sino una consecuencia de la evolución de los modelos de gestión administrativa que debe ser considerada por todos los niveles de gobierno.

En materia municipal, es obligación de la administración pública llevar a cabo los ajustes y reformas necesarias para que se de entrada a distintas áreas de participación ciudadana que fomenten el ejercicio de la ciudadanía en la agenda pública.

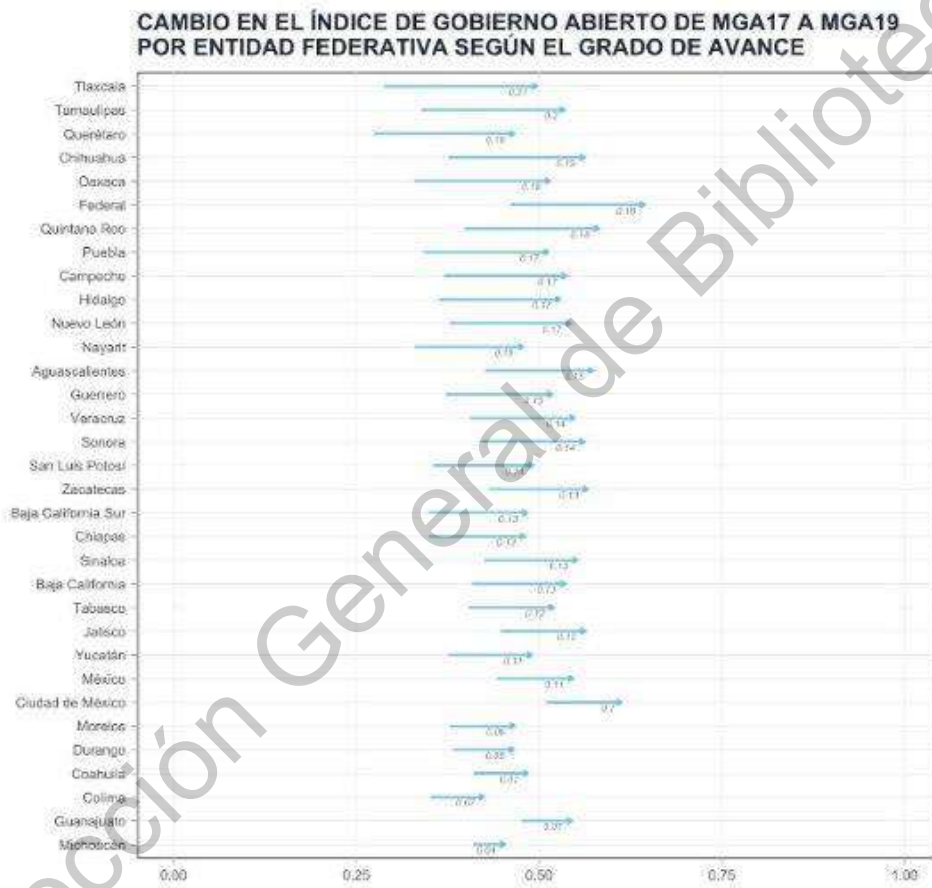
Es importante la implementación de programas que contribuyan a la ampliación de la democracia y a cimentar las bases de una relación diferente entre la administración pública y la ciudadanía.

El modelo actual, marca un claro distanciamiento entre los gobernantes y los gobernados, dejando de involucrar a la comunidad en la definición de prioridades cuando se trata del uso de los recursos públicos. El papel del ciudadano debe ser más dinámico e ir más allá de participar en las urnas únicamente para elegir a sus representantes cada tres años, debe involucrarse en las decisiones públicas que afectan su entorno.

La democracia directa cobra fuerza en el modelo de gestión abierto o de gobernanza en el que surgen mecanismos que permitan al ciudadano acercarse a los espacios que permiten su participación para la toma de decisiones que afecta su entorno y que involucra la utilización de recurso público.

El presupuesto participativo es la herramienta que da voz y voto a la ciudadanía en la definición de prioridades y es el instrumento de gestión local que garantiza mayor efectividad, equidad y legitimidad en la utilización de los mismos.

Abrir espacios de participación en la etapa de planeación presupuestal abonaría pues, en que las prioridades que las autoridades determinan coincidan con las necesidades de la ciudadanía. Esto aumentaría la efectividad y la legitimidad, en cuanto los objetivos que están en el presupuesto para que logren coincidir con los de la población.



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2019
Métrica de Gobierno Abierto 2017

4.3. Contribuciones Para Un Modelo de Gestión de Recursos Públicos Municipales Acorde a la Gobernanza

Es importante la implementación de programas que contribuyan a la ampliación de la democracia y a cimentar las bases de una relación diferente entre la administración pública y la ciudadanía.

El modelo actual, marca un claro distanciamiento entre los gobernantes y los gobernados, dejando de involucrar a la comunidad en la definición de prioridades cuando se trata del uso de los recursos públicos. El papel del ciudadano debe ser más dinámico e ir más allá de participar en las urnas únicamente para elegir a sus representantes cada tres años, debe involucrarse en las decisiones públicas que afectan su entorno.

La democracia directa cobra fuerza en el modelo de gestión abierto o de gobernanza en el que surgen mecanismos que permitan al ciudadano acercarse a los espacios que permiten su participación para la toma de decisiones que afecta su entorno y que involucra la utilización de recurso público.

El presupuesto participativo es la herramienta que da voz y voto a la ciudadanía en la definición de prioridades y es el instrumento de gestión local que garantiza mayor efectividad, equidad y legitimidad en la utilización de los mismos.

Abrir espacios de participación en la etapa de planeación presupuestal abonaría pues, en que las prioridades que las autoridades determinan coincidan con las necesidades de la ciudadanía. Esto aumentaría la efectividad y la legitimidad, en cuanto los objetivos que están en el presupuesto para que logren coincidir con los de la población.

Derivado del ejercicio comparativo de aplicación de presupuestos participativos en países de América Latina y el implementado en el Municipio de Querétaro, podemos rescatar ciertas recomendaciones que son común denominador en las prácticas exitosas de los mismos:

- Crear Reglamentación Municipal que integre los presupuestos participativos. La autoridad gubernamental debe contemplar un marco que regule la aplicación de los ejercicios de Democracia Participativa en los que interviene la aplicación y/o ejecución de presupuesto público. Este reglamento debe contener las bases de desarrollo del PP, el porcentaje del presupuesto global que se destinará a estos ejercicios, la forma de elección de las colonias donde se implementarán, cuestiones procedimentales como las convocatorias,
- Fortalecer los canales de participación existentes. La participación debe ser reforzada en las asociaciones, foros de participación comunitarias y organizaciones civiles. Debe darse una articulación natural entre los habitantes de cada ciudad para la búsqueda de mejores condiciones de vida.
- Debe haber una conciencia ciudadana con la que se exija al Gobierno la participación en los asuntos públicos, como los presupuestos participativos.
- Fundamentar cualquier experiencia en las organizaciones comunitarias ya existentes. Una experiencia genuina, consistente y sólida de PP debe basarse en el movimiento real de las comunidades. Cada ciudadano debe ser consciente de que la comunidad logra mejores resultados frente a la satisfacción de necesidades si se organiza.
- La ciudadanía debe elegir gobernantes que tengan la voluntad política de dar espacios de participación a los ciudadanos. El presupuesto participativo es una co-gestión entre las comunidades y el Gobierno. Si una de las partes no está presente, el proceso no se da.
- Todo proceso de PP debe tener las siguientes actividades como mínimo entre sus etapas: sensibilización y divulgación; capacitación de todos los actores; diagnóstico de necesidades; priorización y elaboración de propuestas; aplicación de criterios técnicos, legales y financieros; incorporación de los acuerdos participativos al presupuesto; ejecución de proyectos; seguimiento; rendición de cuentas y evaluación.
- El presupuesto participativo requiere de un cambio en la cultura administrativa, un trabajo sistémico y objetivos acordes con la capacidad

financiera y operacional del Gobierno local. Establecer proyectos que sean viables y cumplan en los plazos previstos, ya que el éxito de estos será el motor para darle legitimidad al proceso e incentivar aún más la participación.

- Una acción local importante a la hora de fomentar la participación es brindarle conocimiento a la población sobre el territorio donde vive y sus necesidades, esto le permitirá tener una visión global de ciudad.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

CAPÍTULO QUINTO

Conclusiones

5.1 Conclusiones Generales

El cambio en las administraciones públicas de América Latina y el mundo, tiende cada vez más hacia modelos de gobernanza en los que los ciudadanos dejan de ser espectadores para convertirse en participantes activos en la toma de decisiones.

El Municipio de Querétaro no ha sido la excepción y con la reciente puesta en marcha de los ejercicios de presupuesto abierto, se ha logrado un avance importante en materia de participación ciudadana.

El desarrollo de los ejercicios de presupuesto abierto dejó al descubierto varias cuestiones que deben establecerse en un marco legal; ¿En qué lugares se pueden implementar? ¿Qué autoridades participan? ¿Cuánto presupuesto se destina a estos ejercicios?

Para dar respuesta a esas preguntas, se concluye con base en la experiencia obtenida que es necesario trabajar para generar las condiciones adecuadas que logren ejercicios de presupuesto abierto exitosos y que a continuación se detallan:

- a. Se requiere de el respeto por los derechos de las personas, y en relación a la participación ciudadana van de la mano el derecho a la información pública, la rendición de cuentas y la transparencia en los procesos. Dentro de un esquema de gobernanza deben existir estas condiciones que brindan confianza y certeza a los ciudadanos, favoreciendo a las instituciones representativas y retribuyendo en una participación ciudadana activa.
- b. Es necesario contar con canales institucionales y marcos jurídicos que regulen la participación ciudadana, en resumen, un sistema establecido. La mayoría de los países de América Latina plantean la participación ciudadana en normas que se encuentran dispersas y sin tener un ordenamiento

específico, salvo el caso de la Ley de Presupuestos Participativos de la República del Perú. En el caso del Municipio de Querétaro se recomienda la creación del Reglamento para la Implementación de Ejercicios de Presupuesto Abierto que establezca las bases sobre las cuales se desarrollarán, atendiendo a cuestiones como cuánto será el presupuesto destinado a estos ejercicios, quiénes intervienen en el proceso, cómo se llevará a cabo el procedimiento y todas las cuestiones administrativas y operativas que se deban contemplar dentro de un marco legal.

- c. Aún cuando existen localidades en América Latina en las que se contempla en Ley la implementación de ejercicios de democracia participativa, su incumplimiento no implica ninguna consecuencia. Por ello, la voluntad política de los alcaldes es indispensable, aún cuando los cambios de partido en el poder sean distintos, de ahí que debe existir un esquema que garantice la continuidad de los proyectos de presupuesto participativo.

El proyecto de reglamento que se propone tiene como base la idea de que el Municipio debe de realizar estos ejercicios de forma obligatoria como parte del Plan de Desarrollo Municipal de cada administración y que no sea algo potestativo sino una práctica habitual que fomente la participación ciudadana en el gasto público.

En estos primeros ejercicios implementados, la intervención de Infoqro y el IEEQ fue un gran apoyo para llevarlos a cabo de la manera más imparcial y transparente posible, sin embargo, la idea es que la administración municipal logre este fin por sí solo. Para ello, será necesario que estructure sus propios lineamientos de desarrollo de mesas de trabajo y su propia capacitación para llevar a cabo la Jornada de Democracia Participativa. El apoyo de estas instituciones estaría sujeto únicamente a convenios de colaboración en los que podrían evaluar el proceso para certificar que haya sido llevado a cabo con los estándares necesarios para hacerlos exitosos.

5.2 Propuesta de Reglamento

De forma genérica el reglamento que se plantea deberá tomar en cuenta los siguientes aspectos:

A. Disposiciones Generales

- Se establecerá la obligación de crear una partida presupuestal específica para los Ejercicios de Presupuesto Abierto en concordancia con el Plan de Obra Anual.
- El presupuesto no deberá ser menor a 70 millones de pesos por ejercicio fiscal (anual), pudiendo la autoridad destinar un presupuesto mayor.
- Se seleccionará una colonia por delegación para implementar los EPA. La colonia será determinada con base en los parámetros de pobreza, índice de densidad de población y falta de infraestructura básica, así como la incidencia de obra social en el lugar.
- Las áreas que intervendrán en los EPA serán: La Secretaría de Desarrollo Humano y Social, Secretaría de Obras Públicas Municipales, Presidente de la Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas del Ayuntamiento, y la Sociedad Civil (vecinos de las colonias.)
- Estos ejercicios están enfocados al desarrollo de obra social e infraestructura en las colonias.

B. Proceso de Selección de Obra

- Se llevarán a cabo un mínimo de dos y máximo de tres mesas de trabajo con una semana de diferencia entre cada una.
- La convocatoria será llevada a cabo con mínimo 5 días de anticipación, casa por casa, en las principales áreas comunes, a través de perifoneo y mediante la página oficial del Municipio de Querétaro especificando la sede, fecha y hora de la sesión, anexando el orden del día y, en su caso, la documentación correspondiente.

- Para el desarrollo de las mesas de trabajo, se requerirá la asistencia de mínimo 50 personas, con las cuales se integrarán las mesas de trabajo y quienes como requisito deberán ser vecinos de la colonia y tener más de 12 años cumplidos.
- La Secretaría de Desarrollo Humano y Social, será la encargada de determinar el lugar donde se llevarán a cabo las mesas de trabajo, declarar la asistencia requerida para llevar a cabo las mesas de trabajo y realizar el cómputo en las votaciones; elaborar el orden del día de las sesiones; llevar a cabo el seguimiento de los acuerdos que se adopten en las mesas de trabajo y elaborar las actas de cada una de ellas, que deberán contener, al menos:
 - i. Nombre y firma de las personas asistentes;
 - ii. Día y hora de la apertura y de la clausura;
 - iii. Observaciones, propuestas, y
 - iv. Relación sucinta, ordenada y clara de los asuntos tratados y acuerdos tomados en las mismas;
- Determinar el área que permita el desarrollo adecuado de las mesas de trabajo que sea de fácil acceso y ubicación para los colonos; capacitar a las personas que fungirán como moderadores en las mesas de trabajo; proporcionar el mobiliario necesario para el desarrollo de las mesas de trabajo.
- La Secretaría de Obras Públicas Municipales será la encargada de elaborar las propuestas de obra y presentarlas en la primera sesión de mesas de trabajo, explicando detalladamente en qué consisten y de qué forma mejorarían las condiciones de la colonia en la que se va a llevar a cabo el ejercicio de Presupuesto Abierto sin que éstas representen una imposición sino una forma de orientar sobre los trabajos que se podrían realizar;
- Apoyar durante el desarrollo de las mesas de trabajo para resolver las dudas sobre la viabilidad de las propuestas que van surgiendo por parte de los vecinos; presentar el anteproyecto de las propuestas que serán incluidas el

día de la participación ciudadana con la finalidad de que queden estipuladas las características de cada una de ellas;

C. Jornada de Democracia Participativa

- Los vecinos previa capacitación, serán los encargados de hacer las labores de funcionarios de casilla, la Jornada será en domingo y la boleta incluirá las obras que como resultado de las mesas de trabajo se hayan seleccionado como las prioritarias.
- Podrán participar quienes acrediten ser residentes de la colonia y que sean mayores de 14 años.
- El recuento de los votos se hará por los mismos vecinos quienes darán el resultado al representante de la Colonia y quien lo hará público.

D. Procedimiento de Ejecución de Obra

- Una vez llevada a cabo la Jornada de Democracia Participativa y habiendo definido la obra a realizar en la colonia, la Secretaría de Obras Públicas Municipales integrará el Comité de Ejecución de Obra para informar el procedimiento de la Ejecución de Obra.
- Se creará un Comité por Colonia con la participación de una o más personas de la Sociedad Civil, que se hayan designado en las mesas de trabajo como representantes y con la participación de los titulares de las secretarías participantes y, en su caso, el personal designado por las autoridades participantes para fungir como suplentes.
- El Comité es el órgano colegiado de toma de decisiones dentro del EPA y tendrá como objetivo establecer, integrar, coordinar, ejecutar y supervisar las acciones derivadas de la implementación del ejercicio de EPA.
- El Comité deberá estar conformado por:
 1. Un representante de la Secretaría de Desarrollo Humano y Social;
 2. Un representante de la Secretaría de Obras Públicas Municipales; y
 3. Un representante del Ayuntamiento.

4. Un representante de la Sociedad Civil elegido posteriormente a la realización de las mesas de trabajo

- Dentro del Comité se deberá desempeñar las siguientes funciones: presidencia, de secretaría técnica y de vocalía del Comité.
- Las funciones del Comité, serán las siguientes: Celebrar sesiones de seguimiento del EPA y dar seguimiento a los compromisos y actividades definidas por el Comité.
- La Secretaría de Obras Públicas Municipales será la encargada de brindar la información en cada sesión: Informe de la licitación, fecha probable de inicio, presupuestos detallados, inicio de operaciones y en general toda la información que sea relevante y que brinde un informe del estado general de la obra.
- Se llevarán a cabo 3 sesiones ordinarias de comité, y las extraordinarias que se requieran. La convocatoria a las mismas será con cinco días de anticipación.
- Se dará por terminada el proceso de ejecución de obra con la entrega formal al representante de la colonia.

BIBLIOGRAFÍA

1. Alianza para el Gobierno Abierto en <http://gobabierto.mx/org/alianza-mexico/>
2. Anchondo Paredes, Víctor Emilio. Métodos de Interpretación Jurídica. <https://biblat.unam.mx/hevila/Quidiuris/2012/vol16/3.pdf>
3. Encuesta Nacional sobre cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2012. Base de Datos para el Análisis Social en <http://bdsocial.inmujeres.gob.mx/index.php/encup/17-acervo/acervo/270-encuesta-nacional-sobre-cultura-politica-y-practicas-ciudadanas-encup-2012>
4. Cabannes, Yves (2004), "Presupuestos participativos: marco conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana y a los objetivos de desarrollo del milenio", Quito, Programa de Gestión Urbana. Coordinación para América Latina y el Caribe; Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos; PNUD (Cuadernos de Trabajo; N° 139).
5. Carvajal, Jorge. La Sociología Jurídica y el Derecho. Prolegómenos. Derechos y Valores, Vol. XIV, núm.27 enero-junio, 2011. <https://www.redalyc.org/pdf/876/87619038008.pdf>
6. Carvajal Martínez, Jorge. La Sociología Jurídica y el Derecho. Revista Prolegómenos. Enero 2011. https://www.researchgate.net/publication/277271518_La_sociologia_juridica_y_el_derecho
7. Díaz de León, Carlos Gómez. Nueva Gestión Pública y Gobernanza: Desafíos en su Implementación. Daena: International Journal of Good Conscience. Marzo, 2013. https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/45661959/Nueva_Gestion_Publica_y_Gobernanza-_Desafios_en_su_Implementacion.pdf?response-content-disposition=inline%3Bfilename=Nueva_Gestion_Publica_y_Gobernanza_Desaf.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20191111%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20191111T045940Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-

Signature=165d5eb9d2d93488818a4a077aa52832a4eac52dbf081c9af8a52cbdc3d7128c

8. Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro. 20 de Agosto de 2012.
http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY064_59_18.pdf
9. La Sociología y sus principales escuelas. -Para complementar introducción-
<https://www.monografias.com/docs/La-Sociologia-Y-Sus-Principales-ESCUELaS-FKCFANWZMZ>
10. La Sombra de Arteaga. 3 de marzo de 2017.
11. De la Rosa Pacheco, Guillermo. Sociología Jurídica “La Importancia y función del Contexto Social”.
<https://www.upg.mx/wp-content/uploads/2015/10/LIBRO-19-Sociologia-Juridica.pdf>
12. Correas, Oscar. La Sociología Jurídica. Un ensayo de Definición. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/critica-juridica/article/viewFile/3076/2876>
13. Macpherson, Crawford Brough (1977), La democracia liberal y su época, Madrid, Alianza Editorial
14. Montecinos, Egon. Democracia y Presupuesto Participativo en América Latina. La mutación del Presupuesto Participativo fuera de Brasil. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm 53, junio 2012.
<https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533685003.pdf>
15. Montecinos, Egon. Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos. Política y Gobierno, volumen XXI, número 2, II semestre de 2014. <http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v21n2/v21n2a4.pdf>
16. Moreno Chávez, Jorge Alfonso. Sociología Jurídica a Distancia. 2010.
<https://www.upg.mx/wp-content/uploads/2015/10/LIBRO-34-Sociologia-Juridica.pdf>

17. Ritzer, George. Teoría Sociológica Clásica. Mc Graw-Hill Inc., 1993.
[https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/34340380/Ritzer_George - Teoria Sociologica Clasica.PDF?response-content-disposition=inline%3B_filename=Teoria_sociologica_clasica.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20190922%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20190922T213743Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=ea40ff724f2dd4267de3104a9f036d096da14fcf4b9b583da69ca32dbce65fae](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/34340380/Ritzer_George_-_Teoria_Sociologica_Clasica.PDF?response-content-disposition=inline%3B_filename=Teoria_sociologica_clasica.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20190922%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20190922T213743Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=ea40ff724f2dd4267de3104a9f036d096da14fcf4b9b583da69ca32dbce65fae)
18. Serrano Rodríguez, Azucena. La participación ciudadana en México. Estudios Políticos, novena época, núm, 34. Enero-abril, 2015.
<http://www.scielo.org.mx/pdf/ep/n34/n34a5.pdf>
19. Olvera, Alberto. Notas sobre la Participación Ciudadana desde la óptica de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Versión 2, enero de 2007.
<https://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/olvera1.pdf>
20. Serrano Rodríguez, Azucena. La participación ciudadana en México. Estudios Políticos, novena época, núm. 34 (enero-abril,2015) 93-116.
<http://www.scielo.org.mx/pdf/ep/n34/n34a5.pdf>
21. Vásconez, Jaime. Bossano, Miguel Ángel. Los Presupuestos Participativos en América Latina: De la Legitimación Social a la Legalización Institucional. Centro Internacional de Gestión Urbana, CIGU. Quito, Septiembre de 2006.
22. Viejo, Raimundo, "La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico- normativos y modelos de democracia", en Participación y calidad democrática: Evaluando las nuevas formas de democracia participativa, M. Parés (coord.), Barcelona, Editorial Ariel.