



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS

**EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL MUNICIPIO DE PUEBLA
2009-2019. LA COMPLEMENTARIEDAD ENTRE INSTITUCIONES
REPRESENTATIVAS Y PARTICIPATIVAS**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRO EN CIENCIAS POLÍTICAS

PRESENTA:

GUILLERMO ROMERO LEZAMA

ASESOR DE TESIS:

DR. OCTAVIO HUMBERTO MORENO VELADOR

PUEBLA, PUEBLA

MAYO 2022

AGRADECIMIENTOS

A mi madre Alicia, mi padre Heliodoro, mis hermanos Sandra y Marco Antonio, quienes han sido, son y serán la fuente de fortaleza en los días aciagos, de impulso en los tiempos de duda y con quienes comparto los momentos de alegría. A Patxi por su compañía en los días de clases en línea, las tardes y noches de lectura y redacción del presente texto.

A la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, alma mater que ofrece abrir el pensamiento al conocimiento y nos permite a los egresados decir con orgullo que somos hijos de la educación pública.

A la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, en particular a la Maestría en Ciencias Políticas, por su esfuerzo en llevar a buen puerto la generación 2020-2021, en medio de la pandemia y ajustándose a la enseñanza en línea, por ello mi reconocimiento al claustro de profesores por seguir mostrando su pasión por compartir su conocimiento; a la Dra. Lidia Aguilar y a la Mtra. Erika Flores, por su acompañamiento puntual desde la coordinación de la citada Maestría.

A las compañeras y compañeros de la generación 2020-2021, quienes a través de las distintas perspectivas de las ciencias sociales de las que provienen, enriquecieron el estudio de los temas políticos y, sobre todo, por su amistad que permanecerá por siempre.

A Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y, por ende, al pueblo de México, por brindar la oportunidad que nos dan de dedicarnos de lleno a la investigación, con miras a retribuirle a la sociedad de nuestro país ese apoyo a través de las conclusiones que se aportan en cada una de las tesis que financian.

INDICE GENERAL

Introducción

Capítulo 1. La democracia participativa: “otra forma de hacer política”.

Introducción.....	4
1.1 La génesis de la democracia participativa como complemento a la democracia representativa.....	5
1.2 Cómo se caracteriza la democracia participativa.....	13
1.2.1 ¿Democracia participativa o directa?.....	17
1.3 La práctica de la democracia participativa: los instrumentos que la hacen realidad.....	19
1.4 Los mecanismos de democracia participativa y deliberativa: su función como agentes de socialización política.....	23
Apuntes finales.....	26

Capítulo 2. El presupuesto participativo, un instrumento para democratizar la participación ciudadana.

Introducción.....	28
2.1 La historia del presupuesto participativo De Porto Alegre para el mundo.....	30
2.1.1 Conociendo paso a paso el presupuesto participativo de Porto Alegre.....	36
2.1.2 Instituciones participativas y representativas que interactúan en el proceso del presupuesto participativo de Porto Alegre.....	39
2.2 Definición del presupuesto participativo y categorías de análisis comparativo.....	41
2.2.1 Definición.....	41
2.2.2 Condiciones previas.....	44
2.2.3 Diseño institucional.....	46
2.2.4 Interpretaciones ideológicas.....	48
2.3 Etapas del presupuesto participativo.....	49
2.4 La historia del presupuesto participativo en México.....	51

Apuntes finales.....	57
----------------------	----

Capítulo 3. El presupuesto participativo en el municipio de Puebla: entre la democracia participativa y el gobierno de proximidad.

Introducción.....	59
3.1 El municipio de Puebla. Características geográficas, demográficas y sociopolíticas.....	61
3.1.1 La organización político-administrativa del municipio de Puebla.....	64
3.1.2 La subdivisión sociopolítica del municipio de Puebla: las juntas auxiliares.....	74
3.2 El desarrollo histórico del presupuesto participativo en el municipio de Puebla.....	77
3.3 El marco legal del presupuesto participativo en el municipio de Puebla.....	81
3.4 Las fases del proceso de ejecución del presupuesto participativo en el municipio de Puebla.....	84
3.5 Las instituciones representativas y participativas que interactúan en el proceso del presupuesto participativo del municipio de Puebla.....	90
3.5.1 La relación institucional coexistente al interior del presupuesto participativo, ¿relación de complementariedad o de subordinación?.....	95
3.6 Análisis de la priorización presupuestal en el decenio 2009-2019, la salida del callejón	107
3.7 El presupuesto participativo en el municipio de Puebla: ¿una apuesta a la democratización?.....	114
Apuntes finales.....	126

Conclusiones

Bibliografía

Anexos

Anexo 1: Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo para el municipio de Puebla.

Anexo 2: Formato de entrevista semiestructurada.

Anexo 3: Ejemplos de licitación de suministro de material para acciones del presupuesto participativo (2018 y 2019).

Anexo 4: Solicitud de información SB-117/2021.

Anexo 5: Presupuestos participativos: su marco conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana y a los objetivos de desarrollo del milenio.

INTRODUCCIÓN

La democracia participativa y directa ha emergido recientemente con distintos matices a lo largo de los países que la han considerado como la forma de establecer mejores lazos entre la ciudadanía y los gobiernos emanados de la democracia representativa. Cada contexto social, político y económico ha originado mecanismos o instrumentos que se realizan o adaptan para lograr este objetivo, donde la participación ciudadana es el eje central de su acción aunque también existe la posibilidad de que esa apertura democrática sólo sea en el discurso, la meta de implementar los mecanismos sea una fachada de mostrar esa imagen de inclusión aunque en los hechos los procesos que se llevan a cabo están controlados por parte de las autoridades gubernamentales para que los resultados también les beneficien.

Uno de esos mecanismos que surgieron para dotar de mayor intervención ciudadana en los asuntos públicos es el presupuesto participativo. Su origen se precisa en la ciudad de Porto Alegre en el estado de Rio Grande Do Sul, Brasil en el año de 1989, cuando se institucionalizó una política pública que tenía antecedentes de llevarse a cabo en otras ciudades o municipios brasileños en incluso fuera de Brasil en Montevideo, Uruguay y Caracas, Venezuela, pero en la capital gaúcha se estructuró para generar un efecto de revitalizar la democracia al dotarla de mayor intensidad. El presupuesto participativo se enfoca en generar procesos de intervención directa de la población para deliberar, junto al gobierno, que obras y que servicios se realizarán financiados con el presupuesto público, provocando que la dinámica participativa traiga beneficios de descentralización del poder público - municipal, estatal o incluso nacional de acuerdo con el nivel de gobierno donde se ejecute y desconcentración de los servicios públicos para combatir el rezago que exista.

El concepto deliberación es de suma importancia para el estudio de este mecanismo, debido a que aquellas experiencias que no contemplan en su metodología la discusión cara a cara entre los ciudadanos no tendrían el efecto de impulsar la participación más allá de las elecciones. Se hace notar esta situación porque la difusión del presupuesto participativo alrededor del mundo ha implicado variaciones y adaptaciones que han dado pie a que se tengan diferencias de metodología entre unas y otras, lo cual también ha llevado a que actualmente los análisis que se realizan en centros de investigación, universidades y estudiosos en particular se centren en medir la profundización de la democracia y de la dinámica participativa con base en el complemento que se crea a partir de la relación entre los elementos de democracia participativa y democracia representativa.

La pregunta general de investigación va sobre esa línea al cuestionar *¿Cómo se armonizan las instituciones representativas y participativas dentro del presupuesto participativo del municipio de Puebla?*, siendo el objetivo *el realizar un análisis de las características del diseño institucional que integra el presupuesto participativo del municipio de Puebla desde el año 2009 a 2019, para ubicarlos dentro de la perspectiva de complementariedad entre instituciones participativas y representativas, además de conocer sus resultados y aportes.*

La hipótesis general para comprobar o refutar es que *la realización del presupuesto participativo en el municipio de Puebla coadyuva a dinamizar la democracia a nivel municipal, al incentivar la participación ciudadana en el marco de las instituciones participativas que la integran y que complementan a las instituciones de democracia representativa.*

El caso de la experiencia del municipio de Puebla resulta interesante, debido a que se ha mantenido desde 2009 -año en que se aprobó- hasta la fecha, solo teniendo dos años (2013 y 2014) en que se suspendió, siendo ese un punto de partida para adentrarse en las razones del porque se ha mantenido e incluso porque se suspendió pero yendo más allá, conocer el diseño institucional, las condiciones que han permitido mantenerlo y la dinámica que se presenta entre la democracia representativa y la democracia participativa, debido a que el mecanismo hace uso de ambas concepciones como ya se había mencionado, generando instituciones que se relacionan con las que emanan de la democracia representativa, siendo el objetivo de esta investigación realizar un análisis de las características del diseño institucional que integra el presupuesto participativo del municipio de Puebla desde el año 2009 a 2019, para conocer la forma en que interactúan las instituciones participativas y representativas dentro de la perspectiva de complementariedad, además de conocer los resultados y aportes que ha tenido el mecanismo en el marco temporal descrito.

Para integrar todos estos aspectos y contar con un marco de referencia amplio para aterrizarlo en el escrutinio de la experiencia del municipio de Puebla la presente investigación se divide en tres capítulos. El primer capítulo aborda el desarrollo conceptual de la democracia participativa, presentando su origen teórico, a partir de cual se puede conocer a los autores que han abonado a la construcción de una teoría que sirve no de contraposición a la democracia representativa sino que por el contrario, su meta fundamental es coadyuvar a que la participación ciudadana sea protagonista fuera de los procesos electorales; también se identifican sus características, lo cual es pertinente para poder articular la teoría con la práctica lo cual se lleva a cabo a través de los instrumentos que la llevan a la realidad acorde al marco teórico referido, mecanismos que se describen para tenerlos presentes y finalmente se aborda como abona su ejecución a la construcción de capital social. De esta forma se responde a la pregunta de investigación específica *¿Qué es la democracia participativa y cuáles son los mecanismos de participación ciudadana que la integran?*, en relación con el objetivo de investigación de *realizar una revisión sobre el desarrollo histórico y conceptual de la democracia participativa guiado por la hipótesis específica de que la democracia participativa surge para fortalecer la democracia y dotar a los ciudadanos de medios para que, más allá de emitir un sufragio en elecciones para elegir representantes populares, puedan incidir en el rumbo de las decisiones de índole político-administrativa. De los mecanismos que integran la democracia participativa están: la consulta popular, el plebiscito, el referéndum, referéndum revocatorio de mandato, la silla vacía y el presupuesto participativo, entre otros, los cuales de manera individual o en conjunto tienden a introducir a los ciudadanos en un nuevo rumbo democrático.*

El segundo capítulo se enfoca en la descripción del presupuesto participativo para responder a la pregunta *¿Qué es el presupuesto participativo y como se lleva a cabo?*, ubicando sus antecedentes y desarrollo histórico desde su aparición en Porto Alegre, la forma en que se ha expandido a lo largo del territorio latinoamericano y mundial, incluyendo un apartado donde se exponen los antecedentes históricos del presupuesto participativo en México, resaltando dos experiencias consideradas como exitosas: Cuquío, Jalisco y Tepic, Nayarit, las cuales se explican para concluir con un análisis de una muestra de casos mexicanos para mostrar las diferencias que se presentan entre ellas. Retomando el caso de Porto Alegre, se describen aspectos fundamentales que permiten tenerlo como un modelo para comparación: las fases y procesos que se estructuran en torno a los objetivos descentralizadores de poder y las instituciones tanto representativas como representativas que se relacionan con base en la deliberación.

Esta información se enmarca en el objetivo de *examinar la conceptualización del presupuesto participativo y su desarrollo teórico e histórico desde su origen en Porto Alegre, Brasil*, siendo la hipótesis para corroborar que *el presupuesto participativo es un mecanismo de la democracia participativa que permite la deliberación -a través de la participación ciudadana- de la ejecución de proyectos que los ciudadanos consideran prioritarios para mejorar su entorno*. Dentro de los aspectos teóricos también se integran los conceptos de las condiciones previas y el diseño institucional, que en suma con lo anterior permite tener un marco de referencia para comparar y aplicar al examinar el caso en particular objeto de la investigación: la experiencia del municipio de Puebla.

Por ello el tercer capítulo se centra en el análisis del presupuesto participativo en el municipio de Puebla con la intención de responder a las preguntas de *investigación ¿Cuáles son las características del diseño institucional del presupuesto participativo en el municipio de Puebla?* y *¿Cómo se complementan el presupuesto participativo del municipio de Puebla con las instituciones de democracia representativa?*. Para tener la información completa sobre la cual descansa la implementación de esta experiencia, se comienza con la reseña de las características sociales, demográficas y geográficas del municipio en cuestión, puntualizando que las zonas de mayor rezago de servicios públicos es la periferia, donde además se llega a tener presencia de grupos indígenas o de grupos de presión política que inciden en la dinámica poblacional. Se continúa con la identificación de la forma como se integra el Ayuntamiento de Puebla, como parte de la organización política administrativa y las secretarías del gobierno municipal que tienen contacto con el programa del presupuesto participativo, e incluso se tiene un apartado sobre las juntas auxiliares, que funcionan como una subdivisión política y que tienen una autoridad emanada de un plebiscito como lo son el cabildo auxiliar, que preside un edil auxiliar. Esta figura cobra notoriedad porque tiene una participación en los trabajos del mecanismo pese a que no está formalmente integrada, por eso tener información de su naturaleza se vuelve relevante. El texto también da cuenta del desarrollo histórico de la experiencia en el territorio de Puebla capital, donde se comienzan a notar algunas especificaciones que van permitiendo ir respondiendo a la

cuestión del porque se ha mantenido vigente pero también porque no ha sido tan visible para la población en general. Otro aspecto es el fundamento legal donde las Reglas de Operación es el documento base, por eso se expone brevemente su conformación y alcances para dar paso a las fases de trabajos y las instituciones, tanto representativas como participativas, palpando las diferencias con el modelo ideal de Porto Alegre, lo cual da pie a ir esbozando el grado del impacto de intensidad de democratización que tienen.

La hipótesis de trabajo es que el *diseño institucional del presupuesto participativo en el municipio de Puebla es configurado por las instituciones de democracia representativa y su realización es regulado por éstas, pero la participación ciudadana es la que incide en la priorización de los proyectos que se realizan conforme a los resultados que arrojan las jornadas de deliberación ciudadana* con el objetivo de *analizar las características del diseño institucional que presenta el presupuesto participativo del municipio de Puebla.*

El eje fundamental para responder al cuestionamiento del efecto del diseño institucional sobre la dinámica de relación entre instituciones del caso poblano se entrelaza con el desglose de las evidencia empírica que se recabó con distintos actores , con la finalidad de articular la información documental con aquella que se presenta en la realidad traída en voz de quienes han tenido la oportunidad de ser parte del mecanismo pero también de ciudadanos que explican por qué no conocen el programa, si participarían y que problemáticas consideran que es importante solucionar. De esta forma el trabajo de campo se basa en el objetivo de *mostrar cómo es la relación de complementariedad que presenta las instituciones participativas que integran el presupuesto participativo y las instituciones representativas, para verificar la hipótesis de que la relación de complemento se da en el hecho de que las instituciones democráticas representativas crean el diseño institucional y regulan las instituciones democráticas participativas, cada año al presentarse las reglas de operación se definen cuáles son los tiempos y actividades a realizar en las jornadas ciudadanas de deliberación del presupuesto participativo, la cantidad de presupuesto a ejercer y las áreas a las que se podrían destinar pero ello no implica que se pierda la esencia de la experiencia de participación ciudadana para priorizar a través de la discusión y votación de los proyectos propuestos, cuáles son las que se ejecutarán con un seguimiento puntual hasta la entrega de las obras completadas.*

Se suma a ello el análisis de los montos de inversión históricos y de ejecución de obras priorizadas para tener una idea del alcance que ha tenido y resultados, principalmente en el rubro de combate al rezago de servicios públicos, concluye el capítulo con la sistematización de toda la información con el objetivo de ofrecer una caracterización de la experiencia del presupuesto participativo del municipio de Puebla, mediante dos herramientas teórico-metodológicas desarrolladas por autores especialistas sobre el tema.

Finalmente las conclusiones dan cuenta de la interpretación de los resultados del procesamiento de la información recabada, considerando las hipótesis planteadas al inicio de la investigación, lo cual cierra un documento que pretende ofrecer no solo una descripción de la experiencia del presupuesto participativo en el municipio de Puebla sino identificar los puntos que se pueden subsanar para mejorarlo, además de incluir aportes con la intención de que sea acorde a los objetivos por los cuales la democracia participativa ha tomado notoriedad y en particular, el presupuesto participativo ha sido punta de lanza para materializarla.

Capítulo 1. La democracia participativa: “otra forma de hacer política”.

Introducción.

Dentro de los estudios sobre la democracia, recientemente se han hecho revisiones sobre el cambio que ésta ha tenido. Por una parte, se ha hecho énfasis en que el poder político se determine y distribuya a través de la emisión del sufragio universal, donde la participación ciudadana es uno de los elementos clave para que se lleve a cabo. Pero, por otro lado, se hace patente que existe inequidad en la relación entre las instituciones que surgen por medio de la democracia y la participación ciudadana, sobre todo, en lo que respecta a la toma de decisiones. Por esta razón, es importante hacer la reflexión sobre como esa participación ciudadana puede ir más allá del ejercicio electoral para ser el punto de partida de otros mecanismos e instrumentos que tienen el objetivo de que la población se haga presente para opinar, participar y coadyuvar en la toma de decisiones de los asuntos públicos.

Como menciona Leonardo Valdés Zurita “existen otras formas que trascienden la asistencia a las urnas y que tienen relación con el ejercicio de los derechos fundamentales, como las consultas públicas sobre prioridades en la realización de obras públicas, asignaciones presupuestales, exigencia de impartición de justicia...” (Valdés,2010: 7). De esta manera, en el contexto del avance de los análisis para el desarrollo de la democracia, académicos, especialista y actores políticos han centrado sus esfuerzos en dilucidar como se van tejiendo los entramados de elementos que permiten que la participación ciudadana tenga la posibilidad de expresarse más allá de la emisión de un sufragio cada tiempo determinado.

De ahí que sea importante analizar cuál es el estado de la cuestión sobre las miradas que distintos autores han realizado en torno a la democracia representativa y la democracia participativa, para ir encontrando no los puntos donde se distancian o confrontan sino aquellos que permiten ir ubicando donde se van entrelazando y tejiendo puntos de contacto con la finalidad de afianzar esa profundización en la democratización de la política y tratar de subsanar esas deficiencias para alcanzar una cultura democrática plena (o en su defecto, ir avanzando hacia ella de forma consistente y eficiente).

El presente capítulo comprende, en un primer apartado, una revisión de aportes de autores respecto a cómo se complementan estas dos formas de llevar a cabo la democracia, posteriormente, se precisan las características de la democracia participativa y , finalmente, se presentan los mecanismos que tienen su origen en la teoría de la democracia participativa para tener una visión practica de sus objetivos de interacción con la democracia representativa y de incentivar la participación ciudadana.

1.1 La génesis de la democracia participativa como complemento a la democracia representativa.

Diversos autores coinciden que durante las últimas tres décadas se presentó una nueva etapa del desarrollo de la democracia. La transición política permitió que la democracia electoral competitiva se consolidara¹, pero a su vez, de manera paralela se ha gestado otro cambio político que se presenta como una creciente experimentación de formas de gobernanza participativa que integran nuevas maneras de incorporar directamente a los ciudadanos en los asuntos de gobierno (Warren, 2019). En ese sentido, existen varios instrumentos y mecanismos que pretenden ir de la mano con esa respuesta participativa. Como apunta Mark E. Warren la variedad de objetivos, posiciones, diseños institucionales, normas y efectividad de esos mecanismos es infinita, por ello, los politólogos enfrentan un reto enorme tan solo para describir este nuevo paisaje institucional, e incluso, determinar si contribuye o limita la calidad democrática (Warren, 2019: 10).

Quienes comparten esta visión son Evelia Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi, los cuales describen que este debate es resultado de tres procesos: la consolidación fáctica de la democracia electoral en América Latina, una profunda insatisfacción con los resultados de esas democracias en términos de justicia social, eficacia gubernamental e inclusión política que se ha traducido en una decepción ciudadana respecto al rendimiento de esas democracias y, el tercer proceso, es la aparición de los experimentos que en materia de profundización e innovación democrática, ampliación del campo de la política y construcción de ciudadanía se han ido implementando en la región (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2010).

Para estos autores, existe un proyecto democrático-participativo (contrario al proyecto neoliberal de privatización de amplias áreas de las políticas públicas) donde la teoría de la democracia participativa (y deliberativa), se convierte en un anclaje teórico para llevar al análisis como se lograría esta profundización de la democratización y poder superar las deficiencias de la democracia electoral que se hacen visibles como origen de esa insatisfacción social. Se hace relevante que el debate actual “propone ubicar el estudio de los procesos de democratización en el terreno de las vinculaciones, articulaciones y tránsitos entre ambas esferas (esfera de la sociedad civil y la esfera de la sociedad política “(Dagnino, Olvera y Panfichi, 2010: 3).

¹ En este aspecto, es menester hacer notar que la consolidación democrática no ha sido tan clara y ejemplo de ello es la existencia de gobiernos con cierto grado de decisiones autoritarias y, por otro lado, la existencia de efectos opositores que se manifiestan en golpes blandos – deposición de mandatarios a través del uso del poder judicial principalmente- que han generado climas de inconformidad y, en algunos casos, de inestabilidad social y política.

La democracia es un concepto que, después de la caída del muro de Berlín, determinó el devenir político de la mayor parte de los países -principalmente en Occidente). Parecía que en ese momento la aspiración de que existiera una uniformidad en cuanto a la oportunidad de celebración de elecciones libres y periódicas para que el cambio de poder se realizaría pacíficamente, se convertiría en el punto de inflexión para que la democracia funcionara correctamente. Una buena parte de las naciones occidentales se guió bajo instituciones comunes, cuya base era la democracia representativa y el Estado de derecho, que en suma presentaba una cultura democrática compartida.

Robert Dahl define a la democracia como el sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos. Y adiciona que un gobierno democrático se caracteriza por su continua aptitud para responder a las preferencias de los ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos (Dahl, 2013:13). Con estos conceptos Dahl ofrece una definición abierta, que se fortalece con lo que considera tres condiciones que permiten a los ciudadanos desarrollar sus actividades políticas en igualdad de condiciones: formular sus preferencias, manifestar públicamente entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente, y; recibir por parte del gobierno igualdad de trato. Para Dahl estas condiciones se llevan a la práctica solo si se institucionalizan las siguientes garantías (Dahl, 2013:15):

- 1.-Libertad de asociación.
- 2.- Libertad de expresión.
- 3.-Libertad de voto.
- 4.-Elegibilidad para el servicio público.
- 5.-Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo y luchar por los votos
- 6.-Diversidad de fuentes de información.
- 7.-Elecciones libres e imparciales
- 8.-Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

En estas garantías tenemos que cuatro de ellas están enfocadas a la representatividad política- a saber los numerales 3, 4, 5 y 7-, mientras que las restantes se entrelazan con ellas para lograr la libertad e imparcialidad del sufragio pero resalta que el numeral 8 es la llave que abre la opción de implementar mecanismos que permitan “la expresión de las preferencias sin distinguos políticos”, resaltando que no necesariamente serian votaciones en estricto sentido pero tomando en cuenta las garantías de libertad de asociación y de expresión permiten vislumbrar que la institucionalidad de las garantías son el eje de una democratización más amplia que solo la parte electoral.

Esto resulta importante, porque como menciona Klaus Eder “lo esencial de los intercambios políticos directos entre actores que pertenecen a países distintos se producen principalmente en el seno de la esfera institucional” (Eder,1976). Entonces se hace patente una uniformidad en las instituciones democráticas, pero, ello también produce una serie de descontentos hacia la democracia representativa debido a que, en la mayoría de los países con sistemas políticos democráticos, la política activa se reduce a una cuestión de minutos al emitir un sufragio y esperar el tiempo determinado para volverse a hacer presente en la mesa electoral.

Autores como Max Weber, Carl Schmitt y por supuesto Joseph Schumpeter, además de Robert Dahl y Arend Lijphart le dieron sustento teórico a la democracia electoral fundada en la representación, además de ahondar en los aspectos procedimentales para llevarla a cabo. Esta visión por ser adoptada uniformemente en varios puntos del mundo como el modelo a seguir llevó a que autores como Boaventura De Sousa Santos y Leonardo Avritzer la denominaran como “hegemónica”. Acerca de los elementos o características que integran a la democracia hegemónica -o también llamada de baja intensidad- De Sousa y Avritzer comentan que hay una valorización positiva de la apatía política -como advierte Downs-, en relación con lo descrito por Schumpeter porque el ciudadano común no tiene capacidad o interés político sino solo para elegir a los líderes a quienes cabría tomar las decisiones. Esta es la razón por la que existe una concentración del debate democrático en la cuestión de los diseños electorales de las democracias -aportación que hace Lijphart-, el tratamiento del pluralismo como forma de incorporación partidaria y disputa entre las elites -Dahl- y, finalmente, la solución minimalista al problema de la participación por la vía de la discusión de escalas y de la complejidad -Bobbio y Dahl- (Santos y Avritzer, 2004:35).

Esta democracia hegemónica o procedimental debido a que el proceso democrático representativo se convierte en un arreglo institucional para llegar a decisiones políticas, en el que los individuos participan por medio de una contienda competitiva por el voto de la gente (Schumpeter, 1976:250). En vista de esta tesis, en este sistema político la gente no gobierna indirectamente al designar a sus gobernantes, sino que selecciona, de entre cierto número de competidores, a quienes tomarán las decisiones, de ahí que se pretende darles mayor importancia a las reglas que a la toma de decisiones, donde los ciudadanos y su participación solo son parte del procedimiento legitimador que es la emisión del voto.

El concepto de ciudadanía de baja intensidad lo acuña Guillermo O’Donell al hacer referencia al hecho de que los ciudadanos deben tener la habilidad y la oportunidad de hablar y actuar en defensa de sus derechos e intereses de forma efectiva, a través de mecanismos de rendición de cuentas vertical, es decir, en el sentido de evaluación entre representantes y representados que son las elecciones y la posibilidad del voto de castigo a un deficiente desempeño de la gestión pública, mientras que la rendición de cuentas horizontal aplica la garantía de que los gobernantes sean monitoreados y controlados entre elecciones. Si estos mecanismos fallan, se convierten en meras formalidades, originando el

colapso de los sistemas de partidos que, sumado a la fragilidad de las instituciones judiciales, debilitan al Estado de derecho y la creación de la ciudadanía de baja intensidad, de ahí la importancia de que existan estos mecanismos de rendición de cuentas -y participación ciudadana horizontal- (O'Donnell, 2004).

También Przeworski abona a esta discusión al mencionar que la representación y la participación se entrelazan en un juego electoral, dado que se ponen en juego intereses, preferencias que son procesados por políticos que califica como "profesionales". Este político es elegido dentro del proceso de elección, quien, a su vez, tendría que aglutinar en torno a sí, los intereses de los representados mediante el mandato que se le otorga. Przeworski lo esquematiza como el ejercicio de conformación de candidaturas y presentación de planes de gobierno diseñados a partir de las preferencias de los electores, por un lado, así como del acto de votación por los candidatos favoritos, genera un espacio de participación condensado en el debate político propio de la campaña electoral (Przeworski, 1999).

En suma, los aspectos relevantes de la democracia representativa que algunos autores han resaltado tienen ese carácter procedimental -debido a que la elección de autoridades y gobernantes requiere de pasos precisos, establecidos en las leyes de la materia correspondiente que conllevan a la certeza de sus resultados- pero esto no significa que con ello se haya agotado la reflexión en torno a la concepción de la democracia, sino que permite que se avance para perfeccionar ese procedimiento pero también para ir incorporando los mecanismos para que la apatía se desdibuje -dado que es una realidad que se presenta en la práctica-.

Por ello, la dinámica de la participación política corre en la misma dirección de la representación, pues aquella es la que le brinda legitimidad a ésta, le da vida y es el sustento de considerar como "democrática" a aquella. Maxwell Cameron y Kenneth Sharpe hacen un apunte interesante, no todas las democracias electorales delegativas se convierten en regímenes de autoritarismo competitivo, algunos pueden experimentar con innovaciones participativas democráticas, aunque debiliten el liberalismo. Teniendo en cuenta eso, altos niveles de participación no hacen necesariamente un régimen democrático -en el sentido de la posible existencia de simulación- pero tampoco reducirse la dimensión participativa de la democracia a la participación en elecciones. A pesar de todo, la participación directa, al llevar el principio de la ciudadanía más allá de la pasividad del voto, puede contribuir a la idea que Benjamín Arditi ha llamado posliberalismo, que implica una política participativa que va más allá de la ciudadanía liberal, pero lo hace dentro de la mejor tradición de democracia liberal (Cameron y Sharpe, 2019: 341-342). Encontrar la justa medianía entre estas concepciones es lo que permite que el complemento funcione para lograr los objetivos de mejorar el desempeño y legitimidad de la democracia, incrementar la rendición de cuentas y promover una ciudadanía más activa y comprometida.

Otro autor que analiza a la democracia representativa es Giovanni Sartori. La forma como lo hila con el concepto de mandato lo describe Gabriel Alejandro Hidalgo de la siguiente manera:

Para Sartori la idea de mandato es parte medular de su teoría de la representación. Para este autor, el legislador encarna el concepto de representante por ser a quien se disputa un encargo político. Disputar una responsabilidad equivale a atribuir a alguien un mandato para algo, o en términos políticos es el ejercicio de elección de un ciudadano para investirlo de la calidad de representante y de una delegación con fuerza de mando político (Sartori, 1992:227).

En ese sentido, el representante goza de un mandato imperativo que es correspondiente con la acción de personificar no solamente a la porción de adherentes territorialmente localizados por el ejercicio electoral, sino a los intereses de la integridad de la Nación como cuerpo universal. La teoría de la representación de Sartori es por eso necesariamente de naturaleza electoral y con la finalidad de ser representativa del universo de Nación (Hidalgo, 2012:17). Añade Hidalgo que la idea de representatividad -como lo describe Sartori- no se debe confundir con la idea de representación política, ya que ésta tendría un ingrediente adicional: la responsabilidad. Esto se debe a que las elecciones periódicas tienen la característica de hacer responsables a los gobernantes frente a los gobernados. Entre tanto, la representatividad sería articulada por las condiciones entre representantes y representados, por ello, el sistema representativo Sartori lo define como “prácticas electorales honestas que aseguren un grado responsable de respuesta de los gobernantes a los gobernados” (Sartori, 1992:237). Como cierre, Hidalgo remata al precisar que “ningún sistema representativo puede estar basado únicamente sobre la representatividad como semejanza, sino además en la representatividad como mandato y como responsabilidad”, siendo estos los conceptos que van distinguiendo a la democracia representativa para tener la posibilidad de contrastarla con la democracia participativa, y en su momento, ir colocando los bloques que permitan que vayan complementándose para consolidar a la democracia como un sistema que permita que los ciudadanos sean libres de elegir y de participar de forma efectiva, teniendo la oportunidad de solicitar rendición de cuentas y de responsabilidades de aquellos elegidos por medio del voto.

Norberto Bobbio reafirma la posición electoral, al referir que la democracia es un conjunto de reglas para la formación de mayorías, entre las cuales están el peso igual de los votos y la ausencia de distinciones económicas, sociales, religiosas y étnicas en la formación del electorado (Bobbio, 1979), estas mayorías serían representadas por algunos individuos pero que no dejan de lado el que este procedimiento no agote, a su vez, los procesos de autorización por parte de los ciudadanos. Es entonces cuando se presenta una desilusión que se transforma en crisis de legitimidad respecto de quienes, a través de las urnas, se convierten en representantes, aunque, en un juego de palabras, no representan a sus representados y sí a otros intereses. La corrupción y el desapego de los votantes hacia la política deriva en esa crisis de legitimidad, puesto que la democracia representativa clásica ya no responde a las demandas de la sociedad civil, ni incide en movilizarla.

Aquí es importante insertar una reflexión: no se debe considerar la democracia como una forma política inmóvil, al contrario, es susceptible de ir mejorando y adaptándose a los cambios que se demandan para que su funcionamiento sea acorde a no quedar rezagados a los tiempos que se están viviendo, pero, sobre todo, que permita tener una estabilidad de genuina representación y no limite la participación de la sociedad en los asuntos públicos.

Hasta ahora se ha presentado como recientemente se ha manifestado una concepción contemporánea de la democracia, pero ha existido una pugna entre dos formas de concebir la democracia desde tiempos pretéritos. Algunos autores como Benjamín Constant en 1819 la dividieron en la democracia de los antiguos, refiriéndose a la democracia directa bajo el modelo ateniense, en el que los ciudadanos se reunían y tomaban las decisiones en el ágora –con las facilidades que tenían respecto a su bajo número de participantes a comparación de la actualidad- en el cual se aseguraba el “reparto del poder social” a través de su participación constante –algo de lo que se nutre la teoría participativa actual-. Por otro lado, la democracia de los modernos es la representativa, en la cual se conforma un gobierno con base en la votación de los ciudadanos, para que en nombre de éstos se tomen las decisiones. De esta manera, se garantizaban las libertades individuales y permitía a los hombres el disfrute de la seguridad en los “placeres privados”. Algo que para Constant es la forma más factible y deseable para las sociedades modernas (Constant, 1998).

En el caso de John Stuart Mill, a finales del siglo XIX, hacía eco del debate para ir definiendo que no existía una forma ideal, dejando entrever que se habría que ir configurando una forma de gobierno que permitiera la comprensión sobre este respecto al “arte de la administración de las demandas”. Mill opina que “es difícil decidir cuál de estas doctrinas sería más absurda -hablando de la democracia de los antiguos y la de los modernos- si se pudiese suponer que una u otra era sostenida como teoría exclusiva” (Mill, 1878:10). Para Hidalgo, Mill hace referencia a que “las instituciones políticas son producto de que el ser humano hace o deja de hacer, en otros términos, la construcción de un gobierno depende de la fuerza de las acciones de los actores que deben de proveer de una fórmula de organización social” (Hidalgo, 2012: 25). Así, este autor, describe que Mill hace referencia a la forma en que los actores políticos se ponen de acuerdo para configurar el gobierno y la fuerza que se le imprime es la “voluntad política”, un concepto que es muy importante dentro de la conformación de los mecanismos de democracia participativa. Incluso lo hace patente al describir sobre “cuál es la mejor forma de gobierno, no es una quimera, sino un empleo altamente práctico de la inteligencia científica” (Mill, 1878: 22). Mill hace énfasis en la democracia representativa como el modelo práctico en las sociedades de masas, donde el número de participantes no permite que se lleve una democracia directa a la antigua, pero reitera que cualquiera de ambos modelos es útil, siempre y cuando respondan en la práctica cuales son las instituciones más aptas para una realidad determinada, meditando sobre los alcances y limitaciones de cada una (Hidalgo, 2012: 26).

Una concepción antitética de la forma de ejecución de la democracia se presentó durante los siglos XIX y XX, incluso filósofos políticos como Marx y Gramsci la analizaron al definir que la democracia directa iba a sustituir a la forma representativa cuando se diera el paso del capitalismo al socialismo. Para Marx la democracia representativa “no era nada más que la sofistería (engaño) del Estado burgués y Gramsci estableció una “oposición binaria inflexible entre la democracia representativa burguesa y la democracia directa proletaria “, la opinión de ambos es que la democracia debía escapar de los estrechos confines de la política para habitar también la esfera económica (Ginsborg,2010:197), una promesa de democracia proletaria que nunca se ha cumplido, que tendería a eliminar una para que se establezca la otra, circunstancia que difícilmente podría darse en la actualidad, de ahí que la tesis de la complementariedad está más vigente que nunca.

Como se mencionaba líneas arriba, desde 1989 el modelo de democracia representativa se instauró como hegemónica, pero a la par, se repensó como ir subsanando las deficiencias que podría acarrear una representación basada en el procedimiento electoral entre las elites. Esta realidad produjo el clima de descontento con la democracia representativa pero originó una alternativa, produciéndose una serie de trabajos por parte de autores como Habermas y Castoriadis entre otros, que no rompen con la noción de democracia representativa pero tuvo la finalidad de abordar como superar los problemas democráticos para lograr que ésta se robusteciera y fuese más eficaz, además de detonar la idea de que la democracia es una práctica social sustentado en la participación y la deliberación. Estas dos premisas son los ejes de ejercicio de la democracia participativa que surge como una visión contra hegemónica a la democracia representativa, pero sigue siendo una relación de articulación entre ambas con el objetivo de que, a partir de su coexistencia institucional, brinden una respuesta de estructurar, fortalecer y vigorizar a la democracia para modernizarla.

En nuestro país también se ha presentado esta discusión con la finalidad de conocer como se ha presentado en el sistema político mexicano. Verónica Vázquez Piña comenta que en una democracia representativa se establecen relaciones jerárquicas entre gobernados y gobernantes, donde el gobernado es aquel que tiene el poder de decidir quién será su gobernante y someterse durante el periodo de mandato a su ejercicio del poder, es decir que delega su voz; en cambio, la democracia participativa privilegia el actuar del ciudadano en los asuntos públicos trascendiendo su rol de votante (Vázquez Piña,2010). Incluso esta misma autora precisa una crítica directa a la democracia representativa en México dado que:

la democracia electoral -parte esencial de aquella- su principal característica se basa en las elecciones libres y justas donde los ciudadanos adultos puedan votar por candidatos a puestos públicos en una competencia genuina, pero las elecciones periódicas para mandatos limitados pueden estar presentes sin que las elecciones sean libres, ni justas -o genuinas- como fue el caso mexicano durante gran parte del siglo XX y hasta el año 2000 (Vázquez Piña, 2010: 298) -aunque puede alargarse esa fecha hasta más allá del 2000-.

Incluso otros autores como Thamy Pogrebinski le dan una lectura distinta a la llamada crisis de la representación política. Menciona que tomando en cuenta que ese discurso de crisis está presente incluso desde los principios del gobierno representativo en el siglo XVIII, para ella los síntomas de esa crisis -sobre todo en la actualidad-: baja participación electoral, creciente apatía política, desconfianza hacia los actores y las instituciones políticas, disminución de la movilización y la afiliación a partidos políticos, entre otros, no son más que indicadores de una transformación en las formas que adopta la representación política. Adiciona que las nuevas prácticas democráticas tienen el objetivo de expandir la participación ciudadana más allá del voto, pero esto no quiere decir que las instituciones políticas tradicionales hayan perdido la capacidad de representar a la ciudadanía, las prácticas participativas fortalecen la democracia, pero no ocurre a expensas del papel de la representación política y sus instituciones. El surgimiento de nuevos espacios democráticos y de nuevos actores son un medio para fortalecer la representación política más que un signo de debilitamiento, sobre todo cuanto más institucionalizadas sean las prácticas participativas y deliberativas, más estable será el gobierno representativo (Pogrebinski, 2019).

Otro autor que se enfoca en estas consideraciones es Claus Offe, quien refiere sobre la necesaria mirada sobre los “micro aspectos de la teoría democrática”, para crear condiciones institucionales propicias que reporten el contexto en el que los ciudadanos puedan tomar decisiones y emprender acciones en la vida cotidiana, la naturaleza y la viabilidad de tales condiciones son una cuestión abierta de la teoría democrática, así como la más importante (Offe, 1997). Entonces Offe se centra en la eficiencia que deben tener los experimentos de democracia participativa para lograr la finalidad de interiorizar en los ciudadanos una participación efectiva y útil para que se continúe con su impulso.

La deliberación se presenta como una de las características que más se hacen latentes en el ejercicio de la democracia participativa, cuando se hace claro que los ciudadanos participan y toman decisiones que es producto de la discusión. La palabra deliberación tiene esa dualidad, discutir y decidir, al llevarla a la práctica implica aplicar un debate estructurado y cooperativo, con base en la obtención de información y una pluralidad de opiniones para alcanzar consensos. En resumen, es la toma de decisiones informadas y consensuadas dentro de un periodo de tiempo razonable.

Para Luigi Bobbio, la deliberación implica tres ventajas (Bobbio, 2001). La primera es que conduce a mejores decisiones, porque a lo largo de la discusión se redefinen los problemas y se proponen nuevas mediaciones y soluciones. En segundo lugar, se amplía la legitimidad de las decisiones, debido a que no son fruto del criterio de un solo individuo sino de una pluralidad de personas, incluso algunas de las cuales pueden no estar de acuerdo con la decisión final, pero todos reconocen la legitimidad del procedimiento seguido. Y, finalmente, la deliberación refuerza las virtudes cívicas, porque enseña a la gente a escuchar, a ser más tolerante, a depositar la confianza en los demás.

¿Por qué es importante conocer las ventajas de la deliberación? Es importante debido a que se debe tener clara la distinción entre consulta y deliberación. La consulta consiste en escuchar a la gente para, posteriormente, los integrantes del gobierno deciden las acciones a seguir, tergiversándose el sentido del instrumento, pudiendo llegar a que se tomen actitudes paternalistas. En cambio, la deliberación implica la participación de los ciudadanos dentro de un proceso de toma de decisiones, donde se toma en cuenta el otorgamiento de poderes, porque las decisiones que se toman se vuelven vinculantes para llevarse a cabo por los integrantes del gobierno. De ahí la importancia en que estas consideraciones sean puntuales para continuar con la teoría sobre la democracia participativa.

Entonces, el mecanismo de la democracia participativa donde está implícita la deliberación se convierte en vaso comunicante con la democracia representativa, en una combinación donde el poder y la responsabilidad de los representantes no se niega o se atenúa, pero si sufren una modificación, al enriquecerse por las propuestas y restringirse al evitar las decisiones que no son acordes al de la mayoría. El instrumento que se utiliza para articular ambos postulados de la democracia es de suma importancia conocer para advertir en qué momento la actividad de la democracia participativa garantiza la calidad de la segunda, debido a que se “garantiza la transparencia, cuestiona constantemente las decisiones financieras, construye círculos más amplios de toma de decisiones y desempeña un papel crucial en la formación de ciudadanía” (Ginsborg, 2010).

1.2 ¿Cómo se caracteriza a la democracia participativa?

Como se ha precisado anteriormente, la democracia participativa surge como una alternativa para referirse a las facultades de los ciudadanos para asociarse y ejercer un dominio directo sobre las decisiones públicas, o bien a los mecanismos de participación institucionalizados y regulados en la legislación (Balbuena y Fragoso, 2010:). En esta definición podemos deducir que tiene la finalidad de reducir la brecha entre gobernantes y gobernados y evitar que la elite política monopolice el proceso de toma de decisiones. De esta forma, se establece un equilibrio de poder dentro de una sociedad y fomenta la capacidad de control de los ciudadanos sobre sus representantes.

La institucionalidad de la participación ciudadana se debe de realizar mediante procesos públicos de comunicación y deliberación reglamentada. Leonardo Avritzer (2002) expone cuatro elementos de un entorno público que favorecen la participación:

*La implementación de mecanismos de deliberación “cara a cara”, libertad de expresión y asociación. El papel de estos mecanismos es identificar temas problemáticos que deban canalizarse y resolverse en el ámbito político. Como ejemplo que describe son los recorridos de quien detenta el Poder Ejecutivo local por las colonias de su demarcación, donde escucha de viva voz las peticiones de la gente.

*La idea de que los movimientos sociales y las asociaciones voluntarias hacen frente a temas polémicos al introducir practicas alternativas en el nivel público. Como ejemplo

propone la ayuda voluntaria de miembros de agrupaciones ciudadanas en caso de alguna emergencia o la organización de foros de discusión.

*Se preserva un espacio para el entramado administrativo y, al mismo tiempo, se desafía el acceso exclusivo de los “técnicos” en el escenario de la toma de decisiones. Los ciudadanos que forman parte de la política de participación tienen la prerrogativa de monitorear la implementación de las decisiones en el terreno administrativo. El ejemplo que describe son los consejos ciudadanos que supervisan el trabajo de las dependencias gubernamentales y proponen acciones para que estas mejoren su desempeño.

*Los ciudadanos vinculan sus deliberaciones a la búsqueda de formatos institucionales capaces de dar respuesta a los asuntos que les preocupan. Un conjunto de ciudadanos, por ejemplo, puede proponer que se someta a plebiscito la realización de alguna obra pública que la autoridad tiene planeada.

Estos elementos, a su vez, presentan dos aspectos que dentro de la democracia representativa suceden conjuntamente:

*La movilización de sectores sociales interesados en promover la concreción de políticas públicas (salud, educación, seguridad pública) mediante actos de presión en el parlamento o legislativo y el gobierno.

-La posibilidad de emplear y promover figuras de participación ciudadana como plebiscito, referéndum o la consulta popular con el fin de que los ciudadanos tengan espacios para procesar sus demandas en el plano institucional.

Estos elementos ayudan a facilitar la participación y, tomando en cuenta la tesis de Lester Milbrath (1965) permiten que la participación política de los ciudadanos no es solamente una decisión individual –aunque el interés individual constituye en muchos casos una razón de peso para involucrarse en política- sino que también tiene que ver con el tipo de sistema democrático y los arreglos institucionales formales e informales que fomenten o inhiben la participación. Por eso las instituciones tienen esa dualidad: abren el sistema político para que los ciudadanos tomen parte y, además, al consolidarse, facilitan que siga el desarrollo de una visión de la democracia más allá de la emisión de un sufragio cada determinado tiempo.

Otras de las ventajas que presenta los instrumentos de democracia participativa la aporta Samuel Huntington, quien menciona que una democracia que no contempla vías formales para que los ciudadanos tomen parte de la porción de poder que les corresponde tendería a desviar su esencia al hacer del espacio público un lugar exclusivo de especialistas, provocando la carencia de mecanismos formales de expresión de demandas y de la opinión pública, lo que podría dar lugar al desbordamiento de la movilización social y el regreso a formas corporativistas de representación, o dentro de los órdenes políticos excesivamente

rígidos, donde el descontento de la población no encuentra rutas formales de escape y se acumula hasta encontrar salida mediante insurrecciones (Huntington, 1969).

Para Silvia Bolos esta forma de prever que las acciones de la población se dirigen a la toma de decisiones de asuntos de interés general podrían canalizarse y estructurarse -de manera que lejos de ocasionar merma al sistema democrático refuerce sus principios fundamentales-, por consiguiente, se deben de establecer en una legislación que favorezca la participación ciudadana mediante figuras específicas cuyo funcionamiento y aplicación estén regulados. La institucionalización de los mecanismos de participación hace referencia a las formas de participación que se efectúan la mayoría de las veces a través del voto directo y universal pero que no tienen por objeto seleccionar a los miembros de los poderes legislativo o ejecutivo, es decir, no se restringen a los procesos electorales, sino que sirven para tomar en cuenta la opinión de los ciudadanos sobre las decisiones que toma el gobierno (Bolos, 2010).

Archon Fung y Erik Olin Wright ofrecen una interesante contribución a la teoría participativa con el estudio sobre lo que denominan “gobierno participativo con poder de decisión”. El análisis lo enfocan en las prácticas, valores de comunicación, debate público y la deliberación, los cuales tienen la finalidad de organizar la experiencia social que ayude al entendimiento de las prácticas discursivas y a la exploración de nuevas estrategias que mejoren su calidad, permitiendo la experimentación de nuevas alternativas de reorganización de las instituciones formales del Estado que puedan estimular la participación democrática de la sociedad civil y la articulación de un círculo virtuoso de esfuerzo recíproco.

Para lograr este escenario se requieren tres principios fundamentales: orientación práctica, mediante la cual se desarrollan estructuras de gobierno que apuntan a situaciones concretas; la participación de la base, que permite aportar soluciones efectivas de cierta clase de problemas públicos nuevos que se resisten a explicaciones simples y que pueden encontrarse en la gama amplia de saberes y experiencias que aportan los ciudadanos ordinarios que en los que pudieran aportar los expertos distantes; y la generación de discusiones deliberativas, en las que los participantes prestan atención a las posiciones de los demás y encuentran razones que pueden aceptar en sus decisiones colectivas y no necesariamente las que ellos respaldarían incondicionalmente. A la deliberación le dotan de un requerimiento esencial para que cumpla su propósito de resolver los problemas, y es que quienes participan deben de lograr un razonamiento basado en argumentos concienzudos y justificaciones convincentes que contrarresten el hecho de que algunos participantes del proceso deliberativo quieran utilizar su poder para manipular el procedimiento y asegurar sus posiciones (Fung y Wright, 2003: 19-44).

En esa misma tesitura corren las ideas de Carlos Santiago Nino sobre la democracia deliberativa, incluso como un medio para obtener legitimidad, porque al llevarla a cabo

existe una mayor probabilidad de alcanzar decisiones correctas. Leonardo García Jaramillo interpreta las tesis de Santiago Nino de la siguiente manera:

La democracia deliberativa que defendió Nino es una concepción en virtud de la cual el proceso de toma de decisiones debe ser discursivo y debe estar basado en el intercambio de razones y argumentos en respaldo de una u otra posición. Este proceso se orienta hacia la transformación de las preferencias políticas mediante el convencimiento racional, es decir, atendiendo al argumento con mayor fuerza con el ideal de alcanzar un consenso lo más vinculante posible. La deliberación evidencia y, consecuentemente, ayuda a eliminar errores fácticos y lógicos que normalmente presentan las posiciones políticas. Opera como un filtro al exteriorizar tales juicios ante otras personas, quienes contribuyen colectivamente a mostrar consecuencias adicionales. Al deliberar se intercambia información, lo cual enriquece los juicios. La deliberación estimula un genuino intercambio de argumentos y reduce o pone en evidencia los prejuicios sociales, malentendidos y errores interpretativos que afectan la calidad de los argumentos (García, 2015).

Y coincide Santiago Nino con tesis de Dahl en el sentido de que el funcionamiento apropiado del proceso democrático depende de la preexistencia de derechos fundamentales sobre los cuales la dinámica deliberativa surge para complementar el ejercicio de la política y su espacio de debate, pero el reto es que la decisión colectiva en verdad abone a la resolución de conflictos para avanzar en lograr objetivos comunes con base en esa toma de decisiones.

Por estas razones es relevante que se considera a la democracia deliberativa como el engrane que articula a la participación ciudadana con la representación, con ello, se puntualiza que se complementan la democracia representativa con la democracia participativa para subsanar las deficiencias de aquella para consolidar a la democracia en general. De esta manera, el poder y la responsabilidad de los representantes no se niegan ni se atenúan, sino que se modifican, enriquecen y restringen, en virtud de la actividad deliberativa que se desarrolla a su alrededor (Ginsborg, 2010).

Con Jean-François Prud'Homme (2001) encontramos más ventajas de estos instrumentos en su relación con la democracia representativa, al describir que ayuda a manifestar directamente la opinión pública en los procesos legislativos, se incrementa la sensibilidad de los legisladores y gobernantes respecto a los movimientos de opinión, se crean espacios para la expresión de intereses locales e individuales, se reducen los efectos de distorsión creados por los partidos políticos y las asociaciones intermedias y aumenta la participación de ciudadanos sin filiación partidista.

Ahora, no todas son alabanzas a la democracia participativa. También hay quienes señalan que los procedimientos de democracia participativa no garantizan por ellos mismos que los ciudadanos tomarán parte en los asuntos públicos o que los individuos dejen de participar en movilizaciones ajenas a su libre voluntad. Mauricio Merino (2001) critica que esta visión de democracia tiende a la manifestación de los ciudadanos siempre y en todas partes, sin que se mantengan realmente alertas para impedir las desviaciones de quienes tienen la responsabilidad del gobierno o encauzar demandas justas que no son atendidas con la

debida profundidad. Estas alertas llevan a pensar que los mecanismos participativos puedan ser empleados por el gobierno en turno para legitimar una decisión previamente tomada o para conseguir el apoyo de la población hacia algún proyecto que no necesariamente trae consigo beneficios para la sociedad en su conjunto.

Al igual que Merino, Sartori refiere que los medios de comunicación con su capacidad de influencia y de manipulación, pueden provocar que no se haga valer la opinión genuina de los ciudadanos y que en su lugar sea el video poder -entendiéndose como el poder mediático - el que trascienda y se imponga, teniendo como sustento legitimador los mecanismos participativos (Sartori, 2008).

Tomando en cuenta estas críticas Verónica Vázquez (2010) describe tres elementos interrelacionados para lograr el correcto funcionamiento de la democracia participativa. El primero es contar con ciudadanos activos con la intención de hacer valer sus derechos y con el interés de intervenir en la vida pública del país. Benjamín Barber (2004) enfatiza que ejercer la ciudadanía requiere de estar consciente sobre las cuestiones colectivas, generando un cambio de actitud con miras a dotar de sentido a la participación. El segundo es contar con una sociedad civil fuerte, que en la actualidad puede relacionarse con el concepto de capital social, definido por Robert Putnam como “una forma de integración, cooperación y recreación de solidaridades, así como de confianza dentro de un régimen institucional eficaz que permite una vida en común (Putnam, 2000). De esta manera se crean conexiones entre los individuos –que son redes sociales-, normas de reciprocidad y confianza que se desprenden de ellas. Y, finalmente, contar con espacios públicos políticos donde los mecanismos de deliberación racional de asuntos públicos puedan instaurarse con la finalidad de dar solución a problemas locales y nacionales.

El teórico de esta tesis es Habermas que conceptualiza el espacio público como la esfera pública donde confluyen las personas con el objetivo de contraponer esa unión que brinda la reunión al poder político pero tiene la legitimidad de sumar la discusión de las ideas para lograr argumentos que superen las ideas individuales.

Esta esfera pública es una mediación entre el Estado y los individuos, para llevarla a cabo, la mediación requiere de mecanismos institucionales como las elecciones, la opinión pública y los debates legislativos. Dentro de esos mecanismos intermediarios se insertan los instrumentos de democracia directa y participativa.

1.2.1 ¿Democracia participativa o directa?

Dentro de la teoría de la democracia participativa constantemente se hace alusión a ésta indistintamente con ese nominativo o el de democracia directa. Es importante que se haga la distinción de cada una para enriquecer su concepto y asimilar las características de los mecanismos o instrumentos que se podrían encuadrar en una u otra.

La democracia directa, comenta Alicia Lissidini (2011) puede utilizarse estrictamente para referirse solo a los referendos iniciados por los ciudadanos o, de manera más general, para hablar de cualquier forma de consulta popular –incluidos los referendos revocatorios-, así como de una gama diversa de formas de participación ciudadana que conllevan experiencias de primera mano (como es el caso de los presupuestos participativos). En esta primera aportación se hace notorio que la autora solo puede considerar directo el ejercicio que es iniciado o promovido por los ciudadanos o que estos se hagan presentes para que la decisión que se tome esté legitimada por los ciudadanos, aunque se trata de una definición amplia.

Maxwell Cameron, Eric Hershberg y Kenneth Sharpe (2019) hacen una primera restricción: el termino democracia participativa se aplica para referirse a varias formas de participación democrática y la democracia directa para hablar de los referendos en estricto sentido.

Mauricio Merino (1995) define a la democracia directa como una forma de gobierno en la cual el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder, y a su vez, se define la democracia indirecta o representativa como aquella en la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernan. Para poder discernir con mayor claridad esta distinción Armando Rendón (2004) menciona que los principales medios de la democracia directa son: la iniciativa popular, que permite a cierto número de ciudadanos proponer textos a la aprobación de los legisladores o el pueblo, el veto popular que deja al pueblo el derecho de oponerse a una decisión tomada por sus representantes y el referéndum, el cual es un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión de gobierno.

La característica de la democracia directa es que, a través de sus instrumentos el ciudadano hace valer su opinión en la toma de decisiones, pero es común a ellos que se requiere un proceso de votación para que se refleje esa voluntad de poder. Conforme al Diccionario Jurídico Espasa lo define como “forma de organización política en la que el conjunto de los ciudadanos titulares de derechos políticos expresa de modo inmediato la voluntad suprema de la comunidad, correspondiéndole la adopción de leyes y decisiones importantes”, entonces otra de las diferencias es que se trata de un medio “inmediato” –al emitir un sufragio-, contrario sensu de la democracia participativa, donde se hace patente que la participación es sistemática y de tracto sucesivo. Esta constancia de la participación es relevante porque aquí es donde se inserta la deliberación como factor de legitimidad del mecanismo.

La Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México -publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 12 de agosto de 2019- presenta en su Título Cuarto llamado “De la democracia directa y participativa en la Ciudad”, Capítulo Único “De los tipos de democracia” las definiciones que, para efectos de la citada ley, tiene para cada tipo de democracia. El artículo 16 describe a la democracia directa como “aquella por la que la ciudadanía puede pronunciarse, mediante determinados mecanismos en la formulación de

las decisiones del poder público”. Del mismo modo, el artículo 17 define a la democracia participativa como “aquella que reconoce el derecho de la participación individual o colectiva de las personas que habitan la Ciudad de México, en sus diversas modalidades, ámbitos e instrumentos de manera autónoma y solidaria. La participación se da en la intervención, tanto de las decisiones públicas que atañen el interés general, como de los procesos de planeación, elaboración, ejecución y evaluación de planes, programas, políticas, presupuesto público, control y evaluación del ejercicio de la función pública”.

De lo anterior resulta que en las definiciones legales se advierte que la democracia participativa presenta más aristas de la vida pública en que puede desarrollarse la participación ciudadana pero que los instrumentos que las llevan a la práctica, tanto la democracia directa como la participativa, deben de ser específicos para cada una de ellas para que logren sus objetivos teóricos particulares.

1.3 La práctica de la democracia participativa: los instrumentos que la hacen realidad.

Para tener una idea de cuáles son los mecanismos o herramientas que están enmarcadas dentro de la democracia directa y participativa (cuyo objetivo es coadyuvar a profundizar en la democratización de los sistemas políticos), a continuación, se enlistaran con una explicación breve de cada uno de ellos.

Iniciativa popular o ciudadana.

Es el proceso mediante el cual los ciudadanos pueden participar en el proceso legislativo ya que consiste en una propuesta formal de un individuo, grupo de ciudadanos o del electorado, para ser aceptada como legislación o como una enmienda constitucional. Este ejercicio puede ser directo si se somete a consideración de los electores en las urnas, o indirecto si se presenta a los órganos legislativos. Para que proceda normalmente se requiere el apoyo de cierto porcentaje del electorado, el cual por lo común se manifiesta mediante firmas de apoyo (Martínez Silva y Salcedo, 2002: 2108). El artículo 28 de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México la define como “el mecanismo de democracia directa mediante el cual la ciudadanía presenta al Congreso proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y/o decretos propios del ámbito de su competencia”. En esta definición se precisan las acciones que se pueden realizar respecto a leyes y decretos que emanan del proceso legislativo, pero tomando como punto de partida la acción ciudadana.

Plebiscito.

Del latín *plebs* “pueblo” y *scitum*, que quiere decir “decisión” (Nohlen, 2006:1036), se trata de una consulta directa que el poder ejecutivo realiza al pueblo, para que exprese su aceptación o rechazo sobre algún asunto específico que afecta la esencia misma del Estado: cuestiones relativas a la forma de gobierno, a un cambio de régimen o a una medida administrativa. En general, el plebiscito supone que no se ha aprobado ningún proyecto previamente, aunque también se efectúa para que el electorado ratifique un cambio que

ya ocurrió (Martínez Silva y Salcedo, 2002:302). Bobbio se refiere a este mecanismo, por su origen histórico, como un pronunciamiento popular, ya que en la antigua Roma se designaba así a una deliberación del pueblo, en varios países de Europa se ha designado con este término a votaciones sobre temas de relevancia constitucional (Bobbio, 2000:1183). El artículo 44 de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México lo define como “un mecanismo de democracia directa mediante el cual la ciudadanía tiene derecho a ser consultada para aprobar o rechazar decisiones públicas que sean competencia de las personas titulares de la Jefatura de Gobierno o de las alcaldías”.

Referéndum.

Es el proceso por el cual los ciudadanos participan por la vía consultiva o deliberativa para aprobar o desaprobar una disposición constitucional o legal propuesta o ya vigente. Este instrumento se diferencia del plebiscito por ser una consulta sobre un asunto de naturaleza jurídica, mientras que el plebiscito aborda temas de índole político o de consulta sobre alguna acción de gobierno. Tomando en cuenta su eficacia normativa, un referéndum puede ser: constituyente, cuando tiene que ver con la aprobación de una Constitución; constitucional, si se atiende a la revisión, enmienda o modificación de una Carta Magna, y; legislativo o administrativo si se refiere a leyes o actos administrativos. Por sus efectos puede ser constitutivo, abocado a la conformación de una ley; modificativo, para cambiar uno o más artículos de la legislación, o abrogatorio, cuando los ciudadanos deciden si se suprime un precepto legal. Por su carácter jurídico, es obligatorio si constitucionalmente se establece como condición de validez para aprobar determinadas normas jurídicas o facultativo si su ejecución depende de la voluntad discrecional del presidente de la República, congreso o de un grupo de ciudadanos según lo estipule la ley (Martínez Silva y Salcedo, 2002:330).

Revocación de mandato o referéndum revocatorio de mandato.

Es un procedimiento que permite a los ciudadanos remover de su cargo a un funcionario electo antes de que concluya su periodo. Se basa en el principio de que los funcionarios públicos son simples agentes de la voluntad popular y deben estar sujetos al control de los ciudadanos, porque si están insatisfechos con el trabajo de cualquiera de sus representantes pueden retirarle la confianza que en algún momento le depositaron por la vía electoral (Martínez Silva y Salcedo, 2002: 337).

Estos son los mecanismos que tradicionalmente los teóricos de la democracia directa agrupan dentro de ésta. Otras figuras o instrumentos de participación ciudadana que tienen su origen en la democracia participativa y en la deliberativa son los siguientes:

Asamblea Ciudadana.

Son reuniones por colonia cuyo objetivo es emitir opiniones y evaluar los programas, las políticas y los servicios públicos aplicados por las autoridades de una demarcación territorial

y del gobierno local en una colonia, en estos espacios de trabajo se aprueban diagnósticos y modifican propuestas de desarrollo integral que se les presenten. Para el caso de la Ciudad de México, a manera de ejemplo, es abierta a las personas que habitan en esta demarcación incluso los menores de edad de la siguiente manera: “no se podrá impedir la participación de ninguna persona que habite en el ámbito territorial que corresponda y podrán participar niños, niñas y personas jóvenes menores de 18 años con derecho a voz. Las personas ciudadanas que cuenten con credencial de elector actualizada tendrán derecho a voz y voto. En el caso de las personas de 16 y 17 años contarán derecho a voz y voto identificándose con su Clave Única de Registro de Población e Identificación Personal y acrediten su residencia en el ámbito territorial donde participen (art. 76 de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México). En consecuencia, este es un ejemplo de cómo se puede ir integrando a la cultura democrática participativa a los menores de edad al tomar en cuenta su opinión e incluso siendo participes para la toma de decisiones dentro del umbral de 16-17 años.

Colaboración ciudadana, colaboración vecinal o comunitaria.

Consiste en la participación de los vecinos con las dependencias de la administración local o con el ayuntamiento en que residan, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, colectivo o comunitario, aportando recursos económicos, materiales o trabajo personal.

Audiencia Pública.

Es el derecho de los ciudadanos para que las autoridades competentes de los gobiernos estatal o municipal los reciban para tratar asuntos de interés público y evaluar el cumplimiento de los programas y actos de gobierno. En el artículo 137 de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México se advierte que este mecanismo está abierto no solo para que exista el dialogo entre autoridades y personas habitantes -como los denomina el propio precepto legal- sino también organizaciones ciudadanas y sectores sociales con la finalidad de que los colectivos que están presentes dentro de la sociedad civil tengan ese reconocimiento del derecho de iniciar este mecanismo.

Consulta Ciudadana, Consulta Popular o Consulta Vecinal.

Es el instrumento a través del cual el gobernador o presidente municipal y las dependencias de la administración pública que le corresponden, someten a consideración de la ciudadanía por medio de preguntas directas, foros o cualquier otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territorios de la entidad federativa o municipio (Balbuena y Fragosó, 2010:72). La Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México hace una distinción entre consulta ciudadana y consulta popular, diferenciando que institución es la que origina el mecanismo: el artículo 50 es acorde a la definición teórica, al precisar que “es un mecanismo de democracia directa a través del cual las autoridades someten a consideración de la ciudadanía, por medio de

preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos, sectorial y territorial de la Ciudad de México”, en tanto que el artículo 53 sobre la consulta popular describe que “es el mecanismo a través del cual el Congreso somete a consideración de la ciudadanía en general, por medio de preguntas directas, cualquier tema que tenga impacto trascendental en todo el territorio de la Ciudad”.

Comité o Consejo Ciudadano.

Funciona como un órgano de representación de los ciudadanos en el lugar donde residen que permite el contacto directo, por medio de sus comisiones, con las autoridades del municipio o del gobierno del estado (Balbuena y Fragoso, 2010:72).

Recorridos del Presidente Municipal.

Son recorridos periódicos que realizan los presidentes municipales dentro de su demarcación, para el mejor desempeño de sus funciones, a fin de verificar la forma y las condiciones en que se prestan los servicios públicos y el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que los ciudadanos tengan interés,

Red de Contraloría Ciudadana.

Es el instrumento de participación de los ciudadanos que voluntaria e individualmente asumen el compromiso de colaborar de manera honorífica con la administración pública del nivel de gobierno, para garantizar la transparencia, la eficacia y la eficiencia del gasto público.

Voz ciudadana en el Cabildo, Silla Vacía o Silla Ciudadana.

Es un medio de participación personal del ciudadano residente en el municipio en una sesión de cabildo. Un ejemplo de este mecanismo con el nominativo de voz ciudadana en el cabildo está presente en el artículo 51 de la Ley de Consulta Ciudadana para el Estado de Tlaxcala. En el artículo 182 de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México se denomina silla ciudadana y la define como el instrumento de participación ciudadana mediante el cual la ciudadanía puede intervenir con derecho a voz en las sesiones del Cabildo de la Ciudad de México y de los concejos de las alcaldías en las demarcaciones territoriales.

Observatorio Ciudadano.

Los observatorios ciudadanos constituyen órganos plurales y especializados de participación que contribuyen al fortalecimiento de las políticas y las acciones de los órganos de gobierno en busca del beneficio social (art. 160 de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México).

Presupuesto Participativo.

Una definición teórica es aportada por Sara Barceló y Zainer Pimentel: “un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, en la que la población puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas, de modo que el ciudadano no limita su participación a votar cada cuatro años, sino que también toma decisiones y controla la gestión de gobierno” (Barceló y Pimentel, 2002: 31). A su vez, una definición legal la aporta el artículo 116 de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México refiere que es el instrumento mediante el cual la ciudadanía ejerce el derecho a decidir sobre la aplicación del recurso que otorga el gobierno de la ciudad, para que sus habitantes optimicen su entorno, proponiendo proyectos de obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana, y, en general, cualquier mejora para sus unidades territoriales. Estos son dos ejemplos de cómo se concibe al presupuesto participativo, el cual es un mecanismo que ha cobrado notoriedad, al ser replicado e implementado en América Latina y el mundo, aunque con características comunes y elementos particulares al contexto de cada demarcación geográfica.

El siguiente cuadro agrupa los mecanismos conforme a la teoría de la democracia participativa y al objetivo particular que persigue cada una de ellas:

Democracia Directa	Democracia Participativa	Gestión, evaluación y control de la Función Pública
*Iniciativa Ciudadana *Referéndum *Plebiscito *Consulta Ciudadana *Consulta Popular *Revocación de mandato	*Colaboración Ciudadana *Asamblea Ciudadana *Comisiones de Participación Comunitaria *Organizaciones Ciudadanas *Coordinadora de Participación Ciudadana *Presupuesto Participativo	*Audiencia Pública *Consulta Pública *Difusión Pública y Rendición de Cuentas *Observatorios Ciudadanos *Recorridos Barriales *Red de Contralorías Ciudadanas *Silla Ciudadana

FUENTE. Elaboración propia a partir de la clasificación que presenta la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México.

1.4 Los mecanismos de democracia participativa y deliberativa: su función como agentes de socialización política.

Una vez conocidos los mecanismos que distintas leyes de participación ciudadana (y como ejemplo particular la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México) reúnen en sus cuerpos normativos el siguiente punto es abordar su función como agente de socialización política para alcanzar a conformar una cultura política democrática o de ciudadano participante. Esta concepción de cultura política democrática la describen Gabriel Almond y Sidney Verba en su texto “*La cultura cívica: actitudes políticas y democracia en cinco naciones*” de 1972, que ha sido influyente para establecer la teoría clásica de la cultura

política. Para ellos, la cultura política democrática es la que expresa una mayor cultura política -la cual Peter Nettl define como el patrón o patrones de conocimiento, evaluación y comunicación relativa a la autoridad política” (Nettl, 1967:57)- , con ciudadanos libres que se expresan mediante acciones políticas calificadas como la expresión de una cultura cívica, la participación es libre y se articula en torno a la toma de decisiones pero no está reducida solo a decisiones de tipo electoral (Almond y Verba,1972).

La socialización política es un elemento importante para la existencia de una cultura política democrática de tipo participativo, que sería el ancla donde la democracia participativa y deliberativa se basaría para lograr sus finalidades teóricas, mediante la puesta en marcha de procesos de socialización política democrática. La socialización política Dennis Kavanagh la define como “el termino usado para describir los procesos por los cuales el individuo aprende acerca de orientaciones desarrolladas hacia la política” (Kavanagh,1972:28), mientras que Raymundo García la concibe como el “conjunto de enseñanzas y prácticas que recibe el individuo (de parte) de la sociedad, y que le permiten relacionarse en actividades eminentemente de tipo político” (García, 2020:70).

De esta manera, los procesos de socialización política influyen para conformar la cultura política prevaleciente en la sociedad en cuestión, por eso, en una sociedad autoritaria estos procesos serán autoritarios, generando un efecto de mantenimiento de esa perspectiva; por ello, para construir procesos de socialización política democrática será necesario que la sociedad los impulse para llevarse a cabo, o bien, en su defecto, que sea parte de una política pública impulsada por el Estado, circunstancias que se presentan en la conformación y puesta en marcha de los mecanismos de democracia participativa, directa y deliberativa, que son impulsados por la sociedad demandando mayores espacios de decisión dentro de la agenda pública pero que también son apuntaladas por los gobernantes o autoridades elegidas mediante procesos electorales, al diseñarse y reflejarse en leyes de participación, reglamentos o reglas de operación.

A causa de esta dinámica, existen mecanismos, procesos, actores e instituciones que funcionan como agentes de socialización política para incentivar que se adopten los valores de la cultura democrática. De entre los agentes de socialización política más comunes están: la familia, medios de comunicación masiva, escuela, partidos políticos, historia nacional, migración, el sistema educativo y la experiencia política (García, 2020). David Easton y Robert Hess refieren que de entre las áreas de mayor socialización están: la identificación participativa, interés en partidos políticos, información política y las actitudes dirigidas a la participación política (Easton y Hess, 1962). De esta última se rescata que entre mayores opciones tengan las personas para participar y tener un contacto cercano con el tratamiento de las cuestiones públicas, mayor será la posibilidad de estar familiarizados con la participación, creando un vínculo que los acercará a la cultura política democrática.

Por ello, los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana construyen y dan sustento a la democracia participativa, ya que permiten dar voz y representación a intereses comunes, por tanto, el pleno ejercicio de la condición de ciudadanía requiere contar con instrumentos que permitan ejercer efectiva y plenamente los derechos políticos (Vargas y Galván, 2019). Pero a su vez, se requiere contar con una ciudadanía participativa, que se interesa en dar vida a esos mecanismos y que, en un ciclo de retroalimentación, se logre generar y consolidar el capital social necesario para alcanzar sus fines democráticos.

Esta idea de capital social, ya se había abordado en líneas atrás, pero es importante retomarlo para que se refuerce la idea de cómo funcionan los agentes de socialización política y su contribución para la consolidación de este concepto. Desarrollado por Robert Putnam como una forma de integración, cooperación y recreación de solidaridades, así como de confianza dentro de un régimen institucional eficaz que permite una vida en común (Putnam, 2000). De esta manera se crean conexiones entre los individuos –que son redes sociales-, normas de reciprocidad y confianza que se desprenden de ellas.

Putnam retoma algunos conceptos de Coleman, como son la existencia de dos tipos de vínculos sociales, los vínculos horizontales entre actores iguales y los vínculos verticales, entre actores cuyos poderes son desiguales y mantienen relaciones jerárquicas. Respecto a los primeros se pueden apreciar en asociaciones voluntarias y favorecen la aparición de normas de reciprocidad, por su parte, la confianza favorece el intercambio, la reciprocidad y el compromiso colectivo. Por el contrario, las estructuras verticales encierran a los individuos en situaciones donde la explotación mutua y la corrupción son la norma y los actores se encuentran sujetos a satisfacer un interés personal inmediato, creando y manteniendo comportamientos que se reproducen en el marco de sociedades autoritarias y con grados de clientelismo y burocratización muy fuertes (Putnam, 1993).

Para evitar esos vicios producto de las estructuras y vínculos sociales verticales, la intención de los mecanismos de democracia participativa es que se abra un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad, bajo las características de ser una relación transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos, tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas, a partir de alguna plataforma o espacio de acción mediante las cuales sea posible catalizar, articular y crear valor público desde y más allá de las fronteras de las burocracias gubernamentales (Ramírez-Alujas, 2012).

Bajo esta premisa, la participación contribuye al desarrollo de habilidades, conciencia y actitudes democráticas entre los participantes y ayuda a dar forma a la idea general que los ciudadanos tienen de la política y de la comunidad que define sus intereses, tanto individuales como colectivos. Por esto se entiende que la institucionalización de los procesos participativos y la inclusión de ciudadanos “comunes”, es el sustento de la conformación de una relación causal entre la participación y el aprendizaje cívico,

convirtiéndose en agentes de socialización política o como las denomina François Montambeault “escuelas de democracia y ciudadanía” (Montambeault,2019).

Para este autor las experiencias participativas y de deliberación influyen como escuelas de democracia a través de dos maneras:

- 1) Los participantes pueden convertirse en mejores ciudadanos a nivel individual, adquiriendo habilidades democráticas: como comunicarse de manera más efectiva, escuchar a los demás con mayor atención, negociar entre ellos y con burócratas y políticos, formular demandas, organizarse y movilizarse.
- 2) También pueden convertirse en mejores ciudadanos a nivel colectivo dado que el proceso participativo permite que las preferencias políticas individuales y racionales se van entrelazando con los intereses de la comunidad a la que pertenecen y no son únicamente motivadas por la maximización del interés personal.

A través de la experiencia deliberativa existe una curva de aprendizaje asociada con el proceso participativo que contribuye a la educación de los participantes, produciendo además conocimiento político sobre los procesos de toma de decisiones, la burocracia local existente, partidos políticos y las practicas informales que alientan el paternalismo y clientelismo. ¿Cómo sería esto último? La respuesta latente es que “al ver que la cooperación mediada por la deliberación razonable genera beneficios que no serían posibles a través de métodos adversariales, los participantes pueden incrementar su disposición para ser razonables y transformar preferencias estrictamente egoístas” (Fung y Wright, 2003:32). Si se logra este escenario estamos en la perspectiva de romper con el paradigma de la política tradicional y abonar a la posibilidad de transitar hacia nuevas concepciones de la acción política, traduciéndose en “otra forma de hacer política”.

Apuntes finales.

En este capítulo se ha presentado cual es el origen teórico de la democracia participativa, pero para tener una idea amplia del porque se expresa que el ideal es que se complemente con la democracia representativa fue menester también realizar una revisión de algunos aspectos de los elementos que integran a ésta. Acerca de la complejidad que tienen las sociedades de masas para que cada ciudadano forme parte del gobierno, da como consecuencia que sea necesario que se elijan periódicamente a aquellas autoridades que detentaran el poder público con la finalidad de resolver los asuntos públicos. El medio para que se lleve a cabo esa elección requiere de reglas y procedimientos claros que permitan que esta representación sea acorde a la decisión mayoritaria y conforme a criterios que eviten que la transición del poder sea de forma violenta o producto de inestabilidad política o social. A estos procesos se le llama democracia.

Pero también se ha hecho patente que la representación práctica tiende a tener puntos de desencuentro con lo que considera la ciudadanía sobre el devenir del rumbo de la gestión pública. Teniendo en cuenta esta situación, es que se tiene la aparición de otra forma de

democracia que va más allá de limitarse a la emisión de un sufragio por parte de los ciudadanos. La democracia participativa (incluyendo sus otras acepciones democracia directa y deliberativa) se muestra como una respuesta para ir construyendo una concepción de democracia más profunda. Siendo su base la inclusión de la participación ciudadana como el eje principal de la toma de decisiones, los mecanismos que le dan vida permiten que la teoría participativa se estructure como parte importante de una consolidación de la cultura política democrática. Debido a ello es que los mecanismos en su conjunto abonan a ir corrigiendo las deficiencias que eventualmente se pueden presentar cuando los gobernantes o autoridades elegidos no realicen una buena gestión pública.

Esta es una razón para comenzar a esbozar la idea del complemento entre la democracia representativa y la democracia participativa. Aunque también se hace notar que los objetivos de los mecanismos pueden ser tergiversados por intereses contrarios a los democráticos. Las leyes donde se plasman las características y fines de esos mecanismos deben ser precisas para evitar estas circunstancias, pero a su vez no limitantes o llenas de candados, al grado de que sean impracticables.

Finalmente, los mecanismos que más se conocen, como el referéndum, consulta popular o el referéndum de revocación de mandato (mecanismos de democracia directa) no necesariamente son los que más se utilizan, debido a que se ponen en marcha de forma contingente o eventual. En cambio, los mecanismos que tienen la característica de tener una práctica continua parece que abren la ventana de fomentar más los valores democráticos, con una participación ciudadana que se involucra para mejorar y desarrollar su entorno, además de generar un control sobre las acciones de las autoridades. Esto se puede notar en la orientación teórica del presupuesto participativo, mecanismo que se analizara en el capítulo segundo.

Capítulo 2. El presupuesto participativo, un instrumento para democratizar la participación ciudadana.

Introducción.

Salir de una dictadura militar para comenzar a cimentar la institucionalización de la democracia se convirtió en una cuestión determinante en la mayor parte de los países de América del Sur. Varios autores como Guillermo O'Donnell junto a Philippe Schmitter con su obra *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas* o Juan Linz y Alfred Stepan con *Problemas de la transición democrática y su consolidación*, entre otros, desarrollaron estudios y teorías sobre la transición a la democracia que partían o se ajustaban a la realidad que estaba presente a finales de los años setenta y principios de los años ochenta del siglo XX en regiones como el sur de Europa y Sudamérica.

Uno de los países que se encontraba en este escenario sudamericano era Brasil. Y ahí a finales de los años ochenta comenzó un ejercicio de democratización que iba más allá de la elección libre de las autoridades y gobernantes, se trató de una idea que germinó con la finalidad de atacar la marginación, la falta de infraestructura urbana, pero sobre todo de darle voz y voto a los ciudadanos en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos dirigidos a resolver esas problemáticas inmediatas.

El caso brasileño le resultó interesante a O'Donnell (1989) debido a las particularidades que encontró en él, a comparación de los demás países sudamericanos que salían de las mismas condiciones. De inicio, la primera transición -entendida como el momento y procesos que van desde el régimen autoritario anterior hasta la instalación de un régimen democrático- fue muy larga, mientras que la segunda -que va desde la instalación de ese gobierno hasta la consolidación de la democracia², que se traduce en la vigencia efectiva de un régimen democrático fue más proclive a afianzarse debido a lo siguiente: en Brasil existió un periodo de crecimiento económico, que si bien no evitó una crisis económica al final del periodo de la dictadura, evitó que existiera una destrucción de la economía y una desindustrialización como lo fue para otros países sudamericanos. También si bien existió una dura represión -principalmente de 1969 a 1971-, ésta fue menos masiva, continua y sistemática comparándolo con Argentina, Uruguay o Paraguay, entre otros, algo que afectó mucho menos el sentido de seguridad personal de empresarios y sectores medios. Esto da pie a que en estos regímenes el desprestigio y la impopularidad de las fuerzas armadas que lo apoyan tienden a ser menores a comparación de otros casos. Esto además da pie a que las transiciones en estos regímenes no concluyan por colapso sino por transiciones pactadas, donde los actores del régimen autoritario tienen dominio sobre el ritmo y contenido de la

² La democracia que refiere O'Donnell va en concordancia con la poliarquía de Dahl, en el entendido de ser una democracia política que puede coexistir con diversos grados de democratización en los planos económico, social y cultural, motivo por el cual describe que hay relaciones y variaciones entre ambas (O'Donnell, 1989).

agenda de transición, por esta razón el régimen burocrático-autoritario brasileño no se diluyó de forma inmediata sino a través de once años.

Otro rasgo que resalta es el hecho de que el régimen autoritario no eliminó el poder legislativo, aunque sí tuvo una intervención en él, teniendo como resultado la subordinación de éste hacia el régimen. De igual forma, los partidos políticos fueron permitidos, circunstancia que sumada a la anterior son condiciones específicas que parecen mejorar sus perspectivas de consolidación democrática, dado que “la posterior revitalización de esas instituciones daría un marco institucional para procesar los muchos conflictos e incertidumbres de ambas transiciones mejor y con menos incertidumbre que en los casos que se suprimió ese marco” (O’Donell, 1989:13).

Es en este contexto en que Porto Alegre se convirtió en un caso no único de consolidación democrática -como se verá en el desarrollo de los antecedentes históricos- pero sí en el más desarrollado, mejor estructurado y exitoso al lograr varias metas, tanto de índole material como de profundización de la democracia en acción. Es decir, de la implementación de un proceso que buscaba mejorar la comunicación de la sociedad civil de la ciudad con los gobiernos locales, para entonces ya electos democráticamente, y que, con el devenir del tiempo se consolidó al grado de ser un modelo que ha sido exportado para su implantación en distintos puntos de la geografía mundial y no solo a escala local, sino a veces a escala estadual y nacional.

Para tener un acercamiento a los distintos elementos y características que presenta el Presupuesto Participativo de Porto Alegre -que es considerado como el modelo más influyente e ideal- este capítulo aborda en un primer apartado sus antecedentes y desarrollo históricos además de la descripción del proceso e instituciones que interactúan en su práctica, los cuales han marcado la consolidación del mecanismo en la capital de Rio Grande Do Sul y su expansión a nivel mundial.

El segundo apartado aborda tres categorías que permiten analizar la experiencia gaucha y colocarlo como modelo para realizar ejercicios de comparación previo a la implementación del presupuesto participativo o para evaluar que tan apegado a la teoría de la democracia participativa o deliberativa es una experiencia que ya está en ejecución (como es el caso del municipio de Puebla). Antes de las categorías se hace un análisis de la definición de presupuesto participativo y esbozar de forma resumida como se realiza, además de los objetivos que persigue conforme a la teoría participativa.

La primera categoría son las condiciones previas, donde se examinan los factores que permiten que una experiencia de presupuesto participativo sea exitosa al conseguir -o estar en vía de hacerlo- esos objetivos planteados previamente. La segunda categoría es el diseño institucional que hace referencia a cuáles son los elementos que están presentes al momento de diseñarse el mecanismo, los cuales quedan reflejados en las leyes que les dan vida y guían los procesos e interacciones de los actores e instituciones que intervienen en

él. Finalmente se hace alusión a las ideologías que se han hecho presentes en los distintos modelos de presupuesto participativo, los cuales no han sido ajenos a que su concepción está marcada por las ideas e interpretación de quienes los impulsan, existiendo diferencias entre ellos sobre todo a partir de la expansión fuera de Brasil.

El tercer apartado es una descripción de las etapas que de forma general se siguen en la ejecución del presupuesto participativo, donde interactúan actores, organizaciones e instituciones, tanto las representantes del gobierno local, como aquellas que se crean al interior del mecanismo y que son integradas por los ciudadanos.

Para concluir, el cuarto apartado presenta el desarrollo histórico de la implementación del presupuesto participativo, desde el antecedente histórico de la experiencia del municipio de Tepic en los años setenta del siglo XX, hasta la cuantificación de cuantos municipios tienen en el tiempo reciente presupuestos participativos. Además, se obtiene una comparación de ellos a partir de la intensidad y alcance de la participación ciudadana con la finalidad de diferenciarlos y conocer la diversidad de interpretaciones que existen en la ejecución de presupuestos participativos en nuestro país.

2.1 La historia del presupuesto participativo. De Porto Alegre para el mundo.

“A primera vista, la ciudad de Porto Alegre, en la que el 28% de los 1.3 millones de habitantes residía en barrios chabolistas -favelas- en 1989, con un índice elevadísimo de pobreza y analfabetismo y en un contexto nacional de tradiciones democráticas muy limitadas, parecía un lugar improbable para un experimento complejo de democracia deliberativa. Si la alfabetización y la cultura democrática a largo plazo se considerasen requisitos de la democracia participativa, entonces Porto Alegre quedaría descartada” (Ginsborg, 2010: 230).

El presupuesto participativo tuvo una génesis por demás impredecible. Cuando se hace referencia a los estudios y procedimientos que han abonado a la construcción de la democracia sería casi inverosímil que de una región de América del Sur, y en específico una ciudad como Porto Alegre, con altos índices de marginación, se haya ideado una figura modelo de democracia participativa, donde el eje es la participación ciudadana y el elemento que le da vida es la deliberación entre los participantes para tomar decisiones, que posteriormente, la autoridad deberá acatar (como es la finalidad teórica del ejercicio). Para entender muchos de los factores que han ayudado o menoscabado a que logre su objetivo (sobre todo cuando se implementa en otras latitudes) es importante conocer sus antecedentes históricos.

Resulta notorio el hecho de que este ejercicio se haya impulsado con tal impacto en un país que salía de una dictadura. Los autores sobre el presupuesto participativo ubican la puesta en marcha de éste en 1989 en la ciudad de Porto Alegre, la capital del estado brasileño de Rio Grande Do Sul. Pero Benjamín Goldfrank comenta que incluso se puede rastrear sus antecedentes a finales de los setenta y principios de los ochenta, en municipios como Lages, Boa Esperanza y Pelotas, los cuales fueron gobernados por alcaldes del Partido del

Movimiento Democrático Brasileño (PDMB), quienes tuvieron a bien someter los presupuestos a debate público. Sin embargo, de acuerdo con Leonardo Avritzer, la idea surgió como una respuesta a un planteamiento que hizo el prefecto de Porto Alegre Alceu Collares -del Partido Democrático del Trabajo- en marzo de 1986, dirigido a los consejos populares y asociaciones comunitarias como la UAMPA (Unión de las Asociaciones de los Moradores -Habitantes- de Porto Alegre, fundada en 1983) respuesta que derivó en la formulación de formas de participación popular en la administración (Avritzer,2004).

Estas asociaciones, con origen en los movimientos populares y organizaciones clandestinas opuestas a la dictadura militar, comenzaron a ganar influencia a inicios de los años ochenta del siglo XX, centrándose en la actividad local a través del fortalecimiento de los sindicatos, asociaciones de calle y habitantes, clubes de futbol, cooperativas, clubes de madres o grupos culturales, entre otros; es decir, tenían una naturaleza general pero su labor practica era especifica. La UAMPA por ejemplo tenía entre sus exigencias -manifestadas en el congreso que celebraron en 1985- referentes a habitación, enseñanza, salud, alimentación, derechos humanos y empleo, además de una efectiva democratización de las estructuras políticas en el nivel federal, estatal y urbano (Sousa,2004). Todo ello derivó en articular una sociedad civil fuerte y organizada, que emergió con aun más robustecimiento con la caída de la dictadura militar y supo involucrarse en la política y la administración local.

Para el caso de Porto Alegre, el presupuesto participativo con las características y procesos deliberativos que han sido motivo de réplica, fue impulsado por el Partido de los Trabajadores (PT) y el alcalde Olívio Dutra³. Este impulso se realizó porque “estos partidos eran parte de la izquierda renovada y postautoritaria que abogaba por la profundización de la democracia a través de la participación popular. Estos partidos vieron en el presupuesto participativo una estrategia que ayudaba a la relegitimación del Estado de cara a los ataques neoliberales” (Goldfrank, 2006:4). Hace referencia a partidos dado que, casi de forma simultánea a Porto Alegre, en Ciudad Guayana, Venezuela y Montevideo, Uruguay en 1990, también se realizaron experiencias similares al presupuesto participativo, impulsados por los partidos políticos de izquierda Causa R y Frente Amplio, respectivamente. Por esta razón es que esas experiencias comparten orígenes similares, aunque su puesta en marcha no fue tan exitosa como en Porto Alegre, por este motivo el modelo más estudiado e incluso tomado como punto de partida para la comparación entre experiencias es el Orcamiento Participativo gaúcho.

³ Las principales decisiones políticas que dieron vida al modelo de presupuesto participativo las tomó Dutra durante los dos primeros años de su gestión: la preocupación por el movimiento comunitario para ejercer el control del presupuesto y su definición en el nivel local, el énfasis dado por el PT a la participación en consejos de la ciudad como una forma paralela de administración, la descentralización de diversas secretarías y la introducción de instancias de participación en áreas como salud, educación y planeación para alentar la participación popular, y, centralizar las formas de participación en torno a la Coordinación de Relaciones con la Comunidad (CRC), con la finalidad de tener un seguimiento de las reivindicaciones hechas por la comunidad a la nueva administración (Avritzer, 2002).

Además del impulso que le dio el PT, también es importante analizar el contexto político local. Si bien en Brasil existía una dictadura que controlaba el poder central, permitió la presencia de un partido de oposición legalizado – Movimiento Democrático Brasileiro (MDB)-, además de responsabilidades de gasto a municipios, llegando al grado de permitir elecciones municipales (excepto en ciudades estratégicas y puertos principales). Esto fue un caldo de cultivo para la alianza entre partidos de oposición de izquierda con movimientos sociales, que tenían una lucha, tanto por la democracia como por mejoras en los servicios públicos como se hace mención líneas arriba (Goldfrank,2006). En este último punto es donde el presupuesto participativo presentó la innovación de dirigirse hacia aquellas zonas -como las favelas- que estaban sumidas en la falta de infraestructura pública básica, para ir escuchando las demandas, priorizarlas y resarcirlas, con lo cual el efecto de solución a problemas concretos le permitió ir ampliando su margen de acción y de participación ciudadana. De esta forma, se produce una “sensación de continuidad y logro” que incide en el interés de parte de los ciudadanos.

A su vez, es importante resaltar que en 1988 se promulga una nueva Constitución Federal, la cual tiene elementos que ayudan a que se fortalezcan los espacios de participación ciudadana en la elaboración y toma de decisiones de las políticas públicas. En específico, los gobiernos municipales se beneficiaron de tasas más altas de transferencias directas, más fuentes de recursos propios, mayor responsabilidad en la dotación de servicios y garantizaba la autonomía municipal, motivo por el cual se permitía a los municipios la creación de leyes que no estaban sujetas a la aprobación estatal o federal. Una consecuencia de ello fue que los recursos municipales de Porto Alegre crecieron 82% de 1988 a 1992 (Goldfrank, 2006). Con esos beneficios se logró que se tuvieran recursos suficientes para que el ejercicio de deliberación del presupuesto participativo se consolidara en la inversión, mejora y mantenimiento de la infraestructura básica de las ciudades brasileñas. Conviene mencionar que la descentralización facilitó que las propuestas de los participantes se pudieran integrar en los programas de ejecución para llevarse a cabo, por eso este elemento es notorio dentro del éxito del presupuesto participativo.

Profundizando en el contexto político, Goldfrank analiza el papel de los partidos políticos locales, con el antecedente que se menciona anteriormente que el Partido de los Trabajadores al llegar a encabezar algunos municipios, fue el principal impulsor del presupuesto participativo. En ese sentido se aborda el papel de los partidos de oposición, la relación de la institucionalización de éstos, su reacción en torno a la implementación del presupuesto participativo y el impacto que produjeron en su mantenimiento a lo largo del tiempo.

Respecto al primer punto, el Partido de los Trabajadores no tenía una fuerte institucionalización, pero a comparación de los partidos de oposición, si contaba con un grado mayor de ésta, entendiéndose este concepto como “la medida en que generen lazos

de lealtad entre sus miembros, votantes y grupos de interés, consiguen una mayor complejidad organizacional -con múltiples unidades territoriales o funcionales, interacciones regulares y liderazgos múltiples” (Goldfrank, 2006: 13). Este escenario nos muestra al PT como uno más de entre tantos partidos políticos de reciente creación, que no contaban con una fuerte disciplina interna, no habían establecido lazos entre ellas o relaciones de aceptación durables con los votantes y las asociaciones civiles, además de no contar con lazos fuertes con los empleados municipales.

Estos elementos llevaron a que la oposición tuviera reacción tímida a la propuesta y ejecución del presupuesto participativo, brindando la libertad al PT de diseñarlo conforme su visión ideológica. Así, la organización comunitaria y las asociaciones civiles obtuvieron un mayor poder e influencia en la toma de decisiones, dando un margen de autonomía frente a las organizaciones y partidos políticos, circunstancia que finalmente abonó a que la experiencia del presupuesto participativo se mantuviera a lo largo del tiempo, debido a que el PT abrió la puerta de integrar a las asociaciones civiles producto de los movimientos sociales existentes antes, durante y después de la dictadura pero con la garantía del otorgamiento de autonomía y poder de decisión.

Incluso, bajo este tenor, el clientelismo si estaba presente en la vida política de Porto Alegre, pero las relaciones que establecían las organizaciones clientelares eran transitorias y permitían la participación de varios partidos políticos -tomando en cuenta que existían docenas de ellos a nivel nacional y local-, evitando la predominancia de alguno de ellos. Esto evito que la reacción al presupuesto participativo contara con una oposición con recursos organizacionales, unificada y uniforme. Por el contrario, una de las fortalezas en la aceptación -y con ello, la participación- fue que al presentarse presiones y protestas por parte de los concejos populares dirigidas a la omisión de inversión prometida o cuestiones inherentes al diseño del instrumento, la administración de Olívio Dutra accedió a esas demandas ajustándolas a los fines del programa: ampliación del número de distritos para aumentar la participación, la creación de un plan de inversión anual donde se expusieran todos los proyectos y costos estimados, diseminar las inversiones entre los distritos y barrios de acuerdo a prioridades locales, necesidades de cantidad de población, en vez de enfocar las inversiones en pocos barrios como vitrinas, permitiendo que el programa participativo fuera más abierto (Goldfrank, 2006). Entonces se deduce que las reacciones que orillaron esos cambios no provinieron de la oposición como tal, sino de las organizaciones civiles para obtener mayor poder de injerencia y decisión, las cuales llegaron al punto de ignorar indicaciones de otros partidos de no participar.

Para combatir el clientelismo la práctica del presupuesto participativo se basa en dos premisas:

- a) Cualquier persona puede participar en las asambleas anuales, con el mismo derecho a voz y voto, las cuales están abiertas al público, donde no hay privilegios para los representantes partidistas.

- b) Cualquier persona que participa tiene derecho a postularse como delegado distrital o de foro temático, y posteriormente, al consejo de presupuesto municipal.

Estas premisas sumado al hecho de que la lista de proyectos que se proponen y votan en las asambleas son respetadas por el gobierno municipal (debido a que es producto de las deliberaciones de los participantes con base en esta dinámica, también se respeta la asignación de gasto) coadyuvan a evitar la concentración de decisiones. A causa de estos factores se logró que el nivel de participación creciera de 1300 participantes en 1989 a 31300 para el año 2002 (Ginsborg, 2010). La combinación de un diseño abierto y participativo aunado a la debilidad institucional de los partidos políticos de oposición permitieron que el margen de acción del PT, ya entronizado en el gobierno, no fuese contrariado y haya abonado a la consecución del éxito del presupuesto participativo en Porto Alegre.

Pero ¿por qué se menciona como exitosa la experiencia gaucha? Porque conforme a la teoría participativa, el éxito de una experiencia de presupuesto participativo se traduce de forma general en lograr tres objetivos: revitalizar el papel de la ciudadanía, abrir la administración local al control público y responder a los requerimientos de servicios desatendidos para ayudar a combatir la marginación y la falta de estructura urbana (Goldfrank, 2006). Los participantes tienen la oportunidad de ser parte de la toma de decisiones, como lo hace patente una delegada al mencionar que “ahora somos convocados para hacer cosas juntos: redistribuir recursos, gobernar juntos para todos. Eso es lo que está pasando” (Montambeault,2010:151), formando un cambio en la lógica tradicional y particular de formular las demandas, creando bases de identidad colectiva, una energía social que se convirtió en el principal motor del involucramiento de los ciudadanos con su comunidad (Abers citado en Montambeault, 2010). Sumado a estas premisas, a través de la deliberación pública de los problemas, el seguimiento a su solución y validar los resultados permiten tener un control sobre el ejercicio de los recursos públicos. Finalmente, algunos resultados materiales que se han consiguado son: el 99% de la población de la ciudad tiene suministro de agua potable, el sistema de alcantarillado cubre el 86% de la ciudad, a comparación del 46% en 1989, se han construido más de cincuenta escuelas y el número de alumnos que siguen hasta contar con estudios universitarios se duplicó en el periodo 1989-1995 (Ginsborg,2010).

Teniendo en cuenta estos resultados, el presupuesto participativo se convirtió en un modelo a seguir con procedimientos similares a los de Porto Alegre, pero con diferencias prácticas mínimas (un ejemplo de ello es el ejercicio de presupuesto participativo de Belo Horizonte que se realiza cada dos años, en Recife existe una fuerte presencia partidista, entre otros casos), conforme al propio contexto sociopolítico local de cada ciudad brasileña.

Una primera etapa de expansión dentro de Brasil corrió de 1989 a 1993 con la implementación de las primeras experiencias abarcando 13 ciudades, llegando a 33 en 1997, de este año a 2005 hubo una propagación hasta alcanzar 170 ciudades pequeñas y

medianas, más las capitales de estados. En 2007 se presentó un nuevo apogeo con la creación de la Red Brasileña de Presupuesto Participativo alcanzando 203 ciudades. Incluso se presentó en ese lapso la innovación del Presupuesto Participativo para el Estado de Rio Grande do Sul, que estuvo vigente de 1999 a 2002 para retomarse de nuevo en 2011. (Auxiliadora, 2011).

El auge de la implementación del presupuesto participativo a lo largo de la geografía brasileña también se explica por su adopción en ciudades y municipios que no eran gobernados por el Partido de los Trabajadores (PT). Hasta 1997 la mayoría de las experiencias estaban vinculadas al PT en un 62%, después de esa fecha se dio una expansión aplicada por partidos de izquierda y de centro izquierda, al punto de que entre 2000 y 2004, de las 170 experiencias de presupuesto participativo, 57% estaban relacionadas con partidos de izquierda distintos al PT (Avritzer citado en Auxiliadora, 2011: 41).

El punto culminante de la historia del presupuesto participativo de Porto Alegre fue el reconocimiento por parte de la Organización de Naciones Unidas (ONU) como una de las 42 mejores prácticas de gobierno urbano, dentro del marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (conocida como Conferencia Hábitat II), celebrada en Estambul, Turquía del 3 al 14 de junio de 1996. A causa de esto, UN-HABITAT comenzó a monitorear la implementación del mecanismo y a partir de ese momento, el modelo se exportó al resto de Latinoamérica, Europa, llegando incluso a África y Asia, llegando a ser impulsado por instituciones financieras internacionales, las cuales comenzaron a modificar el diseño primigenio.

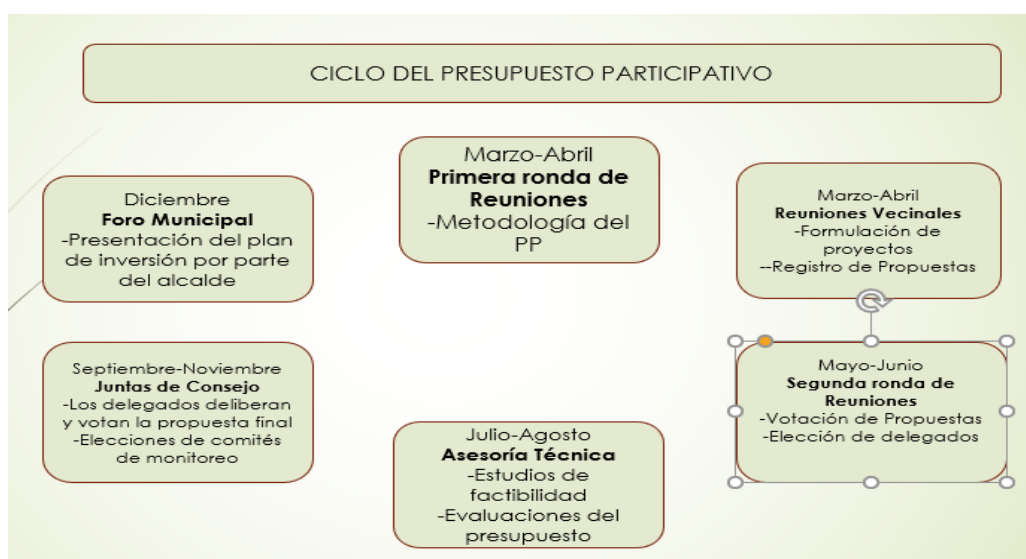
Con base en este desarrollo Yves Cabannes (2004) describe como tres las fases históricas del presupuesto participativo -ya considerándolo como un modelo instituido en prácticamente todo el mundo -que a saber son:

- a) **Primera Fase (1988-1997).** La denomina como “fase de las experimentaciones”, al retomar las primeras experiencias brasileñas, teniendo a Porto Alegre a la cabeza - junto con Montevideo-, con la característica de la invitación de los gobiernos locales a la ciudadanía para que se organice y ayude a orientar el uso de los recursos económicos.
- b) **Segundo Fase (1997-2000).** Que denomina “masificación brasileña”, ya que durante estos años una cantidad importante de municipios de Brasil tomaron y adoptaron el modelo de gestión local realizado en Porto Alegre, llegando al 80% de implementación en el territorio brasileño.
- c) **Tercera Fase (2000 a la actualidad).** En esta fase llamada “expansión y diversificación”, tiene la característica que el modelo de presupuesto participativo sale de Brasil para implementarse en más de 249 poblaciones de América Latina y Europa, con las consiguientes adaptaciones y diversificaciones existentes. Es en esta fase donde se incluye la experiencia del municipio de Puebla.

El dato de la adaptación y diversificación es relevante porque la ejecución del presupuesto participativo ha ido desarrollándose y ajustando no solo a las condiciones sociopolíticas sino a la ideología del gobierno municipal o local que lo pone en práctica, lo que ha generado que existan diferencias de diseño institucional derivado del modelo gaucho. En el siguiente apartado se describirá como se desarrolla la experiencia del presupuesto participativo de Porto Alegre para tener este marco de referencia.

2.1.1 Conociendo paso a paso el presupuesto participativo de Porto Alegre.

En el siguiente cuadro se describe de foma sintetizada la secuencia del proceso, comenzando en los meses de marzo o abril para continuar a los largo del año hasta llegar al mes de diciembre en que se presenta el plan de inversión por parte del alcalde y la entrega de las obras concretadas el año anterior.



FUENTE. Elaboración propia.

Paso a paso estas son las etapas teniendo como apoyo el desarrollo que ha tenido el modelo de presupuesto participativo de Porto Alegre.

Primera ronda de reuniones.

En esta etapa que transcurre entre los meses de marzo y abril comienza con las asambleas de base, barrio o reuniones preparatorias, las cuales tienen la finalidad de convocar a los ciudadanos para participar en todo el proceso. Como son las primeras reuniones se explica la razón de ser del mecanismo, la metodología, los temas sobre los que versarán las reuniones e incluso, si se tuvieran, los resultados previos para incentivar la participación.

Reuniones vecinales.

Posteriormente, también entre los meses de marzo y abril se convoca a las reuniones vecinales con la finalidad de comenzar a formularse los posibles proyectos de inversión,

para ello los participantes de forma individual o las organizaciones comunitarias presentan sus exigencias y demandas, las cuales comienzan a ser registradas por parte de los representantes del gobierno municipal que coordina los trabajos. También en esta etapa se comienzan a perfilar a aquellos representantes que integraran la Asamblea de delegados y el Consejo de Presupuesto Participativo. Se realiza una cantidad de reuniones acorde a la división territorial que se haya pactado previamente (Porto Alegre se divide en 16 regiones administrativas) y además si existen asambleas temáticas también se realizan las que les correspondan (en Porto Alegre se tienen las siguientes temáticas: salud y asistencia social, transporte y circulación, organización y desarrollo de la ciudad, cultura y recreación y, desarrollo económico⁴).

Los criterios que imperan es el de la vivienda en cuanto a la participación, el de la mayoría en cuanto a la decisión y se suma el criterio de interés en el tema para el caso de las asambleas temáticas. El número de participantes constituirá la base para el cálculo del número de delegados⁵ que participaran en las próximas fases del proceso, conformando los órganos plenarios que interactúan con las instituciones representativas: los Foros o Asambleas Regionales, los Foros Temáticos y el Consejo de Presupuesto Participativo.

Segunda ronda de reuniones, reuniones intermedias, Asambleas Regionales y Temáticas.

Las Asambleas Regionales son órganos colegiados con funciones de consulta, control y movilización cuyo objetivo es aumentar la inclusión de los movimientos populares en las actividades referentes a la preparación del plan de inversión, supervisión de las obras aprobadas por el CPP y ejecutadas por el gobierno municipal, por ello, sirven de intermediarios. Estos foros se reúnen una vez al mes a partir de su constitución.

En estas reuniones se votan las propuestas que se hayan recibido y que estén enmarcadas dentro de las temáticas de atención⁶, como ejemplo en las subdivisiones de Porto Alegre se jerarquizan las cinco principales prioridades conforme a tres criterios: el acceso anterior de la población al bien público en cuestión, la población beneficiada y la decisión de la mayoría. Como se les asignan valores y notas del 1 al 5 al finalizar las reuniones se cuenta con un esquema de las prioridades de la región y también puede producirse reuniones para votar sobre la ejecución de obras específicas en la zona.

⁴ Estas asambleas dedicadas a problemas generales suelen celebrarse directamente en el edificio del Ayuntamiento, como símbolo de la apertura de las instituciones representativas a la ciudad en su conjunto (Ginsborg, 2010).

⁵ El método de elección de los delegados ha ido modificándose conforme se ha ido incrementado la participación. El último criterio se fijó en un delegado por cada diez participantes desde el periodo 2000-2001.

⁶ Las doce áreas en que se encuadran las demandas en Porto Alegre son: saneamiento, pavimentación, organización de la ciudad, política habitacional y regularización agraria, asistencia social, salud, transporte y circulación, educación, áreas de recreación, deporte y desarrollo económico (Avritzer, 2006).

También en estas reuniones se realiza la elección de los delegados o consejeros que integraran el Consejo del Presupuesto Participativo, del cual en Porto Alegre está conformado por 44 miembros con derecho a voto a razón de 32 electos por las subdivisiones (se eligen 2 titulares y 2 suplentes por cada una), 10 elegidos por las asambleas temáticas (dos por cada asamblea temática), un representante de la UAMPA y uno del Sindicato de los Servidores de la Prefectura; y 2 miembros sin derecho de voto: 1 delegado de la CRC y 1 delegado del Gaplan como representantes del gobierno municipal. Los consejeros electos duran un año en su encargo teniendo la posibilidad de reelegirse solo una vez más para el periodo inmediato.

Asesoría técnica, trabajos del Consejo del Presupuesto Participativo.

Una vez que se eligen a los integrantes del Consejo, los ciudadanos electos toman conocimiento de las finanzas municipales, discuten y establecen los criterios generales para la distribución de los recursos, defienden las prioridades de las regiones y los temas. Como se encuentran inmersos en la deliberación los ciudadanos y organizaciones de la ciudad por un lado y el gobierno municipal por el otro, la mediación institucional es conducida “al nivel más concreto e intenso” (Sousa, 2006:379).

Esto se debe a que las atribuciones de forma general del Consejo del Presupuesto Participativo son: debatir y aprobar la propuesta presupuestaria del municipio presentada por el Gabinete de Planeación (Gaplan), teniendo como base las decisiones sobre jerarquización y prioridades de obras tomadas en las asambleas intermedias o regionales, revisar la propuesta presupuestaria final elaborada por la prefectura, seguir la ejecución de las obras aprobadas, discutir los criterios técnicos que inviabilizan la ejecución de obras aprobadas (Avritzer, 2006). Esta discusión se lleva a cabo con los especialistas que designa el gobierno municipal para explicar la viabilidad técnica y presupuestaria para ajustarla al plan de inversión.

La aprobación es por mayoría simple y las decisiones son remitidas al ejecutivo, en caso de veto (parcial o total) de éste, se regresan al pleno del CPP para un nuevo estudio o votación, pero el veto puede ser rechazado por dos tercios de los consejeros, siguiendo el examen y decisión final del ejecutivo. Las reuniones se realizan cuatro veces por mes de forma ordinaria, aunque pueden ser convocadas reuniones extraordinarias. Las reuniones con los delegados de los foros se realizan una vez por mes de forma mínima.

Las tareas del CPP son realizadas en dos fases:

Agosto-Septiembre	Septiembre-Diciembre
En esta fase se discute la llamada matriz presupuestal, donde a partir de la propuesta presupuestal inicial del gobierno, son ajustadas las prioridades regionales y temáticas emitidas en la discusión correspondientes. La matriz aprobada por el pleno del CPP se convierte en propuesta de Ley de Presupuesto, el cual se entrega a la Cámara de Ediles a más tardar el 30 de septiembre, que es el plazo legal.	En esta fase el CPP prepara el plan de inversión, incluyendo una lista pormenorizada de las obras y de las actividades que se consideran prioritarias y, por tanto, la distribución específica de los recursos programados para cada región y para cada área temática.

FUENTE: Elaboración propia con base en información de Sousa (2006:382).

Foro Municipal y revisión del Régimen Interno.

En los meses de noviembre y diciembre el presupuesto y el plan de inversión es aprobado, se imprime como folleto y se convierte en el documento básico de referencia a los delegados cuando ejercen su función de supervisión y para el ejecutivo cuando rinde cuentas frente a los órganos de presupuesto participativo.

También este último periodo sirve para realizar una revisión al régimen interno del CPP y de los criterios generales y técnicos. Las propuestas las realizan los foros de delegados o asamblea regional, las cuales son votadas por el pleno del CPP. De esta forma se realiza un proceso de autorregulación de aquellas situaciones que consideran se deben de mejorar o ajustar de cara al siguiente año.

2.1.2 Instituciones participativas y representativas que interactúan en proceso de presupuesto participativo de Porto Alegre.

Después de conocer cómo se lleva a cabo el proceso de ejecución del presupuesto participativo es posible reconocer que es complejo por la dinámica de interacciones, pero es de resaltar que existen instituciones que hacen posible la comunicación y la deliberación entre los ciudadanos y el gobierno municipal.

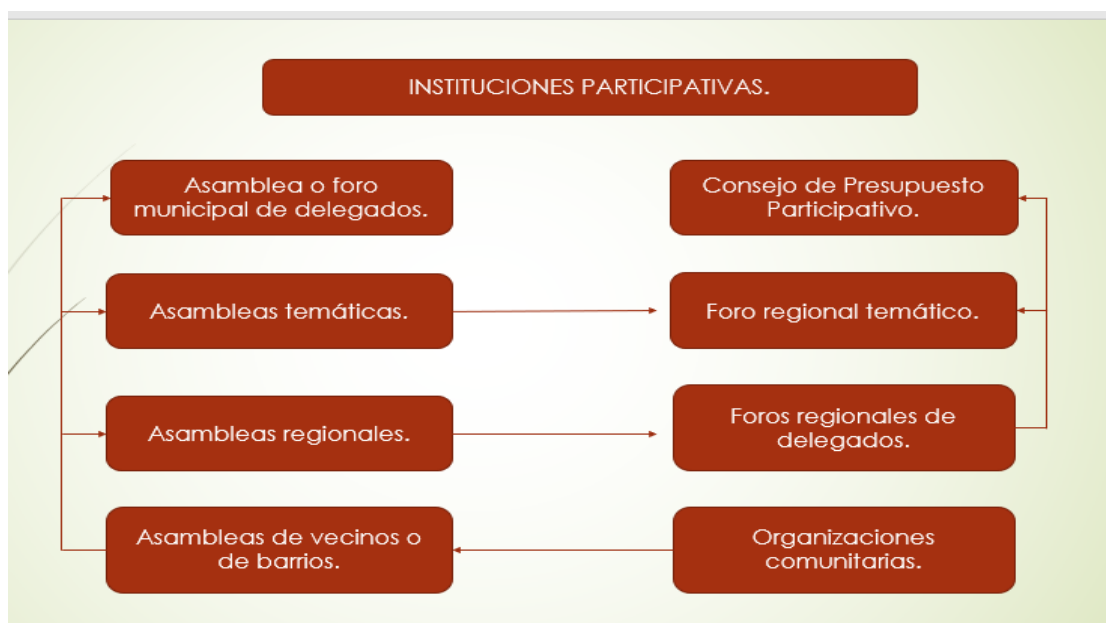
Instituciones participativas.

Estas organizaciones tienen la función de mediar entre la participación ciudadana y la elección de las prioridades que se reflejan en el plan de inversión, también se autorregulan para ajustarse cada nuevo ciclo y ejercen atribuciones de control y supervisión, entre otras.

El modelo de Porto Alegre tiene un modelo ascendente que comienza con las organizaciones comunitarias, las asambleas de vecinos, las 16 asambleas regionales y los 16 foros regionales de delegados que emanan de ellos, las cinco asambleas y el foro temáticos

del presupuesto, la Asamblea o Foro Regional y finalmente el Consejo del Presupuesto Participativo.

El siguiente cuadro esquematiza a estas instituciones y su relación entre ellas, donde resulta interesante que son espacios formales creados para que los ciudadanos se expresen en torno a los temas y necesidades más acuciantes para la ciudad o municipio. Su interlocución con las instituciones representativas son el complemento para que la toma de decisiones que realizan en las asambleas se transforme en acciones concretas donde ambas concepciones de la democracia -representativa y participativa- son corresponsables de esas decisiones.

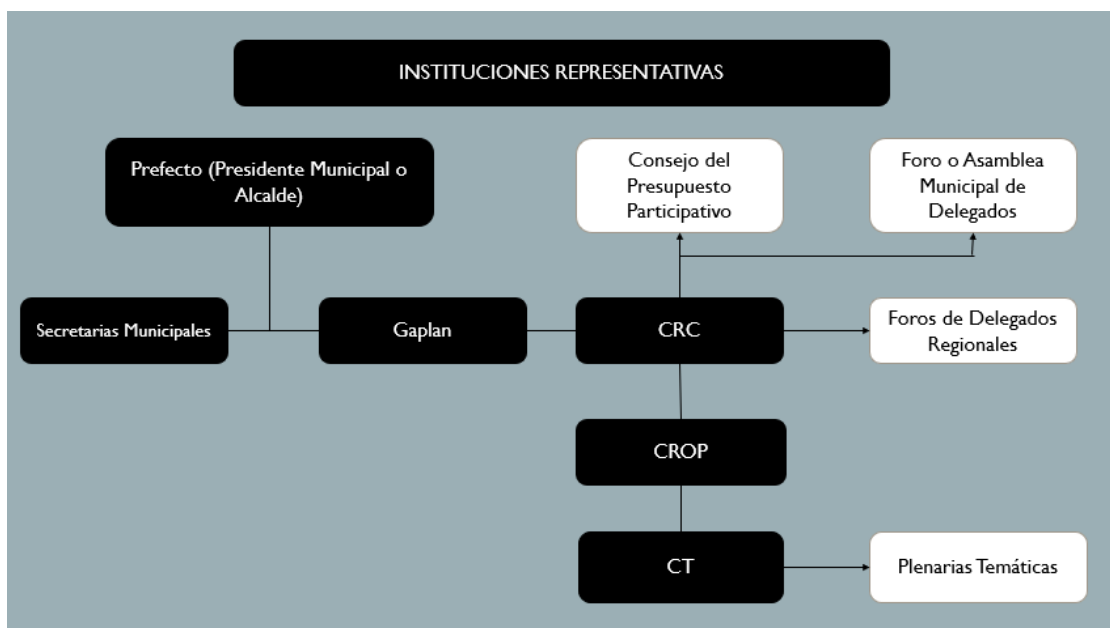


FUENTE. Elaboración propia con base en información de Sousa (2006).

Instituciones representativas.

A su vez, las instituciones representativas que son parte del gobierno municipal de Porto Alegre que intervienen son: el Gabinete de Planeación (Gaplan), Coordinación de las Relaciones con las Comunidades (CRC), Foro de las Asesorías de Planeación (Asseplas), Coordinadores Regionales del Presupuesto Participativo (CRPPS) y Coordinadores Temáticos (CTS). Para Sousa las instituciones más importantes son la CRC y el Gaplan; la CRC se involucra directamente en los trabajos a través de sus coordinadores regionales y temáticos (CRPPS y CTS), convirtiéndose en un organismo mediador que articula a los participantes con el gobierno municipal y tienen un papel central en la coordinación de las asambleas y de las reuniones del CPP, de ahí que uno de los elementos del diseño institucional hace mención a contar con funcionarios municipales con capacidad para llevar a cabo estos encargos.

Por su parte, el Gaplan comparte con la CRC las funciones de coordinación, pero también está encargado de traducir las exigencias de los ciudadanos en acciones municipales que sean técnica y económicamente viables, armonizando esas exigencias a los criterios generales y técnicos que cada año van actualizándose (Sousa,2006). También las distintas secretarías municipales se pueden hacer presentes en el proceso conforme a sus atribuciones y área de atención respectiva, para coadyuvar a enriquecer la deliberación y no quedar fuera de la planeación de acciones y obras.



FUENTE. Elaboración propia con base en información de Sousa (2006).

2.2 Definición del presupuesto participativo y categorías de análisis comparativo.

2.2.1 Definición

Después de conocer los antecedentes históricos y el proceso de la experiencia de presupuesto participativo que se considera más influyente, es importante retomar algunos elementos que enriquecen el análisis y comprensión del porque algunas experiencias no han sido tan exitosas e incluso no se podría llegar a determinar que no son acordes a la teoría de la democracia participativa y deliberativa, pese a que sean nombrados presupuesto participativo.

El primer acercamiento es su definición. Prácticamente cada autor que aborda el tema ofrece una definición con base en sus análisis y bagaje teórico, por eso, para tener una mayor comprensión sobre esta figura, retomaré dos definiciones, una concreta y otra más

amplia. La definición concreta es de Goldfrank que define al presupuesto participativo como:

Es un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales (Goldfrank,2006:4).

Una de las definiciones más completas es la que describe De Sousa Santos de la siguiente manera:

es una estructura y un proceso de participación comunitaria basado en tres grandes principios y en un conjunto de instituciones que funcionan como mecanismos o canales de participación popular sustentada en el proceso de toma de decisiones del gobierno municipal. Los tres principios son:

- a) Todos los ciudadanos tienen el derecho de participar, siendo que las organizaciones comunitarias no detentan, a este respecto, por lo menos formalmente, estatus o prerrogativas especiales.
- b) La participación es dirigida por una combinación de reglas de democracia directa y de democracia representativa, y se realiza a través de instituciones de funcionamiento regular cuyo régimen interno es determinado por los participantes.
- c) Los recursos de inversión son distribuidos de acuerdo con un método objetivo basado en una combinación de criterios generales (criterios sustantivos, establecidos por las instituciones participativas con el objetivo de definir prioridades) y de criterios técnicos (de viabilidad técnica o económica, definidos por el ejecutivo, y normas jurídicas federales, estatales o de la propia ciudad, cuya realización cabe al ejecutivo (Santos, 2004:368-369).

Desglosando los elementos de las definiciones se obtienen las siguientes características: a) es un proceso abierto a cualquier persona que quiera participar, b) combina democracia representativa y democracia participativa, c) implica deliberación (mas no consulta) y d) busca la redistribución (de los recursos y se autorregula mediante la definición de las reglas por medio de los participantes pero también como filtro porque las prioridades deben ser financieramente posibles, evitando obras que no se puedan terminar. Este punto puede ser motivo de atención porque podría tomarse como una forma de evitar o cooptar a los participantes para que se realicen solo las obras “autorizadas” por el gobierno municipal. Pero, como menciona Ginsborg, esta dinámica presenta una nueva conducta administrativa sobre la burocracia local, ya que significa que no se delega en los técnicos la deliberación y decisión, sino que se les obliga a salir de las oficinas y explicar en lenguaje comprensible lo que consideran posible o no y también el porqué, una situación que también es un proceso educativo para todos los implicados (Ginsborg,2010).

La estructura del proceso y el porcentaje del presupuesto municipal sujeto a deliberación ciudadana varían de ciudad a ciudad, aunque comparten algunas características comunes. Las ciudades o municipios se dividen en varias demarcaciones administrativas para efectos de recibir una cantidad determinada de presupuesto para llevar a cabo la deliberación de

las demandas en los barrios y demarcaciones, o para posteriormente llevar al ejercicio a nivel regional para concretare el plan anual de inversión municipal. Generalmente, el ejercicio se realiza de forma anual, a través de una serie de reuniones participativas para darle seguimiento a las distintas dimensiones de los ciclos de gestión de presupuestos y políticas públicas. Estas dimensiones obligan a tener diferentes tipos de procesos de participación y deliberación en los ámbitos barriales, regionales y municipales.

En cuanto a los proyectos presentados por los participantes, suelen ser pequeños y relacionados con la infraestructura municipal urbana como es la pavimentación, alumbrado público, drenaje, infraestructura sanitaria, parques públicos, centros de salud, escuelas primarias y parques de recreación. Estos proyectos se localizan en el nivel local, aunque en algunas ciudades donde se efectúan asambleas temáticas, se abre la posibilidad de invertir en proyectos relacionados con asuntos de género, culturales, raciales, dirigidos a sectores específicos como infantes, adolescentes o adultos mayores.

Antes de los trabajos finales de decisión por parte del Consejo de delegados, en algunas ciudades o municipios se organizan eventos conocidos como Caravana de Prioridades, donde los delegados hacen un recorrido por la ciudad para obtener una mejor comprensión de los proyectos de sus contrapartes y de las necesidades de la ciudad. Después de la discusión y el voto en el consejo, se estructura el plan final de inversión, el cual es aprobado por el gobierno local y presentado al público en grandes asambleas organizadas por el gobierno municipal para dar a conocer los resultados del proceso deliberativo.

Teóricamente, si el proceso y los participantes actúan conforme a la teoría de la democracia participativa y deliberativa (propiciando la participación genuina y autorregulada dentro del proceso, con las autoridades municipales sirviendo como facilitadoras de ese entendimiento democrático) se logran los siguientes objetivos (Auxiliadora,2011 :41-42):

- *El hecho de ser una práctica que logra hacer que la población experimente una formación y desarrolle la experiencia de una cultura democrática.

- *La reafirmación del compromiso de la administración pública con la transparencia de la gestión y la efectividad del gasto público, lo que hace posible mayor control sobre las cuentas del gobierno, crea la posibilidad de aumento de eficiencia y la capacidad administrativa y política resultante del incremento en el nivel de exigencia de la población.

- *El fomento de la reorientación de las prioridades para las inversiones en dirección a las poblaciones y zonas con más carencias, lo que contribuye a la puesta en común entre los gestores y la sociedad civil en el proceso de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

*Ayuda a la continuidad administrativa como ocurrió en Porto Alegre, Belo Horizonte y Recife, tres capitales brasileñas donde el PT logró elegir tres veces consecutivas a los alcaldes.

De forma breve este es el proceso y los objetivos que sigue el presupuesto participativo, conforme se va adaptando al contexto local va teniendo variaciones a lo largo de todo el mundo. Como se mencionaba en los antecedentes históricos, a partir de 1996 con el impulso de la ONU y otros organismos internacionales comenzó su difusión a nivel global pero también la evolución de este mecanismo originó que las diferencias de las condiciones previas, diseño institucional e ideológicas fueran palpables.

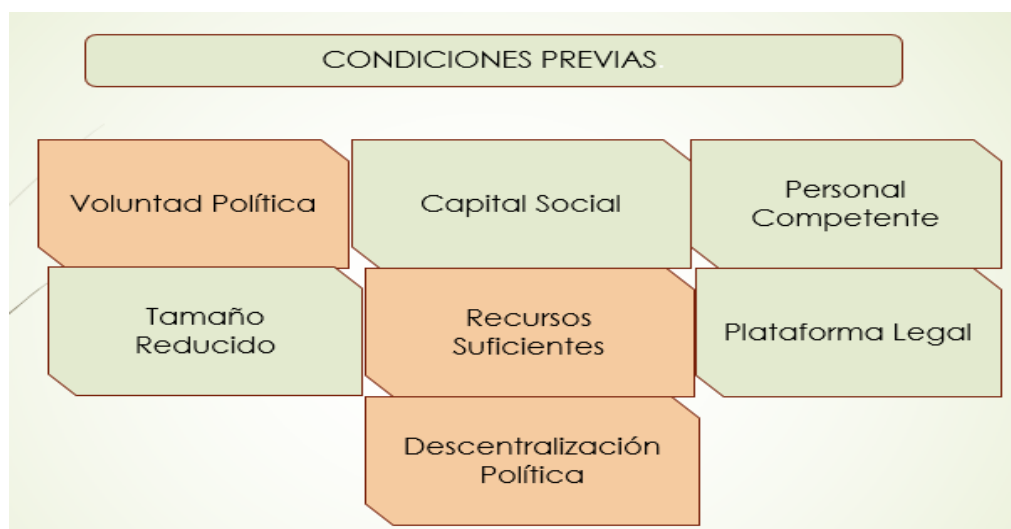
Es a través de estas tres categorías que autores como Goldfrank realizan un ejercicio de comparación para obtener elementos que distinguen a cada experiencia y también para rescatar aquellas que tienen un impacto positivo o negativo para que la implementación del presupuesto participativo tenga o no una consolidación democrática. Se retoman los resultados que describe Benjamín Goldfrank en *“Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio”* (2006) debido a que se centra en la hipótesis de que existen elementos destacables para lograr el éxito o bien que propician el fracaso de las experiencias de este mecanismo tomando como referencia los antecedentes históricos de Porto Alegre, Caracas y Montevideo. Su hipótesis general producto de la aplicación del método comparado a estas tres experiencias son que el diseño y los resultados del presupuesto participativo dependen de las intenciones de quienes lo impulsan, así como las condiciones previas del espacio geográfico donde se va a implementar, siendo destacables el grado de descentralización y la institucionalización de los partidos de oposición. La conclusión que ofrece es que los fracasos se deben a obstáculos locales como son: alcaldes reacios, baja capacidad fiscal y administrativa de los gobiernos municipales y sociedades civiles fragmentadas y conflictivas (Goldfrank, 2006:4).

Con base en estos ejercicios comparativos diversos investigadores proponen una serie de características de diseño institucional y condiciones previas, a los cuales se suman la interpretación ideológica. A continuación, se describirán estos tres conceptos que tienen los presupuestos participativos para cimentar el análisis de ellos en el caso concreto de la experiencia del municipio de Puebla.

2.2.2 Condiciones previas.

En los antecedentes se hace referencia a cuáles es el contexto en que se generó el presupuesto participativo de Porto Alegre, pero todos estos factores no pueden ser encontrados o replicados en todo el mundo, por eso su conocimiento permite establecer si son en suma necesarios todos o existen un mínimo de ellos para que el funcionamiento del mecanismo se lleve a cabo. Estas condiciones son las siguientes:

- a) **Voluntad Política.** El partido político involucrado -entendido como el partido gobernante- y en especial, el alcalde y oficiales encargados de llevar a cabo el presupuesto participativo deben estar comprometidos ideológicamente con la apertura de canales que permitan la participación ciudadana con miras a compartir la toma de decisiones.
- b) **Capital Social.** La comunidad local debe tener asociaciones civiles, preferiblemente dispuestas a participar en los asuntos municipales.
- c) **Personal competente.** La administración municipal debe contar con empleados técnicamente calificados que faciliten los trabajos.
- d) **Tamaño reducido.** El municipio o al menos el distrito usado para la toma de decisiones, no debe ser tan grande que desaliente la acción colectiva.
- e) **Recursos suficientes.** Los gobiernos municipales deben contar con los fondos suficientes para la ejecución de proyectos públicos y programas sociales.
- f) **Plataforma legal.** Las leyes existentes deben de permitir y preferiblemente incentivar la participación ciudadana en cuanto a las decisiones presupuestarias.
- g) **Descentralización política.** Los alcaldes y concejales deben haber sido electos por medio de procesos democráticos.



Fuente: Elaboración propia con base en el listado de condiciones previas desarrollado por Goldfrank (2006:7).

Este listado que ofrece Goldfrank (2006:7) abarca las condiciones que coadyuvan a lograr los objetivos de profundización democrática, pero el mismo autor comenta que, conforme a las conclusiones de varios analistas que han comparado los procesos de presupuesto participativo, hacen énfasis que el éxito de una experiencia requiere de condiciones previas mínimas que son voluntad política (Montecinos la califica como crucial), recursos suficientes y descentralización política (por esta razón han sido resaltados en el cuadro), los cuales son el eje de la deliberación real que al cumplirse dejarían de lado el control que podría

ejercerse desde arriba para solo dar la formalidad de la participación pero ésta no sería genuina en su amplio espectro.

A manera de ejemplo se atrae el análisis que Egon Montecinos hace de las experiencias chilenas respecto a las condiciones mínimas previas requeridas:

En general, en la mayoría de los municipios que han iniciado presupuesto participativo se observa coincidencia entre sus actores respecto a que la descentralización política y fiscal es la principal limitante contextual para impulsar procesos de este tipo (no existe mucho dinero, ni competencias a escala municipal), pero también se puede transformar en un aliado estratégico para los alcaldes que toman la decisión de impulsarlo. Básicamente esto se produce porque el diseño de la descentralización desvía la atención sobre la competencia política por los recursos fiscales desde el nivel municipal... (Montecinos, 2011:25).

Incluso yendo más allá se puede interpretar que las condiciones restantes pueden irse produciendo conforme se vaya asentando el mecanismo a lo largo del tiempo -sobre todo en el sentido de la conformación del capital social, el cual Goldfrank asocia a organizaciones, pero no se debe dejar de lado que la participación individual tiene relevancia crucial- y de esta manera tener la posibilidad de lograr ser realmente un ejercicio de democracia participativa a mediano y largo plazo. Pero, para lograrlo también es necesario realizar un diseño del mecanismo que permita que se alcancen esos objetivos, motivo por el cual en el siguiente apartado se analizaran los elementos que lo conforman.

2.2.3 Diseño institucional.

Con la difusión del modelo de presupuesto participativo se han generado variaciones que han provocado que, en algunos casos, se haya implementado un ejercicio cimentado en la idea liberal, con un sentido más consultivo que de participación que no correspondería a la modalidad deliberativa abierta, asociada a la nueva izquierda. Uno de los motivos por los cuales sucede esto (además del contexto y las condiciones previas) es el diseño institucional que establecen quienes impulsan la implementación de este mecanismo, dotándolo de características que en la práctica lo pueden volver plural o elitista, cerrado o democrático según la concepción de sus creadores, porque, aunque se tome el modelo gaucho como ideal, es notorio que comienza de cero allá donde se ponga en marcha por primera ocasión.

Respecto al diseño institucional se tienen los siguientes elementos a analizar (Goldfrank,2006:8):

- a) **Enfoque de necesidades inmediatas.** Se sostiene que una clave del éxito es enfocar las discusiones en un rango amplio de necesidades prácticas e inmediatas.
- b) **Informal.** Algunos autores mencionan que se favorece darle una estructura informal y abierta, que permita la participación de individuos o grupos sin dar

privilegios a organizaciones ya existentes y que puedan ser modificadas por los mismos participantes, aunque un cierto grado de formalización permite que sea una barrera para la manipulación política por actores externos -como podría ser los partidos políticos-.

- c) **Deliberación.** Los participantes deben contar con la posibilidad de enfrentar discusiones y poder de decisión, al menos en cuanto a priorizar las inversiones a realizar.
- d) **Supervisión centralizada.** La alcaldía debe estar directamente involucrada en la coordinación del proceso de presupuesto participativo.
- e) **Reglas e información asequibles.** Las reglas, incluyendo los criterios para asignar recursos en los barrios y la información presupuestaria, deben estar disponibles y accesibles para el público en general.

Estos elementos son los que se plasman en la realización del mecanismo de presupuesto participativo y su combinación da pie a que la totalidad del ejercicio sea acorde a una ideología u otra distinta -las ideologías se presentaran en el siguiente apartado para ahondar en la comprensión del estudio de este punto-. El enfoque de necesidades inmediatas está relacionado con la sensación de respuesta inmediata y concreta a las demandas de los participantes que dan pie a que el interés sea mayor con el paso del tiempo, si los ciudadanos no son testigos de la resolución de sus demandas se crea el efecto contrario que es el descredito del mecanismo y con ello la aparición de la apatía. La formalidad de la estructura permite articularla con el contexto de la oposición política y la fortaleza de la sociedad civil, dado que si esta última esta robustecida puede brindar la oportunidad de que el modelo sea flexible al no ser causa de ser cooptado por la oposición, grupos clientelares o por el mismo gobierno municipal.

La deliberación es el elemento crucial del diseño, sino está contemplado el ejercicio deliberativo entonces da un giro importante hacia otras formas de concebir la participación, siendo la consulta una de las formas que han proliferado. La supervisión debe ser una acción condeciente a que el gobierno municipal y las instancias encargadas de echar a andar el mecanismo coordinen los trabajos, pero no influyan en la toma de decisiones que hagan los participantes. Finalmente, las reglas deben ser comprensibles para los participantes con la intención de que no sea una razón para no acudir a las reuniones y contribuir en las deliberaciones, la información debe fluir para ser el factor que permita que los ciudadanos conozcan los objetivos, reglas y características del mecanismo, incluso se hacia la referencia que los burócratas técnicos deben de tener la capacidad de explicar en lenguaje sencillo cuando las demandas que se solicitan no son viables pero deben de dar razón de ello para evitar que se tome como una negativa como tal.

Estos elementos dan pie a conocer la forma en que se estructura una experiencia de presupuesto participativo que tenga la finalidad de ahondar en la participación ciudadana y lograr la profundización democrática, en ese sentido, permite ir diferenciando aquellos

mecanismos que tienen el nominativo de presupuesto participativo pero en la práctica son ejercicios de consulta o de gobierno de aproximación pero no de deliberación, circunstancia que responde también a la interpretación ideológica del mecanismo como a continuación se presenta.

2.2.4 Interpretaciones ideológicas.

El último punto por tratar es referente a las posturas ideológicas que se hacen presente en el diseño de los presupuestos participativos y como inciden en su ejecución práctica. La primera vinculación es con la izquierda y el Partido de los Trabajadores (PT), cuando Olivio Dutra impulsó esta forma de participación que ya tenía algunos ensayos, pero la definición de sus características y forma de realizarse además del nombre *Orcamiento Participativo* se ideó en los años 1988-1989. A partir de su expansión ya dejó de ser un proyecto exclusivo de la izquierda y paso a formar parte de los programas de los partidos de centroizquierda, conforme fue desarrollándose históricamente fue ampliando su derivación hacia otras interpretaciones ideológicas. Benjamín Goldfrank (2006:6) describe cuatro posturas ideológicas, a saber, son:

***Nueva Izquierda.** Representado por el PT brasileño, Causa R de Venezuela y el Frente Amplio en el Uruguay, eran parte de la izquierda postautoritaria que tenía en la participación popular el eje de sus programas para lograr el objetivo de consolidar un Estado controlado por los ciudadanos. El presupuesto participativo se inserta en esta visión como una estrategia para llegar a estos fines, que se lograría a través de dotarlo de eficacia, transparencia y abonara a la redistribución del gasto público conforme a disminuir la marginación. Para Dutra, el objetivo iba más lejos: “crear una conciencia socialista y el potencial para crear una hegemonía alternativa” a los ataques neoliberales (Dutra citado en Goldfrank, 2006:6).

***Izquierda Ortodoxa.** Representada por algunas facciones del PT brasileño y ex petistas, además de Felipe Quispe, líder aymara boliviano, conciben al presupuesto participativo como un recurso que favorece al desarrollo capitalista, ayudándola a estabilizar la democracia estimulando la confianza ciudadana en el gobierno. De esta manera, ayuda a la burguesía a manejar la crisis del capitalismo y socava una posible revolución.

***Aproximación liberal.** Impulsada por instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial (que ayudó a diseñar las leyes que le dieron vida al presupuesto participativo en Bolivia, Guatemala y Nicaragua). La visión liberal lo concibe más como una consulta que como una deliberación, que ayudaría a reducir la pobreza, eliminar la corrupción y el clientelismo, como origen de fuentes de trabajos y recursos voluntarios además de incentivar el pago de impuestos. Pero el

presupuesto participativo se inserta como una estrategia que se combina con otras con la finalidad de reducir el papel del Estado. Otro aspecto que critican

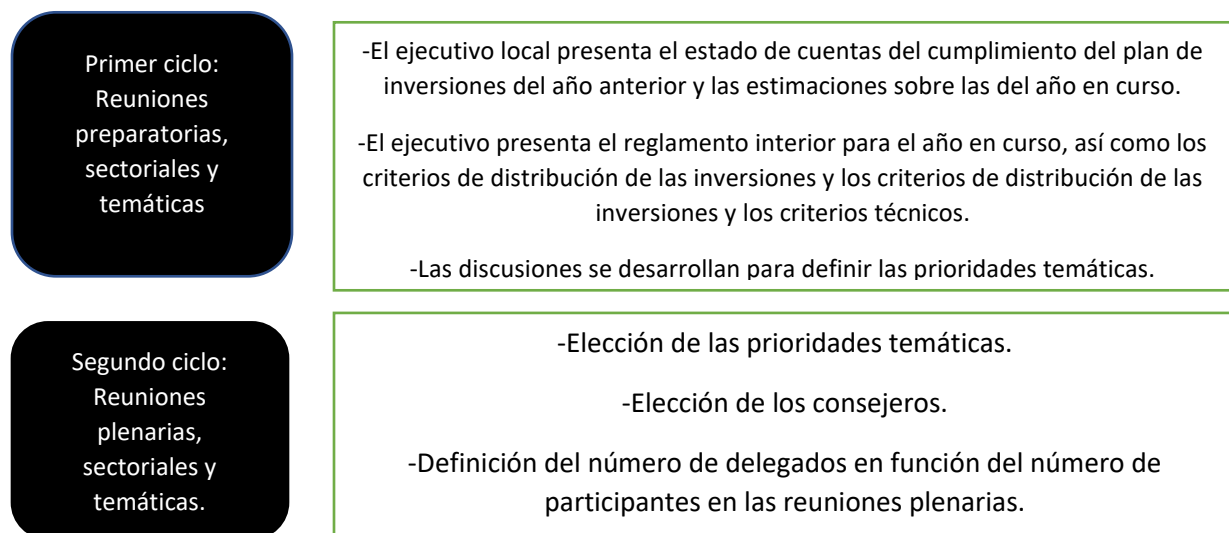
***Visión Conservadora.** Esta es la interpretación más crítica dirigida hacia el presupuesto participativo, ya que lo califica como antidemocrático y turbulento, debido a que ven un riesgo para la democracia representativa (ya que permite que voluntarios no emanados de las elecciones ordinarias, ostenten más poder que los concejales u otros representantes elegidos), debido a que afecta la legitimidad de las cámaras municipales, conduciendo a una pobre prestación de servicios. La crítica también se dirige hacia la posible manipulación que tendrían los participantes por parte del gobierno, al simular que ellos tienen el poder en la toma de decisiones. Y también ven al presupuesto participativo como un poder paralelo que podría reemplazar a la democracia multipartidista y al capitalismo para, en su lugar establecer un sistema de partido socialista único.

Con base en estas orientaciones ideológicas se diseñan los presupuestos participativos, se delimitan las instituciones y actores que se involucran en ellos además de su grado e influencia de participación a lo largo de los pasos e instancias que integran los procedimientos que conforman el mecanismo, pasos que a continuación serán descritos para conocerlos.

2.3 Etapas del presupuesto participativo.

Como se comentaba anteriormente la estructura del proceso de ejecución del presupuesto participativo varía pero de forma general se tienen una serie de pasos distribuidos a lo largo del año calendario, donde la participación de la ciudadanía y organizaciones civiles entran en contacto entre sí y con las instituciones de democracia representativa, que para el caso son aquellas que el gobierno municipal designa como interlocutoras, coordinadoras o supervisoras del proceso, teniendo en cuenta que la finalidad de las reuniones no es solo la discusión abierta o la consulta, sino la toma de una serie de decisiones que van sumando hasta llegar a las últimas fases.

Cabbanes (2004) describe que las etapas se enmarcan en ciclos de discusión, negociación y culminación conforme a la siguiente estructura:



Tercer ciclo:
Continuación de
las reuniones
sectoriales y
temáticas.

-Elección de los delegados a los Foros.

-Jerarquización de las obras y servicios.

-Antes de la jerarquización de las demandas que habrán realizado los Foros de delegados, en algunas experiencias se organizan visitas de los delegados electos con sus respectivas comunidades para definir los proyectos prioritarios. Pueden contar o no con la presencia del gobierno local (con derecho a voz y/o voto), pero se recomienda que si asista especialmente en aquellos casos en donde la sociedad civil se encuentre poco organizada o convencida del proceso. A efectos de enriquecer las deliberaciones de estas reuniones, se sugiere que existan además reuniones regulares entre los delegados a nivel territorial, temático y de ciudad, para constituir un verdadero espacio de representación y negociación.

Cuarto ciclo:
Asamblea
general.

-En esta reunión el Comité del Presupuesto Participativo entrega oficialmente al jefe de gobierno local el listado con los proyectos prioritarios y se realiza la posesión oficial de los delegados del Comité del Presupuesto Participativo. Es importante destacar que en algunas experiencias este comité no está conformado sólo por delegados elegidos por la población, sino que se incorporan representantes de la sociedad civil, entidades empresariales y representantes del gobierno.

Análisis de las
reivindicaciones,
elaboración de la
matriz de reparto
presupuestario y
aprobación de las
mismo

El ejecutivo y sus representantes:

-Realizan el análisis técnico y financiero de las demandas.

-Elabora la matriz de reparto presupuestario.

Aprobación de
la matriz
presupuestaria.

-Discusión y aprobación de la matriz de reparto presupuestario, atribución de recursos por los sectores y áreas temáticas por el Consejo del Presupuesto Participativo.

-Detalle del plan de inversiones y servicios, presentación del proyecto de ley de orientación presupuestaria al legislativo.

Trabajos finales

-Debate y aprobación del reglamento interno, de los criterios de distribución de las inversiones y de los criterios técnicos para el año siguiente.

De esta manera, las etapas van entrelazándose con la negociación y la discusión pero que tiene la característica de la participación como factor clave para su realización. Las experiencias pueden incluir más o menos etapas, pero tomando en cuenta los objetivos de profundización democrática que se describían en apartados anteriores no pueden dejar de lado la participación y, por ende, la deliberación, para que exista la interacción de complementariedad entre las instituciones participativas y representativas, con lo cual el modelo de presupuesto participativo estaría en concordancia con la teoría de la democracia participativa y deliberativa.

Estas etapas deben de tender a tratar de calibrar aspectos propios del diseño institucional y las condiciones previas para evitar o solucionar las limitantes que enfrenta la ejecución del presupuesto participativo (Cabannes, 2004), que entre otras son:

- a) Incapacidad del aparato administrativo para implantar el proceso.
- b) Baja calidad de la información que se presenta a los participantes e inadecuados sistemas de información
- c) Acumulación de obras aprobadas y no realizadas.
- d) Recursos insuficientes para atender las demandas.
- e) Déficits fiscales municipales.
- f) Discusión de un porcentaje muy bajo del presupuesto público.
- g) Falta de participación popular.
- h) Disputas y tensiones entre partidos políticos que influyen en el proceso.
- i) Sistema político clientelar.
- j) Falta de transparencia en las negociaciones entre gobierno y población
- k) Disputas y tensión entre el poder legislativo y ejecutivo.

2.4 La historia del presupuesto participativo en México.

Como se ha antecedido, las experiencias de presupuesto participativo se comenzaron a implementar en distintos puntos de América Latina y, posteriormente, del mundo. Cada experiencia fue adoptando y adaptando el modelo que se originó en Brasil, por ello se puede anticipar que la diversidad de prácticas ha ido aportando aspectos para analizar, dado que pueden ser tomados como positivos o negativos, para consolidar una idea de presupuesto participativo que ayude a la democratización de la sociedad donde se implementa.

Bajo esta perspectiva es menester conocer como ha sido la historia de la implementación de este mecanismo en territorio mexicano, antes de conocer los antecedentes particulares de la práctica en el municipio de Puebla. De inicio, se podría pensar que los antecedentes se remontan a los años noventa y principios de la primera década de los años dos mil -dado que se ajustaría a los años de la fase de expansión- pero se tiene un antecedente que, si bien no ostentó el nombre de presupuesto participativo, tiene características que lo ubican dentro de la estructura y finalidad de éste.

Este primer antecedente se dio en el municipio de Tepic, Nayarit entre los años de 1970 a 1972. Este precedente se produjo cuando arribó al poder el primer gobierno municipal socialista en México, encabezado por Alejandro Gascón Mercado como presidente municipal postulado por el Partido Popular Socialista (PPS). Al implementar iniciativas de gobierno que fueran innovadoras -tanto para romper con el carácter autoritario que prevalecía en todo el país y en específico en Tepic, así como incorporar la participación ciudadana como eje de esas iniciativas para alcanzar el primer objetivo- se dio a la tarea de aplicar mecanismos de descentralización del poder.

Para llevar a la práctica estas ideas se formaron los comités del pueblo, a razón de cincuenta en los barrios y en las colonias de la ciudad de Tepic, y cincuenta en las rancherías y ejidos de carácter rural que son parte del municipio. Dichos comités se elegían cada año en asambleas públicas mediante el voto secreto y directo. La característica que lo asimila como antecedente del presupuesto participativo es que la recaudación de recursos que hacían los comités se distribuía a favor de los pobladores de esa demarcación geográfica. En materia de rendición de cuentas, los comités del pueblo preparaban los informes de ingresos y egresos que se proporcionaban al ayuntamiento quien a su vez lo enteraba al Congreso local.

En voz del presidente municipal Alejandro Gascón la idea de esta experiencia era entregar el poder al pueblo (Hernández y Velasco, 2012) ya que “nosotros en vez de darles limosnas les dimos el poder para que ellos generaran ingresos y decidieran sus egresos” (Gascón Mercado Alejandro en Hernández y Velasco, 2012: 276). Sin embargo, esta experiencia tuvo una corta vida, al generarse el cambio de estafeta partidista -con el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la presidencia municipal- y al no institucionalizarse la práctica, siendo su anclaje principal la voluntad política que la impulsó desde el Ayuntamiento de corte socialista que lo puso en marcha.

Subsecuentemente a esta primera práctica aislada como ejercicio de descentralización del poder público y de la hacienda municipal, a partir de 1980 se presentaron las primeras experiencias formales, dado que se ajustaban al Sistema Nacional de Planeación – y ya posteriormente, en los años noventa conforme al Programa Nacional de Solidaridad-, cuando se incluyó a la ciudadanía dentro de la planeación y gestión del desarrollo local (Olvera, 2009). Dentro de estas perspectivas se encuentran las experiencias de Cuquío en Jalisco, Santa Catarina en Nuevo León y las delegaciones Tlalpan, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo en el entonces Distrito Federal (hoy alcaldías de la Ciudad de México).

El caso de Cuquío, Jalisco se ubica el lapso de 1992 a 2003 cuando el municipio fue gobernado por cuatro periodos bajo las siglas del Partido de la Revolución Democrática (PRD), dotando la gestión de un viraje hacia la participación ciudadana al ser un partido de ideología de izquierda y conformando una agenda con base en la organización ciudadana. Para lograrlo, se creó el Consejo Democrático Municipal de Cuquío (CODEMUC), una organización social territorial con carácter consultivo y de vigilancia. Para integrar el consejo

se dividió al municipio en diez zonas para que los consejeros representaran a cada zona, aunque posteriormente se integraron otros actores sectoriales (Hernández y Velasco, 2012). El consejo y el presupuesto participativo tuvieron relación al ser el primero el que influía en la definición de prioridades en los programas de gobierno y ejercer la labor de vigilancia de la gestión municipal. Así, mediante procedimientos participativos complejos, gestionaron y decidieron sobre el uso de recursos municipales para obra pública.

Para Hernández y Velasco la aportación de la experiencia del presupuesto participativo de Cuquío fue la activación de la participación social y su organización en una amplia red de carácter consultivo y de vigilancia pero que no profundizaron en la democratización debido a que los delegados no tuvieron mandato imperativo y un carácter vinculante a los acuerdos tomados por el CODEMUC (Hernández y Velasco, 2012: 277). Otros autores llevaron el análisis sobre como influyeron actores como la Organización Campesina Independiente de Jalisco, las organizaciones civiles Acción Ciudadana para la Educación, la Democracia y el Desarrollo, y el Instituto Mexicano para el Desarrollo de la Comunidad, así como la asesoría de algunas universidades locales y organizaciones religiosas. Incluso, en el año 2001 recibió el premio Gobierno y Gestión Local que otorga el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) al reconocerlo como una buena práctica, propiciando que por ello tuviera difusión a nivel nacional.

Pero, al igual que el caso de Tepic, para el periodo municipal de 2004 a 2006 hubo un cambio de partido político en la presidencia municipal -en este caso el Partido Acción Nacional (PAN)- lo que derivó que se diluyera esta experiencia de presupuesto participativo al no tener continuidad, sobre todo que al siguiente trienio volvió a cambiar el origen partidista de la autoridad municipal -ahora al Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Para el caso de la Ciudad de México, las primeras demarcaciones en implementarlo fueron Tlalpan, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo en el año 2001, cuando la denominación de ellas era delegaciones. La institucionalización del presupuesto participativo fue relevante debido a que se estipuló en la Ley de Participación Ciudadana vigente en ese entonces, que se debía destinar el 3% del presupuesto total para destinarlo a las propuestas que se realizaran en el marco del ejercicio participativo. A su vez, los rubros a los que se dirigen esos recursos eran: obras y servicios públicos, equipamiento, infraestructura urbana y prevención del delito. Es importante mencionar que al igual que Cuquío, la ejecución del presupuesto participativo en Tlalpan también recibió el premio de Gobierno y Gestión Local del CIDE, además de un reconocimiento por parte de la Fundación Ford y otro por la Federación Internacional de Ciudades Hermanas. De estas primeras experiencias resalta que el organismo encargado de llevar a cabo las consultas y votaciones dentro de las asambleas fue realizado por el Instituto Electoral local, siendo un apoyo importante para institucionalizar los ejercicios.

Con la reforma política que produjo el cambio de Distrito Federal a Ciudad de México trajo también la modificación de delegaciones a alcaldías, las cuales entraron en vigor a partir del

2018 y que tuvo importancia notoria respecto al uso del presupuesto, al contar con ingresos propios mediante la emisión de licencias de obras y giros mercantiles, mayores atribuciones para la gestión del desarrollo urbano y ejecución de servicios públicos.

En la zona metropolitana de Guadalajara, Jalisco se han presentado a su vez experiencias de presupuesto participativo que tienen variaciones entre sí. En los municipios de Guadalajara, Tonalá y Tlajomulco de Zúñiga existen experiencias que presentan características de ejercicios deliberativos. En Guadalajara se implementó el Programa de Intervención por Objetivos, el cual se conforma de un paquete de medidas de atención hacia las colonias marginadas de este municipio. Se entiende como un modelo de administración cruzada o por proyectos, en el que se enlazan las áreas funcionales del ayuntamiento con los programas específicos diseñados para cada colonia. La implementación de las llamadas Casas de mediación comunitaria, fue con la intención de que los vecinos de cada colonia obtengan una solución rápida sobre los problemas que aquejan a los vecinos, siendo el elemento intermediario entre las autoridades y la población.

Como es de apreciarse, la diversidad de ejercicios a lo largo del territorio mexicano tiene características particulares, casi endémicas a cada contexto, pero para tener una perspectiva general de cómo han ido evolucionando, principalmente, en los últimos años, se puede echar mano de identificar características que permitan compararlos entre sí y con ello lograr tener un conocimiento sobre la orientación que tiene la aplicación del presupuesto participativo a nivel nacional.

María Luisa García Bátiz y Luis Téllez Arana aportan un análisis basado en dos características: por un lado, la intensidad y por otro el alcance que la participación ciudadana ha tenido en la aplicación práctica de cada experiencia – que en los casos de Tepic o Cuquío han quedado de manifiesto que fueron experiencias profundas bajo esta consideración-. Aplicando esta metodología en un universo muestral representativo presentan las diferencias en veintisiete municipios y alcaldías del país que son: Saltillo (Coahuila), Tlalpan, Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc (Ciudad de México), Ecatepec de Morelos, Tlalnepantla (Estado de México), Mineral de la Reforma (Hidalgo), Acatlán de Juárez, Cihuatlán, Cuquío, Guadalajara, Juanacatlán, La Barca, Lagos de Moreno, Tlaquepaque, Tlajomulco, Zapopan, Tonalá, Zacoalco, Zapotlán, Puerto Vallarta, Etzatlán (Jalisco), Tepic (Nayarit), San Pedro Garza García, Santa Catarina (Nuevo León), San Pedro Cholula y Puebla (Puebla), (García y Téllez, 2018:18-19).

El análisis de estos autores presenta una graduación de muy bajo a alto, tomando como referencia los siguientes aspectos:

**Intensidad de la participación ciudadana:* si favorece la participación a través de la inclusión de la población -tanto de forma territorial como temática-. Bajo esta visión se pretende que lo ideal es la inclusión de los sectores tradicionalmente excluidos

(mujeres, jóvenes o incorporar las áreas rurales bajo la dinámica participativa urbana cuando sea el caso), además de tomar en cuenta el incentivar la participación individual y la asociativa o incluso la mixta, en aras de generar un auténtico dialogo.

**Alcance de la participación ciudadana:* aquí se centran en el momento en que existe menor o mayor responsabilidad y delegación de poder de decisión de la sociedad respecto al control y gestión de los recursos y proyectos, incorporando a la ciudadanía en la definición, diseño y evaluación, tanto del proceso como de los resultados.

Con base en la combinación de ambas características y la graduación correspondiente ofrecen los siguientes resultados:

<p>Experiencias de muy bajo alcance e intensidad.</p> <p>Presentan una prioridad hacia la realización de una agenda de obras que no precisan decisiones vinculantes y las consultas son asambleas informativas o encuestas aplicadas a grupos sociales específicos previamente elegidos (empresarios, líderes comunitarios y delegados gubernamentales).</p>	<p>Dentro de esta perspectiva se encuentran los siguientes municipios: Mineral de la Reforma, Saltillo y la ahora alcaldía Miguel Hidalgo.</p>
<p>Experiencias de bajo alcance e intensidad.</p> <p>Tienen consejos ciudadanos únicos de poca inclusión y medios de representatividad imprecisos por territorio, cuyo alcance es vinculante, pero al ser esporádicos y convocados por el gobierno y además se enfocan a la realización de obra pública barrial, tienen este grado de alcance donde no hay innovación en los procesos de deliberación.</p>	<p>Del universo analizado están los municipios de Tonalá y La Barca.</p>

<p>Experiencias de intensidad media y bajo alcance.</p> <p>Tienen esta graduación las experiencias que trabajan sobre temáticas o grupos poblacionales específicos, de esta manera, las consultas y sus resultados tienen mayor peso dado que su enfoque es focalizado, pero, tienen una limitación propia cuando son dirigidas en estricto a infraestructura y obra pública.</p>	<p>Ejemplo de este tipo de experiencias es el caso de Guadalajara, Jalisco y la consulta infantil que se realiza en las escuelas de ese municipio.</p>
<p>Experiencias de intensidad muy baja con alcance medio.</p> <p>Son ejercicios cuyo objetivo principal es la recaudación de impuestos, principalmente el impuesto predial, debido a que la decisión es vinculante pero excluyente dado que solo se consulta a aquellos que pagan esos impuestos y, además, se realiza cada que se realiza el periodo de pago.</p>	<p>Los autores comentan que son los presupuestos participativos que tienen más auge, aunque se debe precisar que son consultivos y no deliberativos al presentar una papeleta con opciones a elegir una de entre ellas para que se realice. Ejemplos de estos son Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco y San Pedro Cholula, Puebla.</p>
<p>Experiencias de intensidad intermedia y alcance medio-bajo.</p> <p>La intensidad se logra a través de la conformación de comités o asambleas territoriales para integrar a la mayor parte de la población y acceder a los beneficios, aunque sus mecanismos pese a ser deliberativos presentan fallas. El alcance tiene esa graduación porque las decisiones son vinculantes con una priorización hecha por los comités, pero con fallas en la gestión y la evaluación.</p>	<p>Dentro de las experiencias con estas características se encuentran Cuauhtémoc, Tlalpan, Ecatepec de Morelos, Tlalnepantla, Tepic, San Pedro Garza, Puebla y Santa Catarina.</p>

<p style="text-align: center;">Experiencia con intensidad y alcance altos.</p> <p>Existe una combinación de comités territoriales y temáticos, lo que permite integrar territorios rezagados, tanto del ámbito rural como del urbano; además, existe autonomía y representatividad de los consejos elegidos mediante asambleas públicas, las cuales están presentes a lo largo del proceso, teniendo facultades de autorregulación, control y vigilancia.</p>	<p>La experiencia de presupuesto participativo que cubre una intensidad y alcance de participación ciudadana altos y con ello, lograr objetivos de democratización de la toma de decisiones respecto de la hacienda pública fue el de Cuquío, Jalisco.</p>
--	--

FUENTE: Elaboración propia a partir de la información presentada en García y Téllez (2018:18-19).

Se podría decir que son pocas las experiencias comparadas y aún más restringidas a unas cuantas entidades federativas pero la realidad es esa. Hasta antes de 2018 se tiene el registro de la implementación del presupuesto participativo en 33 municipios o delegaciones, una cifra menor del universo de 2456 municipios y alcaldías que existen en México, representando el 1.64% del total de municipios (García y Tellez,2018).

Pero el análisis permite tener presente que las interpretaciones que le han dado en la ejecución práctica le han dado una diversidad que se presta para poder identificar las características que existen, los objetivos que persiguen y con ello poder ubicar un modelo nacional -además del de Porto Alegre, Brasil- para tenerlo como punto de comparación con la experiencia del municipio de Puebla, el cual se abordará en el siguiente capítulo.

Apuntes Finales.

A través del acercamiento a la experiencia de Presupuesto Participativo de Porto Alegre es posible tener un panorama amplio, debido a que se combina el análisis teórico con el empírico del considerado modelo ideal de este mecanismo de democracia participativa. El desarrollo histórico y sus antecedentes se relacionan con aquellas condiciones previas, que, de nuevo, idealmente se deben de considerar para implementarlo. Pero como se comenta en el texto existen condiciones que son insalvables -como la voluntad política- y otras como el capital social que podrían irse construyendo con el paso del tiempo. Para lograr esos objetivos y consolidar el mecanismo se debe configurar un diseño institucional que responda en la práctica con la teoría participativa, a menos que la interpretación ideológica sea distinta a esta, por lo tanto, su implementación tendría variaciones que lo alejarían de la deliberación y lo acercarían más a la consulta o solo a un gobierno de proximidad.

Es claro que el modelo ideal presenta una serie de pasos y desarrollo de procesos que podrían tomarse como una estructura prototipo pero también se encuentra abierto a que

haya diferencias en otros sitios por el mismo contexto sociopolítico y demográfico -un ejemplo es el municipio de Puebla, donde existe un nivel administrativo de gobierno intermedio dentro del gobierno municipal como son las Juntas Auxiliares, los cuales le dan un giro positivo o negativo según sea el caso de su incidencia en la práctica-, pero se toman como la guía para estructurar la forma en que se desarrollan los trabajos.

Esto también es notorio en las instituciones, tanto representativas como participativas, que interactúan en el proceso, unas para coordinar y facilitar los trabajos de deliberación y las otras creadas exprofeso para integrar a la población en esa dinámica participativa, brindando una idea de complemento entre ellas para lograr los objetivos. Estructura que también sirve como una guía para comparar las atribuciones y funciones de cada una de estas en otras experiencias, como es el caso del municipio de Puebla, el cual se comenzará a estudiar en el siguiente capítulo.

Capítulo 3. El presupuesto participativo en el municipio de Puebla: entre la democracia participativa y el gobierno de proximidad.

INTRODUCCIÓN

Después de tener un acercamiento a la teoría de la democracia participativa y deliberativa, para relacionarlo con el funcionamiento del presupuesto participativo, se continúa examinando sus orígenes, características generales y las particulares de la experiencia de Porto Alegre, Brasil para tenerlo como el parámetro de comparación debido a que su éxito permitió que se reprodujera en el resto de Brasil, Latinoamérica e incluso el mundo. Por esta causa, se comenzó a implementar en México, no sin antes existir experiencias de características similares -como lo fueron las de Cuquío, Jalisco y Tepic, Nayarit- siendo el fondo la disposición de un porcentaje del erario municipal a consideración de la ciudadanía para que se lleven a cabo las acciones que soliciten. El resultado de estas descripciones es reconocer que existen diversidad de experiencias de presupuesto participativo y el realizar un examen de cada uno en particular permite articular la teoría -que día a día los académicos y especialistas siguen enriqueciendo- con la realidad existente en el caso a estudiar.

Por esta razón resulta pertinente abordar el análisis de la experiencia del presupuesto participativo en el municipio de Puebla, de forma general respecto a las características que presenta, como de forma particular bajo el enfoque de conocer cuál es el grado de complemento que tienen las instituciones representativas -aquellas de las que forman parte las autoridades municipales- y las instituciones representativas -aquellas que surgen expresamente para los trabajos del mecanismo y están conformadas por los participantes-. Teniendo en cuenta la teoría descrita en el capítulo 1, la participación ciudadana debe ser el punto fuerte de la experiencia, generando un equilibrio con el dominio que per se tienen las autoridades municipales, aunque también es preciso mencionar que se puede presentar resistencia a la existencia de generar una participación ciudadana genuina al implementar el mecanismo del presupuesto participativo, reduciéndolo a ser un discurso de “apertura democrática”.

Para tener un panorama amplio del contexto en que se desarrolla la experiencia del presupuesto participativo en el municipio de Puebla se comienza con la descripción de su ubicación geográfica dentro del territorio nacional y del propio estado de Puebla, así como sus características demográficas, con la finalidad de tener información sobre el elemento poblacional y de territorio que son claves para diseñar un mecanismo que los integre en su mayor amplitud. A partir de ello se hace una revisión sobre la organización político-administrativa que impera en el municipio, iniciando con la administración municipal correspondiente al Ayuntamiento y su conformación, debido a que impacta en la ejecución del mecanismo. También se exponen las secretarías que, conforme a las reglas de operación del programa presupuesto participativo para el municipio de Puebla, tienen interacción

para llevarlo a cabo, poniendo énfasis en la Secretaría de Bienestar Municipal, que es la encargada de implementarlo, conociendo su estructura orgánica para tener la radiografía sobre su composición y hacer comentarios sobre su potencial para ampliar la capacidad para ampliar y ejecutar el programa.

El siguiente apartado versa sobre la forma en que está subdividido el territorio municipal, que es en este caso las juntas auxiliares, las cuales además sirven como base geográfica para la puesta en marcha del mecanismo. El tener un panorama sobre los elementos comunes entre ellas y aquellas que las diferencian, va introduciendo perspectivas y lecturas sobre la aplicación del programa para generar un efecto de profundización de las consecuencias positivas que persigue el programa.

Posteriormente, se hace un recorrido sobre la historia del presupuesto participativo del municipio de Puebla, delimitándolo en el marco temporal del decenio 2009-2010, lapso en el que se presentaron circunstancias que ayudaron a mantenerlo, pero también a evitar que se consolide más allá de una aplicación somera tendiente a cubrir esa visión de democratización e inclusión de la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Relacionado con la forma en que se plasma la interpretación ideológica que a lo largo del tiempo se ha presentado, se hace una descripción del marco legal que sustenta el ejercicio del presupuesto participativo en el municipio de Puebla, siendo las reglas de operación el documento principal sobre el cual se fundamentan las distintas fases del proceso, los actores e instituciones que intervienen, atribuciones y demás puntos clave que se entremezclan entre la teoría y la realidad empírica. Partiendo de esta información el siguiente punto es conocer las fases del proceso de ejecución del presupuesto participativo, lo cual son los tiempos en los que se llevan a cabo los trabajos, factor que es importante para que la población tenga certeza para poder participar y ver los resultados de esa participación.

Los siguientes dos puntos van de la mano para presentar información que ayudan a construir el sentido de la perspectiva que persigue esta investigación: conocer el grado de complemento que tienen las instituciones representativas y participativas que integran el mecanismo. Para ello se inicia con la descripción de estas instituciones tomando como base lo determinado por las reglas de operación, pero sin dejar de mencionar los aspectos que no contemplan, pero tienen incidencia en la ejecución del ejercicio participativo. Se continúa con el análisis de la relación entre estas instituciones, lo cual implicó realizar entrevistas con distintos actores que recientemente fueron parte de estas instituciones, lo cual permitió conocer y reconocer situaciones que no están escritas pero que se reflejan en la realidad, teniendo el efecto de dimensionar la separación de ésta con el discurso que se ha mantenido sobre este ejercicio.

Se continúa con un análisis de la priorización presupuestal durante el decenio 2009-2019 aunque se toma también información reciente del trienio 2018-2021 que permite

contextualizar el análisis sobre los montos de inversión que históricamente se han hecho. También en este apartado se hace una descripción de las obras que más frecuentemente se han concretado mediante el presupuesto participativo, finalizando con una sugerencia sobre la posibilidad de fijar y distribuir un monto presupuestal para contrarrestar las variaciones históricas del monto de inversión para brindar certeza en la asignación y aplicación territorial.

Se concluye el capítulo con la aplicación de dos herramientas teóricas de autores especialistas sobre el tema, que tienen como finalidad sistematizar la información cuantitativa y cualitativa que se ha recopilado: se retoma de Benjamín Goldfrank el análisis de las “condiciones previas y de diseño institucional de los presupuestos participativos”(2006), y de Yves Cabannes el cuadro de las “dimensiones y variables para discriminar las experiencias que se autodenominan como presupuesto participativo”(2006). Estos dos instrumentos ayudarán a crear el perfil de la experiencia que se lleva a cabo en el municipio de Puebla, ir midiendo los aspectos que son sus fortalezas para mantenerlos y consolidarlos, pero también identificar aquellos que se requiere insertar y desarrollar con la consecuencia de lograr la profundización de los objetivos democratizadores.

En suma, cada uno de los apartados del presente capítulo van abonando a la construcción de una perspectiva centrada no en describir un ejemplo exitoso de experiencia de presupuesto participativo, sino en identificar los aspectos positivos que se pueden sostener para desarrollar y aquellos que se necesitan modificar para consolidar el ejercicio, donde sin duda, el complemento entre las instituciones representativas y participativas es el elemento crucial para alcanzar esa posible amplitud democrática de participación democrática genuina.

3.1 El municipio de Puebla. Características geográficas, demográficas y sociopolíticas.

El municipio de Puebla es parte de la entidad federativa del mismo nombre (Mapa 1). Ésta se conforma por 217 municipios, siendo el de Puebla, además la capital del estado (Mapa 2). Limita al norte con el estado de Tlaxcala, al sur con los municipios de Huehuetlán el Grande y Teopantlán, al oriente por los de Amozoc, Cautinacán y Tzicatlacoyan, y al poniente con los municipios de Ocoyucan, Cautlancingo y San Andrés Cholula. Su superficie territorial abarca 535.3 kilómetros cuadrados.



MAPA 1. Ubicación del Estado de Puebla en la República Mexicana.



MAPA 2. Ubicación del municipio de Puebla dentro del estado de Puebla.

De acuerdo con el último censo de población y vivienda realizado en el año 2020 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) la población total del municipio es de 1 692 181 personas, que representan el 25.7% de la población estatal (6 583 278). De esta cifra el 47.8% son hombres y el 52.2% mujeres. Los rangos de edad más frecuentes por quinquenios son de 20 a 24 años, de ahí 15 a 19 y el tercer rango más frecuente es de 25 a 29 años, con ello, se presenta que el grupo de población por edad más amplio es el de jóvenes (INEGI, 2021).

La densidad de población es de 3 161.2 habitantes por kilómetro cuadrado, siendo la localidad de Heroica Puebla de Zaragoza la más poblada con 1 542 232 personas, seguida por Santa María Xonacatepec con 17 215 y San Miguel Canoa con 15 070 personas (INEGI,2021: 253).

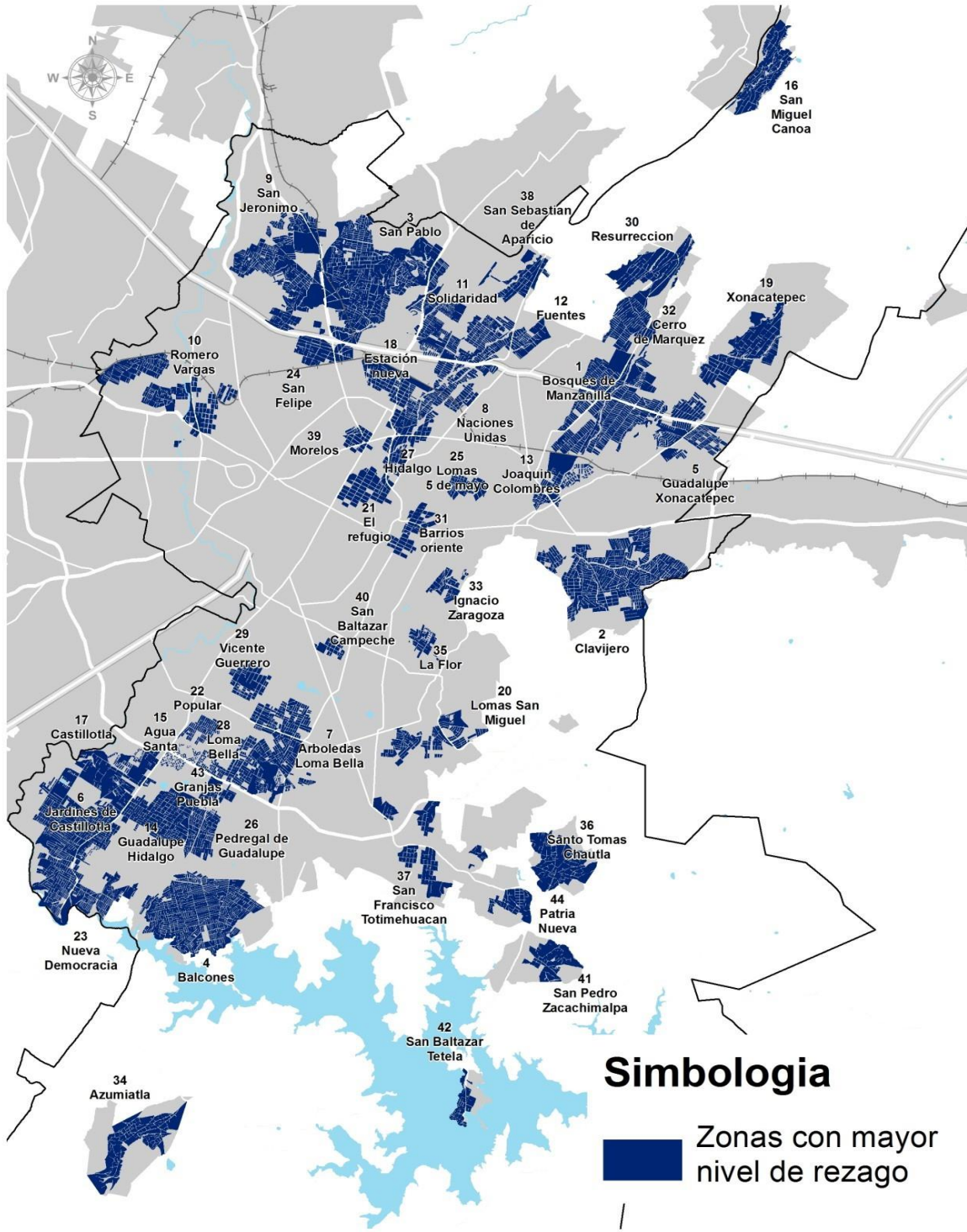
La dinámica de incremento poblacional se advierte dado que en los últimos censos y la encuesta intercensal de 2015 se tienen los siguientes datos:

Año	Población
2020	1 692 181
2015	1 576 259
2010	1 539 819

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de los Censos de Población y Vivienda 2010, 2020 y la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI.

Por tanto, en el lapso de diez años existió un incremento poblacional de 152 362 personas, aunque en el lapso de 2015 a 2020 fue de 115 922, es decir, el crecimiento poblacional de mayor magnitud se presentó en los últimos cinco años, circunstancia que aunada a que el municipio de Puebla se encuentra en una de las zonas metropolitanas más importantes de país -la cuarta a nivel nacional, al integrar municipios del estado de Tlaxcala y de Puebla, incluidos San Andrés, San Pedro Cholula, Cuautlancingo, Coronango, entre otros-, presenta un flujo de personas entre estos territorios pero a su vez, incrementa la concentración de población.

Estos datos son notorios dado a que, al incrementarse la población, se requieren mayores recursos para satisfacer la implementación de infraestructura de servicios públicos, sobre todo en la periferia, que es una zona donde se concentra población que no tiene acceso a estos considerándose como zonas de rezago. El siguiente mapa refleja esta descripción:



MAPA 3. Zonas de mayor rezago en el municipio de Puebla (Reglas de operación, 2015:32)

Respecto a la etnicidad existe un 3.07% de personas que hablan una lengua indígena y, de ellos, el 1.54% no habla español. A su vez, las lenguas indígenas más frecuentes son el náhuatl con el 64% y el totonaco con el 16.2%. Se tiene un 4.0% de personas que presentan alguna discapacidad, siendo el 15.9% de 60 años o más el bloque por edad más numeroso.

La tasa de alfabetización es de 99.2% para el rango de 15 a 24 años y de 97.0% en el rango de 25 años y más. La asistencia escolar es de 76.8% para el rango de 3 a 5 años, 95.7% de 6 a 11, 92.4% de 12 a 14 años y de 56.1% en el rango de 15 a 24 años (INEGI,2021: 253).

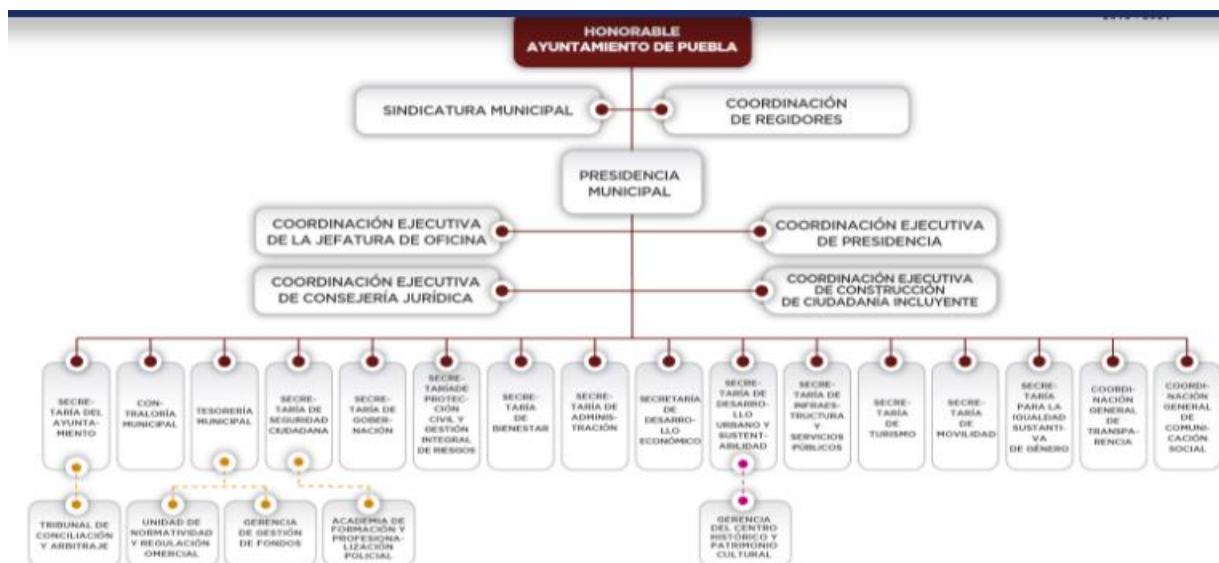
En vista de que se trata de un núcleo de población amplio y con características étnicas dispersas a lo largo del territorio, aunque concentrado en comunidades en la periferia principalmente, representan un reto para que un mecanismo como es el presupuesto participativo sea incluyente en sus objetivos de profundizar la democratización de la toma de decisiones y despertar el interés de la participación ciudadana, además de ser una oportunidad para que grupos de población como son mujeres, personas con discapacidad y jóvenes, sean insertos en la dinámica de los trabajos de esta experiencia participativa.

3.1.1 La organización político-administrativa del municipio de Puebla.

Respecto a la organización político-administrativa, el municipio de Puebla es gobernado por un órgano colegiado denominado Honorable Ayuntamiento del municipio de Puebla, siendo su sustento legal el artículo 115, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De igual forma, se apega a lo descrito en la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Puebla en su artículo 46, fracción I y 47, fracción I describiendo que el Ayuntamiento del municipio de Puebla estará integrado por un Presidente Municipal, regidores (de los cuales son dieciséis de mayoría y hasta siete por el principio de representación proporcional) y un sindico, los cuales sesionarán conforme a lo descrito en los artículos 70 a 77 del citado orden jurídico. Esta característica de resultar elegidos mediante voto popular pero a través de una planilla donde esta inserto el presidente municipal, sindico y mayoría de regidores, implica que al ganar cierto candidato a presidente municipal conlleva que sean elegidos también los demás integrantes de la planilla, algo que otorga estabilidad para la conducción de la gestión durante los tres años que dura pero también implica que las acciones de gobierno y programas no tengan mucha resistencia a realizarse incluso si no llegan a ser tan aceptadas por la población. El factor de la composición del cabildo municipal incide en la integración del Consejo de Presupuesto Participativo, como en su momento se describirá y analizará con mayor amplitud.

A su vez, la estructura administrativa del municipio es centralizada, descentralizada y desconcentrada debido a que integra diversos órganos y dependencias sujetas al Ayuntamiento. Dentro de la administración centralizada están las diversas secretarías que dependen de la presidencia municipal, de entre las más importantes están: Secretaría de Gobernación, Tesorería Municipal, Contraloría Municipal, Secretaría de Seguridad Ciudadana, Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos, Secretaría de Bienestar, entre

otras. De estas secretarías se tienen varias que interactúan dentro de la dinámica del presupuesto participativo, de ahí que es relevante conocer su origen y como están integradas a la administración municipal. En el siguiente organigrama se presentan las secretarías que en su conjunto forman parte de la administración centralizada en el periodo 2018-2021.



FUENTE: Organigrama de la administración centralizada del Ayuntamiento de Puebla, recuperado de la pagina <https://www.pueblacapital.gob.mx/ayuntamiento/373-ayuntamiento/298-organigrama>.

Los órganos descentralizados (o paramunicipales como los nombra el propio ayuntamiento) tienen facultades y obligaciones específicas que describen las diversas actas de cabildo que dieron paso su creación. En la más reciente administración funcionaron las siguientes:



FUENTE: Organigrama de la administración centralizada del Ayuntamiento de Puebla, recuperado de la pagina <https://www.pueblacapital.gob.mx/ayuntamiento/373-ayuntamiento/298-organigrama>.

La organización y división administrativa se basa en el artículo 78, fracción III de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Puebla, donde se establecen las atribuciones que tienen los ayuntamientos para aprobar esta conformación de acuerdo con los requerimientos del municipio.

Como se encuentra descrito en las Reglas de Operación del programa las secretarías del gobierno municipal que interactúan para llevar a cabo el presupuesto participativo en el municipio de Puebla están las siguientes:

Contraloría Municipal.

En las Reglas de Operación se le denomina unidad normativa, la cual, dentro del apartado “6. De las autoridades responsables y las y los habitantes del municipio”, especifica en el punto 6.1 Gobierno Municipal, que a la Contraloría Municipal le mandatan la participación en las asambleas, registrar los formatos que se requieran como el Formato de exploración de campo que se presenta como Anexo 1 de las Reglas de Operación y ser el órgano garante de que se realice conforme a lo establecido a este documento normativo (Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo, 2015:12). Esta última atribución es la que se enmarca en la función principal de la Contraloría General que es ser “el órgano de control responsable de procurar una gestión pública honesta, que previene y combate la corrupción a través de un nuevo modelo administrativo de control y evaluación gubernamental” (Manual de Organización de la Oficina del Contralor Municipal y Staff, 2016: 9). Por esta razón, si existiera alguna manifestación respecto al uso del programa, en el sentido de que fuera utilizado bajo fines de corrupción o tergiversación distintos al bienestar común esta secretaria es la indicada para tener conocimiento sobre ello.

Gerencia del Centro Histórico y Patrimonio Cultural.

En el apartado 6.1.3 Unidades Técnicas precisa que éstas son las instancias responsables de emitir su opinión técnica correspondiente a las acciones propuestas y priorizadas por las y los habitantes. La primera que describe es la Gerencia del Centro Histórico y Patrimonio Cultural, el cual es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad del Municipio de Puebla, creada el 10 de julio de 2014, dotada de autonomía técnica y de gestión – de ahí su carácter de desconcentrada-. Su objeto es conocer, preservar, proteger, vigilar, rescatar y mejorar el Centro Histórico y Zonas Patrimoniales del Municipio. Describen su labor como el fortalecimiento del desarrollo sustentable mediante la promoción, preservación y protección del patrimonio histórico cultural del Centro Histórico de la Ciudad de Puebla (Manual de Organización de la Oficina del Gerente del Centro Histórico y Patrimonio Cultural y Staff, 2016:4). Estas atribuciones están en relación con la función que le otorgan las Reglas de Operación del Presupuesto Participativo a esta Gerencia, dado que es la unidad que emitirá su opinión técnica en un plazo no mayor a 20 días hábiles, únicamente cuando se trate de intervenciones dentro de los barrios del centro histórico y áreas donde se encuentre patrimonio cultural del

municipio de Puebla, sin importar el tipo de vertiente que se implemente (Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo:14). Entonces, la Gerencia es una entidad especializada dedicada al cuidado del Centro Histórico de la Ciudad de Puebla por eso es que las acciones que se describen como propicias a realizarse en esa zona (y otros puntos considerados patrimonio del municipio) dentro del Catálogo de Acciones de las Reglas de Operación del Presupuesto Participativo requieren de su visto bueno, además de la aprobación por parte del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), dependencia federal a la cual se debe dar parte sobre las intervenciones a realizar.

Por estas razones es que la aplicación del presupuesto participativo en el Centro Histórico no se realice de forma sistemática y sea más practica la intervención directa de acciones de conservación o mejoramiento, pero no por ello deja de ser importante conocer como interviene la Gerencia del Centro Histórico y Patrimonio Cultural al estar considerada por las Reglas de Operación.

Secretaria de Infraestructura y Servicios Públicos.

La otra Unidad Técnica que enlista las Reglas de Operación es la Secretaria de Infraestructura y Servicios Públicos, la cual también cuenta con un lapso de 20 días hábiles para brindar su opinión técnica “en los casos que aplique de acuerdo con sus facultades”. En su manual de organización describe que esta secretaria tiene como función programar y realizar de forma eficiente las acciones que garanticen la construcción de infraestructura, así como la prestación de servicios públicos de calidad, con enfoque estratégico e incluyente, que impulse un crecimiento sustentable para el municipio y sus habitantes (Manual de Organización de la Oficina del Secretario de Infraestructura y Servicios Públicos, 2016: 6). Estas funciones le acercan a la realización del presupuesto participativo debido a que está enfocado a la construcción de obra pública que esta descrita en el Catálogo de Acciones como son techado de espacios públicos, instalación de alumbrado público y, dentro del apartado de alto impacto, se especifica el suministro de material para drenaje, alcantarillado, red eléctrica y pavimentación, empedrado, adoquín, guarniciones y banquetas para construir calles.

De esta forma las Reglas de Operación precisan que esta secretaria deberá brindar apoyo técnico, materializado en maquinaria, personal, herramientas y demás instrumentos necesarios para su implementación, pero su importancia se describirá con mayor detalle al analizar la relación existente entre esta secretaria y la de Bienestar Municipal.

Finalmente, ambas unidades técnicas tendrán las facultades de asesorar y orientar al Consejo, emitir la viabilidad de la ejecución de las acciones propuestas y priorizadas por los habitantes y elaborar el expediente técnico correspondiente, en un plazo no mayor a 20 días hábiles, por cada acción priorizada, además de participar en las asambleas realizadas en las zonas en las que se implementará el programa y acompañar a una valoración física de las acciones elegidas.

De estas facultades se desprende que el acompañamiento debe ser constante y tiene el impacto de ser la instancia que emite la viabilidad de las acciones, siendo también su responsabilidad el que justifiquen cuando la opinión no sea favorable, circunstancia que debe ser tratada con mucho cuidado, dado que una respuesta negativa llana o no justificada puede tener el impacto negativo de inhibir la participación. De ahí que la presencia de personal de esta secretaria es fundamental dentro del proceso del presupuesto participativo.

Secretaría de Bienestar Municipal (antes Secretaría de Desarrollo Social).

Como se hacía mención, el presupuesto participativo tiene una relación estrecha con la administración centralizada, en específico, con la Secretaría de Bienestar Municipal. Esta secretaria hasta antes de la administración 2018-2021, ostentaba el nombre de Secretaría de Desarrollo Social Municipal y a partir del trienio 2014-2018 Secretaría de Desarrollo Social Municipal y Participación Ciudadana, para cambiar a Secretaría de Bienestar a partir de 2019.

Esta Secretaría tiene como finalidad “mejorar el bienestar de las personas y fortalecer la cohesión entre gobierno y sociedad para restablecer el tejido social, lo que se traduce en incremento en la calidad y dignidad de las condiciones de vida de las personas” (Manual de organización de la Dirección de Promoción y Participación Social, 2015:4)

De esta forma se puede entender que esta sea la institución encargada de implementar distintos programas destinados a mejorar el bienestar de los habitantes del municipio de Puebla, siendo uno de esos programas el Presupuesto Participativo, el cual tiene contactos con otras secretarías y órganos del Ayuntamiento, pero en específico, la Secretaría de mayor peso en su ejecución es la Secretaría de Bienestar Municipal (antes de Desarrollo Social).

Dentro de las funciones relacionadas con el objeto de estudio que tiene la Secretaría del Bienestar Municipal se encuentran las siguientes:

*Dirigir por instrucción del Presidente, la elaboración, instrumentación y evaluación de estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, así como a las políticas e instrucciones que emita el Presidente o el Ayuntamiento para el óptimo despacho de los asuntos y el logro de las metas de los programas a su cargo.

*Dirigir por instrucción del Presidente, la elaboración, instrumentación y evaluación de estrategias que promuevan la superación de la pobreza rural y urbana, la participación social, el impulso al desarrollo social integral y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil encausadas al impulso del desarrollo social del Municipio.

*Coordinar la identificación de la política general, así como las políticas públicas programas y acciones de Desarrollo Social de la Secretaría, en congruencia con objetivos, estrategias y acciones de la planeación federal, estatal y municipal, estableciendo normas, criterios y

lineamientos conforme a los cuáles se deberán llevar a cabo los programas de Desarrollo Social del Municipio y la correcta aplicación de los recursos.

*Crear mecanismos de promoción a la participación ciudadana, en colaboración con los sectores público y privado en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de programas, proyectos y acciones de Desarrollo Social.

*Promover la asesoría y apoyo técnico a las Juntas Auxiliares para el desarrollo municipal y grupos organizados en materia de Desarrollo Social.

*Realizar acciones de intervención en zonas de atención prioritaria mediante el Presupuesto Participativo.

Estas funciones son enunciativas, mas no limitativas debido a que son las que se enmarcan en la promoción de la participación ciudadana, la atención para atacar el rezago y lograr la inclusión de grupos vulnerables.

Entonces, aquí se puede observar que la Secretaría de Bienestar es la encargada de ejecutar el Presupuesto Participativo, bajo las indicaciones que el Presidente Municipal determine. En las reglas de operación -que más adelante se va a detallar su análisis- establece que es esta Secretaría la unidad responsable y encargada de implementar el programa, otorgándole quince facultades para llevar a cabo el mecanismo, dentro de las que destaca la moderación de las asambleas comunitarias a través de personal de la citada Secretaría. Es decir, el punto de contacto entre los participantes y las instituciones o actores representativos se da mediante estos funcionarios, en particular, de las Direcciones de Promoción y Participación Social, y la de Programas Sociales.



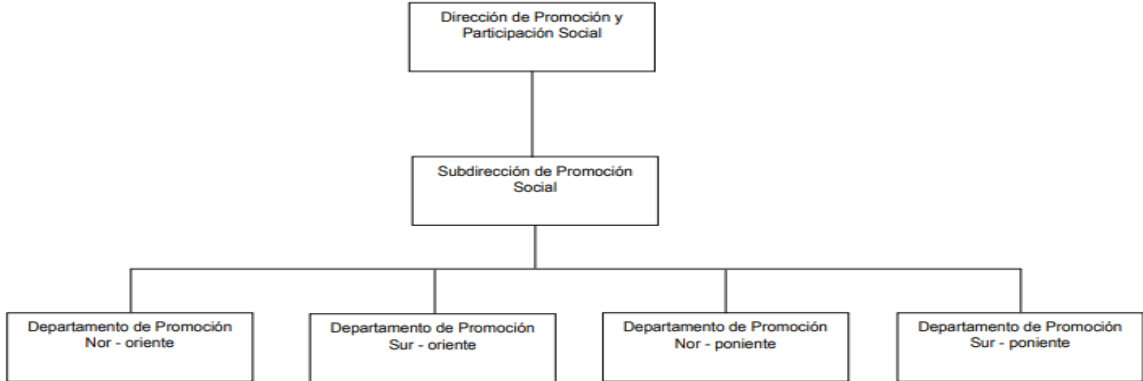
FUENTE: Organigrama de la Secretaría de Desarrollo Social (actualmente Secretaría del Bienestar Municipal) <https://gobiernoabierto.pueblacapital.gob.mx/estructura-organica>.

Generalmente, se adecuan las funciones de las direcciones de la Secretaría de Bienestar con lo estipulado en el Plan Municipal de Desarrollo. Para el Plan Municipal de Desarrollo 2014-2018 se alineó al Eje Rector denominado “Bienestar Social y Servicios Públicos”, además de

los siguientes programas: 1.- Infraestructura Social para el Desarrollo Municipal, 3.- Protección a personas susceptibles o en situación de vulnerabilidad para la inclusión social, 4.- Bienestar social e igualdad de oportunidades y 6.- Dignificación de unidades habitacionales y juntas auxiliares para vivir mejor, donde en específico la finalidad es desarrollar esquemas de programas comunitarios en juntas auxiliares sustentados en la metodología de presupuesto participativo para que los ciudadanos definan y prioricen acciones a implementar.

Para el periodo 2018-2021 el presupuesto participativo está contemplado en el Eje 1, Programa 1 del Plan Municipal de Desarrollo como objetivo mejorar las condiciones de bienestar social de la población mediante nuevos escenarios de oportunidad de desarrollo y participación, fundados en el respeto y la promoción de los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales y sustentables, asimismo, contribuye a la tercera línea de acción que refiere realizar acciones y estrategias de participación, comunicación participativa y corresponsabilidad entre la población y el Ayuntamiento de Puebla para fortalecer los procesos de atención que mejoren la calidad de vida de las personas para que los ciudadanos definan y prioricen acciones a ejecutar (Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo para el municipio de Puebla, 2020:4).

Para desarrollar las funciones que las Direcciones de Promoción y Participación Social, y la de Programas Sociales tienen asignados, presentan los siguientes organigramas y estructuras orgánicas:



Organigrama de la Dirección de Promoción y Participación Social.

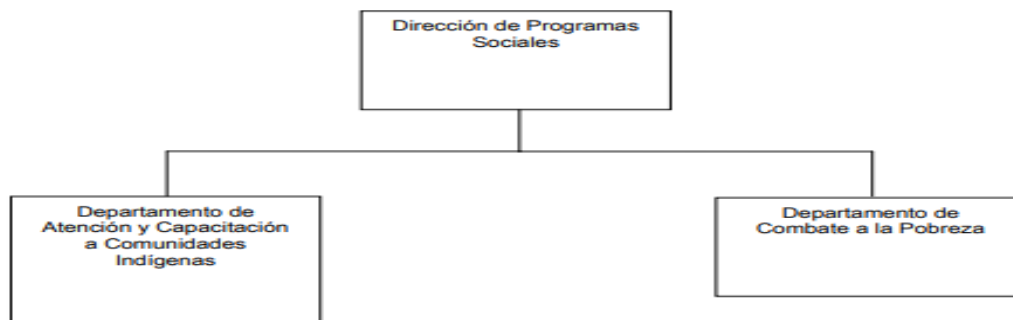
FUENTE. Manual de Organización de la Dirección de Promoción y Participación Social, disponible en <http://www.pueblacapital.gob.mx/i-marco-normativo-aplicable/marco-legal/normatividad-interna/132-normatividad-interna/487-manuales-de-organizacion>.

IV. ESTRUCTURA ORGÁNICA

Nivel	Dirección de Promoción y Participación Social	No. de Plazas	
		B	C
VII	Director/a		1
IX	Analista Consultivo A		1
XII	Analista A		4
XIII	Analista B		18
XIV	Auxiliar		2
	Subdirección de Promoción Social		
VIII	Subdirector/a		1
	Departamento de Promoción Nor-oriente		
IX	Jefe/a de Departamento		1
X	Coordinador/a Especializado/a		1
XII	Analista A	2	6
XIII	Analista B		7
	Departamento de Promoción Sur-Oriente		
IX	Jefe/a de Departamento		1
X	Coordinador/a Especializado/a		1
XI	Coordinador/a Técnico/a		1
XII	Analista A		2
XIII	Analista B		9
XIV	Auxiliar		1
	Departamento de Promoción Nor-Poniente		
IX	Jefe/a de Departamento		1
X	Coordinador/a Especializado/a		1
XII	Analista A	1	3
XIII	Analista B		6
	Departamento de Promoción Sur-Poniente		
IX	Jefe/a de Departamento		1
XI	Coordinador/a Especializado/a	1	
XII	Analista A		2
XIII	Analista B		11

Estructura orgánica de la Dirección de Promoción y Participación Social.

FUENTE. Manual de Organización de la Dirección de Promoción y Participación Social, disponible en <http://www.pueblacapital.gob.mx/i-marco-normativo-aplicable/marco-legal/normatividad-interna/132-normatividad-interna/487-manuales-de-organizacion>.



Organigrama de la Dirección de Programas Sociales.

FUENTE. Manual de Organización de la Dirección de Programas Sociales, disponible en <http://www.pueblacapital.gob.mx/i-marco-normativo-aplicable/marco-legal/normatividad-interna/132-normatividad-interna/487-manuales-de-organizacion>.

IV. ESTRUCTURA ORGANICA

Nivel	Dirección de Programas Sociales	No. de Plazas	
		B	C
VII	Director/a		1
XII	Coordinador/a Especializado/a		1
XIV	Auxiliar		1
	Departamento de Capacitación y Atención a Comunidades Indígenas		
IX	Jefe/a de Departamento/a		1
	Analista Consultivo A		1
X	Coordinador/a Especializado/a	1	
XIII	Analista B		1
	Departamento de Combate a la Pobreza		
IX	Jefe/a de Departamento		1
	Analista Consultivo A		1
X	Coordinador/a Especializado/a		1
XI	Coordinador/a Técnico/a	1	
XII	Analista A		1
XIII	Analista B	1	2

B: personal de base

C: personal de confianza

Estructura orgánica de la Dirección de Programas Sociales.

FUENTE. Manual de Organización de la Dirección de Programas Sociales, disponible en <http://www.pueblacapital.gob.mx/i-marco-normativo-aplicable/marco-legal/normatividad-interna/132-normatividad-interna/487-manuales-de-organización>.

De la información presentada se observa que estas direcciones cuentan con personal adscrito de la siguiente forma: la Dirección de Promoción y Participación Social (sin contar al director) tiene a 85 funcionarios, distribuidos en la subdirección y los cuatro departamentos en que se divide, de este total 4 tienen una plaza de base, mientras que el resto son personal de confianza; a su vez, la Dirección de Programas Sociales, tiene 14 servidores públicos a cargo (también sin tomar en cuenta al director), de los cuales 4 son personal de base. De esta manera se puede mencionar que el Programa Presupuesto Participativo es solo uno más de los programas que tienen a su cargo alguna de estas dos direcciones (en el trienio 2018-2021 fue la Dirección de Programas Sociales la encargada de ello), por tanto, el personal adscrito no llega a ser suficiente para aplicar un programa de mayores dimensiones, ejemplo de ello, es que la Dirección de Programas Sociales se divide en los Departamentos de Capacitación y Atención a Comunidades Indígenas y el Departamento de Combate a la Pobreza, lo cual describe que el presupuesto participativo no tendría un equipo de trabajo que, en específico, se dedicara en exclusiva a la aplicación del mismo.

Incluso, también se resalta que la mayor parte del personal tienen el carácter de ser de confianza, es decir, que a criterio de los mandos de mayor rango -como son directores, secretario de Bienestar o incluso Presidente Municipal, entre otros- pueden ser removidos, permaneciendo solo 4 personas de base por cada Dirección, impidiendo que exista una especialización en la aplicación del Presupuesto Participativo, algo además que se refuerza con el hecho de que con el cambio de administración cada tres años -debido a que hasta el momento no se ha presentado la reelección de algún Presidente (a) Municipal y por ende, una continuidad del Ayuntamiento y gobierno municipal- se renueven ambas direcciones, generando el efecto de que en cada administración se comience de nuevo con los trabajos y con ello, existir un periodo de aprendizaje, situación que no se presentaría al contar con

mayor personal de base adscrito a estas direcciones, lo cual tendría el efecto de consolidación, tanto del mecanismo como del personal que tiene a su cargo la aplicación del mismo.

Para confirmar esta apreciación dentro de las facultades que le asignan las reglas de operación a la Secretaría de Bienestar como unidad responsable están la coordinación de los trabajos, tanto entre las instancias como los actores involucrados, como lo es la organización de las asambleas comunitarias; aplicar los recursos destinados para este programa y gestionar la transferencia de éstos a través de la Tesorería Municipal; realizar la exploración en campo de las zonas de aplicación, para corroborar las condiciones y necesidades existentes; solicitar el registro de los formatos ante la Contraloría; conformar los Comités de Participación Social y mantener actualizado el padrón de integrantes; coordinarse con la unidad normativa y las unidades técnicas en los casos que sean necesarios, entre los más relevantes (Regla de operación del programa presupuesto participativo,2020:13).

Como se puede observar, la Secretaría de Bienestar -a través de la Dirección que designe para cumplir con lo establecido en la normativa- es la instancia que funge como el enlace entre las instituciones representativas y las instituciones participativas que surgen de la aplicación del mecanismo. Ese contacto debe ser justo para que permita que la experiencia se nutra con la participación ciudadana y se refleje en la priorización de las acciones que demande la población y que en caso de que no fueran viables, tienen la responsabilidad de justificar por qué no tendrían ese carácter de viabilidad, junto con las unidades técnicas correspondientes, para sustentar este criterio. A su vez, las propias reglas de operación contemplan que exista un gasto de operación proporcional al 1.5% del presupuesto asignado al programa durante cada año fiscal (Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo:12). Este presupuesto tiene la finalidad de cubrir el gasto de logística para el desarrollo de asambleas, reuniones informativas, mesas de trabajo, realización de estudios de validación técnica, entre otros. Resulta significativo que este presupuesto es proporcional, es decir, que en la medida que se eleve el monto general, y por ende los trabajos necesarios para ejercerlo, se incrementaría el gasto de ejecución, situación que es favorable y determinada con anticipación, no siendo este un obstáculo para que se incremente el presupuesto general a aplicar, pero unido al apunte respecto al personal asignado se advierte que personal con más experiencia ayudaría a que los trabajos se realicen en tiempo y forma, ajustándose al gasto operativo proporcionado.

En la entrevista realizada a Jorge Abascal, titular de la Dirección de Programas Sociales en el trienio 2018-2021, hizo referencia a que ese porcentaje de monto de presupuesto operativo “es una mala copia de las reglas de operación de los programas federales” porque el porcentaje no es el requerido para llevar a cabo los trabajos del presupuesto participativo tomando en cuenta que esos programas federales constan de cientos o miles de millones de pesos siendo 1.5% una cantidad considerable, por ende, bajando a la realidad del

municipio de Puebla se requiere una cantidad mayor para los efectos descritos más transporte de los participantes y en general, para desempeñar de mejor forma el programa.

El personal calificado es una de las condiciones previas que se requieren para lograr una experiencia de presupuesto participativo exitoso, pero otra de ellas es que se existan demarcaciones geográficas de tamaño reducido para la ejecución del mecanismo, situación que en el caso del municipio de Puebla ya presenta una subdivisión interna con características particulares como son las juntas auxiliares, las cuales se analizarán en el siguiente apartado.

3.1.2 La subdivisión sociopolítica del municipio de Puebla: las juntas auxiliares.

El municipio de Puebla presenta una subdivisión administrativa que son las juntas auxiliares, las cuales atienden a razones sociales y políticas, algunas tienen origen prehispánico, pero todas tienen características que permiten reconocerlas como demarcaciones geográficas que integran núcleos de población definidos y con cierto sentido de pertenencia.

El sustento jurídico de la existencia de las juntas auxiliares es el artículo 105 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, donde se establece que la administración pública municipal será centralizada y descentralizada, y también, una disposición es que los ayuntamientos pueden establecer las entidades que se juzgan convenientes para lograr los objetivos de la administración municipal. También la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla dedica un capítulo, el XXVII, titulado De los pueblos y sus juntas auxiliares, que está conformado por los artículos 224 al 233, donde se establecen las características de las juntas auxiliares, las cuales se presentan en el siguiente cuadro:

Característica.	Descripción
Naturaleza jurídica. (art. 224)	Son órganos desconcentrados de la administración municipal, estando supeditados al Ayuntamiento del municipio del que forme parte, sujetos a la coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública municipal, en aquellas facultades administrativas que desarrollen dentro de su circunscripción.
Conformación. (art. 224)	Se conforma por un presidente auxiliar y cuatro regidores, con sus respectivos suplentes.
Forma de elección de sus integrantes: Cabildo Auxiliar. (art.225)	Las Juntas Auxiliares serán electas en plebiscito, que se efectuará de acuerdo con las bases que establezca la convocatoria que se expida por el Ayuntamiento, dicha convocatoria deberá atender el principio de paridad de género.
Principales funciones (art. 230)	<ul style="list-style-type: none"> a) Remitir al Ayuntamiento, el proyecto de presupuesto de gastos del año siguiente. b) Ayudar al Ayuntamiento en el desempeño de las funciones que le encomiende. c) Colaborar con el ayuntamiento para que se procure la seguridad y el orden público del pueblo. d) Gestionar ante el Ayuntamiento la construcción de las obras de interés público.

	e) Nombrar, a propuesta del presidente de la Junta, al secretario y tesorero. f) Fomentar las actividades deportivas, culturales y educativas g) garantizar el funcionamiento de las ventillas h) Impulsar los programas en favor de las personas con discapacidad, niños, mujeres y personas adultas mayores i). Preservar las lenguas originarias, conocimientos y todos los elementos que constituyan la cultura e identidad propios de los Pueblos Indígenas y gestionar ante el Ayuntamiento, los recursos económicos necesarios para este propósito.
Aprobación de acuerdos por parte del Ayuntamiento (art. 232)	Los acuerdos de las Juntas Auxiliares serán enviados para ser revisados y aprobados por el Ayuntamiento respectivo

FUENTE: elaboración propia a partir de la información contenida en la Ley Orgánica Municipal, arts. 224-233.

Por esta razón, de inicio, las juntas auxiliares son órganos de apoyo, cuya finalidad es ser “una forma primaria de gobierno dado que la circunscripción territorial, en lo general, corresponde a asentamientos originales de los pueblos indígenas o a procesos de población claramente identificados” (Leal, 2011:1). Pero también es importante mencionar que en el año 2013 se realizó una reforma a Ley Orgánica Municipal para encuadrar a las juntas auxiliares como órganos desconcentrados perdiendo facultades que lo tenían más cercanos a ser órganos de gobierno y tener un mayor peso frente a la comunidad.

Incluso dentro de las entrevistas realizadas para esta investigación los presidentes auxiliares hacen notoria esta situación, mencionando que en ocasiones el trato hacia ellos por parte de los funcionarios municipales es de “empleados del gobierno municipal” y no como autoridades emanadas de un proceso de elección popular como lo determina el artículo 225 de la citada Ley Orgánica Municipal. Este punto se resalta, debido a que la interacción del cabildo auxiliar carece de facultades que permitan estar orientados hacia una descentralización de la administración pública municipal, con miras a resolver las problemáticas de las comunidades. Miquel y Cazarin lo exponen así:

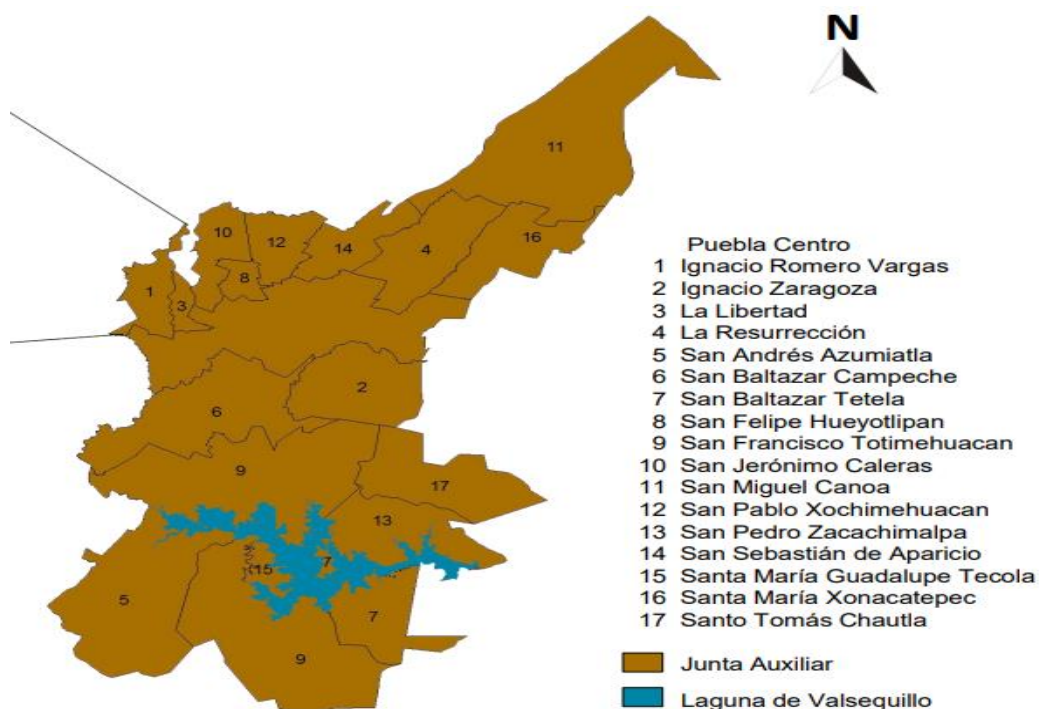
Esta fracción (artículo 231, fracción I), a partir de la reforma, señala que debe procurar la debida prestación de servicios que le haya delegado el ayuntamiento e informar sobre su cumplimiento. Este significó que, en la Ley municipal anterior a la reforma, los presidentes auxiliares eran los encargados de procurar los servicios públicos y vigilar la administración pública en su junta auxiliar, conformando así una función de gobierno, mientras que ahora a partir de la reforma son solamente los encargados de prestar los servicios que el ayuntamiento le delegue... (Miquel y Cazarín, 2018).

Se describe esta situación dado que tiene impacto dentro de la ejecución del presupuesto participativo, al ser los presidentes auxiliares quienes también inciden dentro de su aplicación orientando las posibilidades de elección respecto que obras realizar en la junta auxiliar (punto que se va a desarrollar con mayor amplitud líneas adelante) pero se debe tener en cuenta que se tiene esta división interna del municipio y que tiene una autoridad elegida por la comunidad mediante un proceso democrático.

El otro ordenamiento jurídico municipal específico que les da vida a las juntas auxiliares es el Código Reglamentario para el Municipio de Puebla, en el cual está dedicado el Capítulo 6

titulado De las juntas auxiliares, que contiene los artículos del 108 al 111, confirmando en ellos las características como órganos desconcentrados, pero también define cuantas y cuáles son las juntas auxiliares existentes.

Conforme al artículo 110 del citado Código Reglamentario son diecisiete juntas auxiliares⁷ cuya relación y ubicación es la siguiente:



MAPA 3. Juntas auxiliares del municipio de Puebla. FUENTE. Administración del Municipio de Puebla. Disponible en <https://www.pueblacapital.gob.mx/juntas-auxiliares>.

Son estas demarcaciones que tienen algunas particularidades, por ejemplo, las juntas auxiliares de la zona norte San Jerónimo Caleras, Ignacio Romero Vargas, San Felipe Hueyotlipan, San Pablo Xochimehuacán, La Resurrección, San Miguel Canoa y Santa María Xonacatepec tienen presencia indígena, asociada a que estas zonas tuvieron asentamientos prehispánicos dependientes del señorío de Cholollan (Cholula), situación que al sur comparten con San Francisco Totimehuacán, el cual era un altépetl o ciudad-Estado antes de la llegada de los españoles, señorío que integraba a las actuales comunidades de Santo Tomás Chautla, San Pedro Zacachimalpa, San Baltazar Tetela, Santa María Guadalupe Tecola y San Andrés Azumiatla. También se resalta que las juntas auxiliares de la periferia tienen una marcada vida rural que aun hasta la fecha está integrándose a la vida urbana del centro, situación que marca un punto de comparación con las juntas que están más

⁷ Tomando en cuenta que el 06 de septiembre de 1962 el Congreso del Estado de Puebla emitió el “Decreto por el cual se suprimen los municipios de San Jerónimo Caleras, San Felipe Hueyotlipan, San Miguel Canoa, La Resurrección y Totimehuacán, los que se anexan al municipio de Puebla”, el cual se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Puebla el 30 de octubre del mismo año, decreto que convirtió a esos municipios en juntas auxiliares.

cercanas a la ciudad de Puebla, como San Baltazar Campeche, Ignacio Zaragoza. Esta es una realidad socioeconómica que debería tener un tratamiento específico puesto que las herramientas de análisis del presupuesto participativo miden este escenario.

También estas consideraciones se deben tomar en cuenta para advertir que las juntas auxiliares (como una forma de división interna del municipio de Puebla al aplicar el presupuesto participativo) son una cuestión positiva debido, a que la segmentación que se requiere para implementarlo -como uno de los requisitos previos- ya está definido con anticipación, siendo incluso una división no artificial o hecha expresamente para llevar a cabo este mecanismo, sino por el contrario, se trata de una división “orgánica”, es decir, tienen elementos asociados a los pueblos originarios o a núcleos poblacionales tradicionales que permiten la cohesión social y el entendimiento por parte de los participantes y la priorización de obras y acciones al interior de cada junta auxiliar, mediante la toma de decisiones no en razón de todo el municipio como tal, sino pensando en solucionar las problemáticas de cada comunidad, lo cual al llevarlo en conjunto con las diecisiete juntas auxiliares, se conformaría un municipio con capacidad de ir superando el rezago de servicios públicos y de infraestructura, lo cual a la postre, significaría que el municipio de Puebla tendería a ir superando estas deficiencias tomando como base a las comunidades que forman parte de aquel, algo que históricamente no se ha logrado como a continuación se describe.

3.2 El desarrollo histórico del presupuesto participativo en el municipio de Puebla.

Tomando como referencia la fase de expansión del Presupuesto Participativo, la implementación de este mecanismo en el municipio de Puebla se enmarca en esta fase debido a que se aprobó en sesión de cabildo el 14 de octubre de 2009, cuando se presentó la propuesta de reglamento del presupuesto participativo para el municipio de Puebla, el cual estaba enmarcado dentro del eje 5 “Gobernanza, Innovación y Transparencia” del Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011, siendo el Programa 18 “sistema hacendario y financiamiento para el desarrollo” la base de su estructuración. Este primer impulso se dio bajo la gestión de Blanca Alcalá Ruiz como presidenta municipal bajo las siglas del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Surgió teniendo como base un reglamento publicado en el Periódico Oficial del Estado el 30 de octubre de 2009, y en ese reglamento se estableció que la metodología sería a través de asambleas territoriales, las cuales se enfocaban dentro de la ubicación y delimitación de los polígonos de pobreza definidos por la Secretaría de Desarrollo Social Federal. La ejecución de esta primera experiencia se realizó en el año 2010 con el 5% del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FISM), traducándose en \$9 000 000 de pesos y 11 acciones que se realizaron en la junta auxiliar de San Miguel Canoa y las colonias Felipe Carrillo Puerto y Popular Emiliano Zapata.

Para el siguiente año bajo la administración de Eduardo Rivera Pérez, quien llegó bajo las siglas del Partido Acción Nacional (PAN), se presentaron y aprobaron cambios al reglamento el 11 de agosto de 2011 para que se logrará insertar el presupuesto participativo dentro del

Plan Municipal de Desarrollo bajo el eje 4 Desarrollo Social Incluyente, integrándolo al Programa Integral Urbano Social (PIUS) con un presupuesto de \$16 646 052 millones de pesos, aunque posteriormente se sumaron \$2 503 000 para un total de \$19 146 052. Al usarse la definición mediante el PIUS, se eliminaron las asambleas ciudadanas -y con ello, el elemento deliberativo- generándose 25 acciones, que en su mayoría fueron de infraestructura educativa.

Para 2012 se realizaron 17 acciones -en su mayoría pavimentación, guarniciones y banquetas- distribuidas en 10 zonas definidas bajo el Programa Integral Urbano Social (PIUS), entonces se observa que se presentaron acciones enfocadas bajo este programa, además de un aumento del recurso al llegar a \$44 000 000.

Pese a ese aumento y la intención de fortalecer un mecanismo con miras a incentivar la participación ciudadana, para los años 2013 y 2014 no se designó recurso y, por ende, no se llevó a cabo el programa, siendo un primer ejemplo de que la voluntad política es un requisito previo importante para que siga vigente la experiencia de presupuesto participativo, caso contrario, tiende a dejarse de lado y con ello los avances que se han logrado.

Para el año 2015 se retoman los trabajos del presupuesto participativo ya dentro de la gestión 2014-2018, que tendría la característica de ser un periodo de cuatro años para homologar su conclusión con la siguiente elección concurrente y serían dos los presidentes municipales en ese lapso: primero José Antonio Gali Fayad de 2014 a 2016 y Luis Banck Serrato de 2016 a 2018, el primero elegido en las urnas bajo un gobierno de coalición liderado por el PAN y Banck llegó a concluir la gestión, nombrado por el Congreso del Estado. Es en este periodo cuando la Comisión de Patrimonio y Hacienda Pública Municipal presenta al cabildo las Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo para el municipio de Puebla, donde de nuevo se incluye el elemento de las asambleas como medio de participación ciudadana. En ese año se asignaron \$40 000 000 millones de pesos, con lo cual se mantiene el ultimo monto ejercido en 2012.

Este relanzamiento tuvo una modificación interesante, se integran a las reglas de operación tres tipos de intervención: alto impacto, focalizado y espacios INFONAVIT. En el siguiente cuadro se resumen sus características:

Vertiente	Lugares	Tipo de beneficio	Beneficiados estimados	Resultado	Rubro de intervención
Alto Impacto	Zonas (dos o más colonias, juntas auxiliares)	Directo e Indirecto	10.000- 100.000	Inmediato y de largo plazo	Acciones estratégicas detonadoras de desarrollo
Focalizada	Colonias Populares	Directo	100 - 10,000	Inmediato y de largo plazo	Servicios básicos y mejoramiento de espacios públicos
Espacios Infonavit	Unidades Habitacionales, INFONAVIT	Directo	500 - 10,000	Inmediato y de largo plazo	Necesidades complementarias

FUENTE: Reglas de Operación Presupuesto Participativo,2015:7

Se aprecia que en rubros de intervención hay diferencias en los tipos de acciones a realizar, pero teniendo la intención de combatir el rezago de infraestructura de servicios. También las reglas de operación vigentes en ese entonces resumen gráficamente los servicios segmentados por cada vertiente.

VERTIENTE	RUBRO	ACCIONES U OBRAS	TIPO
Focalizada	Servicios básicos	Agua potable Drenaje Alcantarillado Red Eléctrica Alumbrado público ² Servicio de limpia Mejoramiento de vivienda Calles (Pavimentación, empedrado, adoquín, guarniciones, banquetas)	Introducción Construcción
	Mejoramiento de espacios Públicos	Parques Plazas Jardines Espacios de recreación Espacios deportivos Espacios educativos Explanadas Mobiliario urbano	Rehabilitación Construcción
Alto Impacto	Acciones estratégicas detonadoras de desarrollo	Centros de salud Espacios deportivos Centros educativos Espacios para el comercio y abasto Infraestructura vial (ciclovías, puentes y distribuidores vehiculares)	Construcción Equipamiento
Espacios INFONAVIT	Necesidades Complementarias	Bibliotecas Guarderías Centros de desarrollo Equipamiento cultural Centros de cómputo Seguridad pública	Construcción Equipamiento

FUENTE: Reglas de Operación Presupuesto Participativo, 2015:10

Se destacan las acciones de alto impacto como centros de salud, centros educativos y espacios para el comercio y abasto, los cuales son obras de gran calado e impacto como su denominación lo indica pero que no se realizaron bajo este mecanismo durante el tiempo que estuvieron vigentes, indicando que, si es posible contemplar estas obras al incrementar el presupuesto, pero esas vertientes fueron eliminadas en 2020 para contemplar acciones de construcción y beneficio inmediato.

Para el año 2016 se mantuvo el monto de \$40 000 000, disminuyendo a \$38 000 000 para 2017, teniendo una drástica disminución para 2018 al contar con \$20 000 000, dándose el caso que se pretendía que ese recurso se redirigiera para la expropiación de construcciones

afectadas por el sismo de septiembre del año anterior⁸, confirmando con esa pretensión la sujeción de la voluntad política como un factor para mantenerlo o anularlo.

En el año 2019 se presenta una alternancia partidista producto de las elecciones del año anterior, llegando a la presidencia municipal Claudia Rivera Vivanco abanderada del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA). Producto de esa alternancia partidista, se elevó el monto a \$35 000 000, manteniéndose dentro del promedio del recurso que se había venido ejerciendo, aunque ya durante la realización de los trabajos hubo un incremento en los recursos, alcanzando los \$44 002 599 alcanzando el tope histórico dentro del periodo 2009-2019. La metodología aplicada fue la segmentación para elegir 19 localidades de la zona norte y sur del municipio con presencia de población en situación de pobreza, conforme a los datos emitidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social –para 2019 tomaron los datos disponibles de 2015-, siendo en su mayoría obras de equipamiento urbano como domos -techumbre de espacios abiertos- de escuelas y plazas públicas, suministro de material para guarniciones, banquetas y pavimentación y suministro para adoquinar calles.

Año	Presupuesto
2010	\$9 millones de pesos
2011	\$16 646 052 millones de pesos
2012	\$44 millones de pesos
2015	\$40 millones de pesos
2016	\$40 millones de pesos
2017	\$38 millones de pesos
2018	\$20 millones de pesos
2019	\$44 002 599 millones de pesos

FUENTE. Elaboración propia con base en información obtenida de la página web <https://pueblacapital.gob.mx/search?searchword=Presupuesto%20Participativo&searchphrase=all>

Realizando una lectura rápida se podría deducir que se presenta casi uniformidad respecto al monto de inversión, pero esto no es debido a que exista una determinación

⁸ “Hay propietarios de inmuebles que por x o y razón no se quieren hacer cargo de sus propiedades ni acercarse a la autoridad. En esos casos se ha planteado la posibilidad de hacer las expropiaciones correspondientes. Siempre nos encontramos con la disyuntiva de que no contamos con las indemnizaciones y en tal virtud, en la Comisión de Hacienda y en la conformación del presupuesto es ocupar el recurso de la Secretaría de Desarrollo Social correspondiente al Presupuesto Participativo de 20 millones de pesos porque bajó de 40 a 20 millones para que se pongan en la cancha de la Sindicatura para que se den las respectivas indemnizaciones. Si con 40 millones de pesos alcanza para muy pocas acciones, muy importantes y sensibles. La reducción de 40 a 20 no tendría un efecto positivo, lo mejor es reorientarla. Nos duele porque es un programa noble”. Iván Galindo Castillejos, regidor integrante de la fracción del Partido Revolucionario Institucional (PRI), declaración disponible en <https://www.periodicocentral.mx/2017/municipio/item/19618-propone-el-pri-eliminar-el-presupuesto-participativo-para-expropiar-casonas-del-centro-historico#ixzz7F5f9D5oy>

institucionalizada de éste, sino que es un reflejo de mantener un programa que teóricamente tiene muchos beneficios -siendo ese el discurso- pero en la práctica, no llegan a aplicarse para alcanzar esos fines al ser tan reducido y desproporcionado respecto a la población y territorio que conforma el municipio.

Con base en esta descripción histórica se hace notorio que la voluntad política ha sido el motor para impulsar al presupuesto participativo en el municipio de Puebla y que, pese a la alternancia partidista, se ha mantenido, pero también se resalta que tenga variantes interpretativas o incluso en un momento dado, se haya dejado de lado al no considerarlo compatible con la orientación ideológica del gobierno municipal en turno, siendo este un tema que se debe de prestar atención para evitar que vuelva a suceder su no ejecución y con ello, pueda continuar su historia para seguirse consolidando, siendo el punto total la institucionalización de los factores que permitan o aseguren su permanencia⁹.

3.3 El marco legal del presupuesto participativo en el municipio de Puebla.

El presupuesto participativo requiere de un marco legal para tener una solidez que le permita mantenerse vigente, pero a la vez, ahí se describen quienes son los actores participantes, como interactúan entre sí y los objetivos y finalidades que persigue.

El primer fundamento jurídico es el artículo 115, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde establece que los municipios tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, a su vez, los artículos 102, 103 y 105, fracción II de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Puebla, donde hace la misma aseveración, pero complementa que cuentan con la facultad para disponer libremente de su hacienda pública. Esta facultad permite ubicar que los recursos que conforman el erario municipal pueden ser utilizados conforme a la disposición que el cabildo apruebe y esta es la razón por la cual unos municipios aplican el presupuesto participativo y otros no.

El siguiente ordenamiento al cual se ajusta es la Ley Orgánica Municipal, donde en su artículo 78, fracción V la atribución de los ayuntamientos el inducir y organizar la participación ciudadana en el desarrollo integral de sus comunidades; en el artículo 102 se precisa que los ayuntamientos conducirán la planeación municipal, fomentado la

⁹ Como dato que refuerza este punto para 2020 el monto de inversión fue de \$60 millones de pesos, mientras que para el último año de ese trienio, 2021 la inversión fue mantenida en \$60 millones pero al celebrarse las elecciones municipales de 2021, se produce una nueva alternancia partidista, regresando el Partido Acción Nacional y Eduardo Rivera Pérez como presidente municipal, situación que provoca que para el año 2022 el monto de inversión regresa a ser de \$45 millones, contrastando con la promesa de campaña de Claudia Rivera -que se postuló para reelegirse- que de ganar el monto se incrementaría a \$120 millones para alcanzar los \$200 millones para 2024. De esta forma, la voluntad política está presente en los criterios de definición del recurso a invertir bajo este mecanismo, con lo cual, la falta de institucionalización es evidente como obstáculo para lograr sus objetivos teóricos. Información disponible en:

<https://www.periodicocentral.mx/2021/politica/item/8863-claudia-rivera-propone-120-mdp-juntas-auxiliares>

<https://www.angulo7.com.mx/2022/01/04/ayuntamiento-de-puebla-recorta-25-presupuesto-participativo/>

participación de los diversos actores y grupos sociales, y esto se realizará ,mediante foros de consulta, órganos de participación ciudadana y demás mecanismos que para ese efecto la Ley y los ordenamientos municipales relacionados con la materia; finalmente, los artículos 188 y 189 disponen que para coadyuvar a los fines de la administración pública municipal, los ayuntamientos promoverán la participación ciudadana, así como la promoción y colaboración de los habitantes y vecinos en todos los aspectos de beneficio social.

Dentro de las disposiciones internas emitidas por el cabildo municipal se encuentra el Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla, establece que la programación del gasto público deberá encaminarse a la consecución de los objetivos de la planeación municipal. Como se adelantaba, se considera al presupuesto participativo como un programa, por ello debe ajustarse a los planes de desarrollo, tanto nacional, estatal como municipal, como ejemplo se tienen las bases de los últimos planes de la última gestión 2018-2021:

*Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. El segundo eje general se denomina Política Social, señalando que el objetivo más importante del gobierno de la Cuarta Transformación es que en 2024 la población de México esté viviendo en un entorno de bienestar.

*Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024. Refiere que cuenta con la perspectiva de bienestar en desarrollo humano. En el eje 4 denominado “disminución de desigualdades”, establece como objetivo primordial el reducir la pobreza y la brecha de desigualdad social, entre las personas y las regiones, con un enfoque sostenible, bajo la estrategia de generar las condiciones que permitan mejorar el bienestar integral de las personas.

*Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021. Presenta como justificante como componente central para su construcción a la planeación participativa como una herramienta precisa de resolver problemas basados en la identificación de necesidades sociales como una tarea transformadora dirigida a mejorar la calidad de vida a través del buen desempeño de las instancias que la atienden.

El Eje 1 llamado “Ciudad incluyente centrada en las personas y la cultura”, considera a las personas como el centro de la toma de decisiones de las políticas públicas y de Estado. Dentro de ese Eje 1 se enmarcan las líneas de acción 2 y 20, y el Programa 1 “Derecho al bienestar social con inclusión y equidad”, determinan que las acciones se enfoquen en establecer mecanismos que promuevan la participación y colaboración del sector público y el privado, así como de organismos internacionales y los Consejos de Participación Ciudadana para aplicar programas, proyectos y actividades de desarrollo social.

**Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo para el municipio de Puebla.* Es el documento básico para ejecutar el mecanismo de democracia participativa y deliberativa. Su aprobación, así como las modificaciones que se requieren realizar se llevan

a cabo mediante acuerdos de Cabildo, teniendo por ello la fuerza de ser un documento emitido mediante el proceso legislativo correspondiente.

En su introducción menciona que este programa involucra a las y los habitantes del municipio de Puebla, otorgándoles la facultad de decidir de forma democrática la priorización en el desarrollo de acciones de carácter público que atienden los principales problemas de su comunidad, fortaleciendo así la participación ciudadana y generando la corresponsabilidad entre sociedad y gobierno respecto al gasto público. De esta manera, describe de forma general los objetivos que persigue, pero también dentro de los apartados que lo integran va refiriendo aspectos para entender el proceso que lo integra y los actores que interactúan entre ellos. Los apartados son los siguientes:

-Definiciones. Describe los conceptos que están insertos en la redacción del documento.

-Disposiciones Generales. Se establecen los objetivos -tanto el objetivo general como los específicos-, la cobertura, población objetivo, zonificación, elementos que se toman en cuenta para aplicarlos.

-Modelos de implementación. En este apartado están descritos las vertientes de aplicación, catálogo de acciones y los criterios de selección de acciones.

-Asignación presupuesta! Aquí se establecen que la Comisión de Patrimonio y Hacienda Pública Municipal es la encargada de presentar el monto asignado para aprobación del Cabildo, y a su vez, se determina que los gastos de operación son equivalentes al 1.5% del presupuesto asignado al programa.

-De las autoridades responsables y las y los habitantes del municipio. Aquí se plantean quienes, y como participan actores como la contraloría municipal, la unidad responsable que es la Secretaría de Bienestar y unidades técnicas como son la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos y/o la Gerencia del Centro Histórico y Patrimonio Cultural. También se establecen los derechos y obligaciones de las y los habitantes.

-Representantes ciudadanos y Comité de Participación Social. En este apartado se describen los requisitos, facultades, forma de elección y conformación del Comité de Participación Social, el cual es núcleo de representación ciudadana dentro de las dinámicas de trabajo.

-Consejo de Presupuesto Participativo. A su vez, este consejo está integrado por integrantes del gobierno municipal, de ahí que se detalla los integrantes del consejo, sus obligaciones y en particular las del secretario(a), y como se harán las sesiones.

-Proceso de implementación. Aquí se explica cómo se lleva a cabo mediante los pasos del proceso que son: Planeación, Ejecución, Entrega de la Acción y el Seguimiento y Evaluación, pasos que en el siguiente apartado se detallarán.

-Transparencia, Perspectiva de Género y Enfoque de Derechos Humanos, Quejas, Denuncias y Solicitudes de información. Son los aspectos en los cuales se hace énfasis como se lleva a

cabo la transparencia de información y también las características de perspectiva de género y enfoque de derechos humanos como parte de la política de inclusión para lograr equidad de género.

-Vigencia. Se menciona que las reglas de operación se encuentran vigentes a partir de la fecha de publicación en la gaceta municipal, hasta que sean sustituidos o modificados por acuerdo de cabildo.

Los aspectos puntuales de los actores, instituciones que están presentes en el proceso y los pasos de éste se detallarán en los siguientes apartados para tener la descripción completa del presupuesto participativo en el municipio de Puebla.

3.4 Las fases del proceso de ejecución del presupuesto participativo en el municipio de Puebla.

Después de tener un acercamiento a los ordenamientos legales que le dan vida al mecanismo del presupuesto participativo, es menester conocer las fases en las se desenvuelve el proceso de implementación, el cual se encuentra descrito en las Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo para el Municipio de Puebla¹⁰.

Conforme a este cuerpo legal, se van enlazando los pasos que se van tejiendo para llevar a la práctica este ejercicio de democracia participativa pero también se van mostrando las deficiencias que podrían ser subsanadas con el fin de consolidar esta experiencia.

En el siguiente diagrama se presentan las fases de implementación:

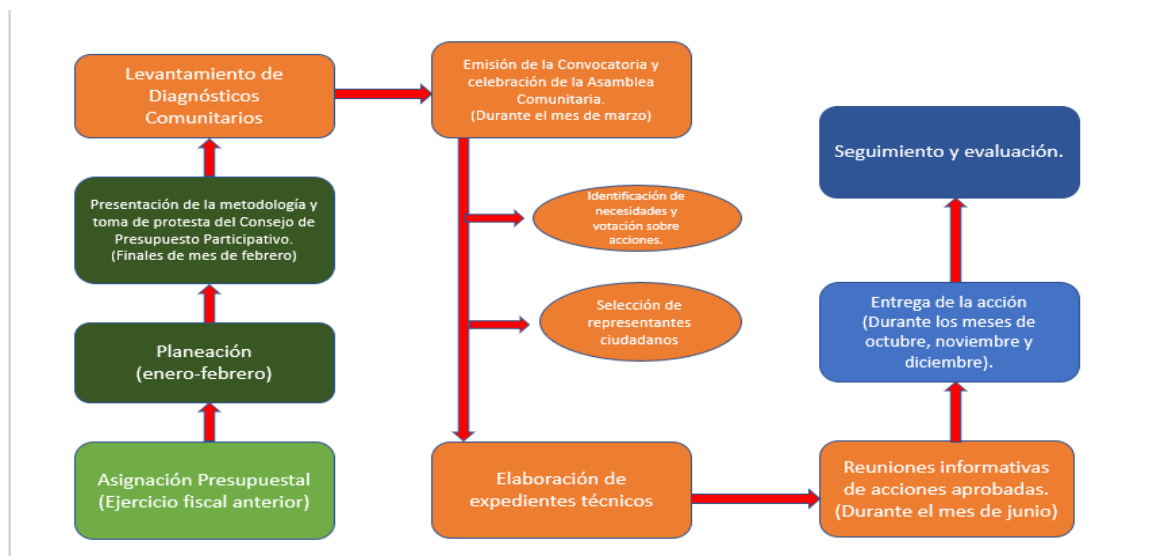


DIAGRAMA DE FLUJO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL MUNICIPIO DE PUEBLA. Elaboración propia con base en información de las Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo para el Municipio de Puebla.

¹⁰ Se toma para su presentación las Reglas de operación vigentes, reformadas el 18 de febrero de 2020 respecto a sus características generales. Se hace esta aclaración debido a que se presentó un adendum en 2020, con motivo de la toma de medidas producto de la emergencia sanitaria derivado de la pandemia de covid 19.

-Asignación presupuestal.

El comienzo del proceso es la determinación del monto de inversión, el cual se propone el año anterior a la ejecución, por conducto de la Comisión de Patrimonio y Hacienda Pública Municipal para estudio y aprobación del pleno del Cabildo y de esta forma, se integra al Presupuesto de Egresos del año entrante.

-Planeación.

Una vez determinado el monto a invertir, se realiza la planeación (que es el primer punto del Proceso de Implementación descrito en las Reglas de Operación), la cual implica la elaboración, revisión y en su caso, modificación de la zonificación del territorio municipal, para determinar, junto al Instituto Municipal de Planeación, cuáles son los polígonos donde se va a implementar el mecanismo, tomando en cuenta que son zonas de atención prioritaria, conocidos como ZAP, los cuales consideran la información emitida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Incluso, durante el trienio 2018-2021, se generaron modificaciones al incluir criterios como la incidencia delictiva, el grado poblacional urbana o rural y el número de personas que hablan una lengua indígena. Así, en este punto es donde se producen los cambios conforme a la interpretación de la aplicación del mecanismo, adecuando los criterios para ampliar o restringir la población objetivo.

Las Reglas de Operación mandatan que la exposición de los objetivos, vertientes y el presupuesto disponible se hará en un acto público, con la finalidad de darlo a conocer a toda la ciudadanía. Las Reglas de Operación no establecen tiempos exactos para realizar el proceso de planeación y la presentación, pero generalmente es en el mes de febrero cuando tiene lugar la presentación, dentro de la cual se incluye la presentación y toma de protesta de los integrantes del Consejo de Presupuesto Participativo, por ello, este evento es considerado como el punto de partida del mecanismo de cara hacia la población.

-Ejecución.

Dentro de esta fase se describen varios procedimientos que tienen la finalidad de aterrizar los trabajos ya en las zonas segmentadas y priorizadas. Comienza la ejecución con el levantamiento de ***Diagnósticos Comunitarios***, los cuales tienen “el fin de tener un primer acercamiento con las y los ciudadanos y conocer sus demandas inmediatas” (Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo:21). Para registrar la información se hace uso del Formato de exploración de campo, consignado como Anexo 1 en las Reglas de Operación y que se integra al expediente comprobatorio de la acción como parte del seguimiento y evaluación. En este punto es ambiguo respecto a si solo se aplican los diagnósticos en las zonas ya determinadas o se realizan en núcleos más amplios, como son las juntas auxiliares, inspectorías, colonias, dado que de esta forma se obtiene información que puede ser de utilidad para desarrollar aún más el mecanismo.

▲ ANEXO 1

FORMATO DE EXPLORACIÓN EN CAMPO

Datos geográficos de la comunidad
 Nombre de la colonia/ unidad habitacional: _____
 Ubicación: _____
 Junta Auxiliar: _____

Área
 Comunidad Urbana Comunidad Rural
 Comunidad Semi-Urbana

Datos Sociales de la Comunidad
 Cantidad Estimada de Familias: _____
 Población Estimada: _____

Servicios Básicos existentes:

a) Agua Potable:	<input type="checkbox"/> Acueducto	<input type="checkbox"/> Pozo	
b) Energía:	<input type="checkbox"/> Eléctrica	<input type="checkbox"/> Solar	
c) Recolección de Basura:	<input type="checkbox"/> No existe Servicio	el <input type="checkbox"/> Existe Servicio	el <input type="checkbox"/>
d) Clínica Médica:	<input type="checkbox"/> No existe Servicio	el <input type="checkbox"/> Existe Servicio	el <input type="checkbox"/> Cuantos _____
e) Puesto Policiaco	<input type="checkbox"/> No existe	el <input type="checkbox"/> Existe	el <input type="checkbox"/> Cuantos _____

Formato de exploración de campo. FUENTE: Reglas de Operación Presupuesto Participativo, 2015

El siguiente procedimiento es la ***Emisión de la Convocatoria de celebración de la Asamblea Comunitaria***, siendo responsabilidad de la Secretaría de Bienestar Municipal, refiriendo las Reglas de Operación que esta convocatoria es correspondiente a las zonas susceptibles de ser atendidas, es decir, es más focalizado dirigido hacia las zonas definidas, ya que incluso se precisa que la difusión deberá de tener mayor intensidad en el área a intervenir. Esta difusión se describe que puede hacerse a través de medios como radio, televisión, perifoneo, entre otros. Esta actividad de difusión durante el trienio 2018-2021 la realizó la Dirección de Promoción Social, como lo mencionó el entonces Director de Programas Sociales Jorge Arturo Abascal Jiménez en entrevista para esta investigación, lo cual resulta interesante, dado que como ya se había descrito, esta dirección cuenta con más personal a disposición a comparación de la citada dirección de programas sociales, teniendo el potencial de llevar a cabo la actividad de difusión a mayor escala de ser necesario.

La convocatoria en cuestión debe contener la siguiente información:

- a) Lugar donde se desarrollará la asamblea.
- b) Fecha y hora de celebración.
- c) Objetivo de la asamblea.
- d) Orden del día.

También en el trienio 2018-2021 se hacía otra actividad previa a la celebración de la Asamblea Comunitaria que son las denominadas Acciones de socialización, los cuales comprendían talleres, pláticas sobre el Presupuesto Participativo, el exdirector Abascal mencionó que se realizaba con quince días o una semana antes de la asamblea, con la finalidad de informar sobre las generalidades del mecanismo para que al ejecutar los trabajos en la asamblea, tengan la sensibilidad de participar con conocimiento de causa. Estas Acciones de socialización no están institucionalizadas, es decir, descritas dentro de las Reglas de Operación y es otro de los ejemplos sobre el impacto de la voluntad política en la

aplicación de la interpretación ideológica para ampliar o restringir sus fines teóricos y reales.

Las Asambleas Comunitarias se llevan a cabo durante el mes de marzo y son la punta de lanza para la introducción de la participación ciudadana en pleno -o esa es la intención conforme a la teoría de la democracia participativa/deliberativa-. Las Reglas de Operación describen que se realizarán con al menos 25 vecinos y vecinas “en tantos lugares de la zona atender sean necesarios” (Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo, 2020:22), es decir, al delimitarse una zona donde se va a aplicar el mecanismo se deben reunir la cantidad mínima de participantes pero no especifica cuales son los criterios para determinar si ya se cubrió el requisito -debido a que no solo es necesario el criterio poblacional como se enlistaba líneas arriba-, siendo este uno de los puntos a tener en cuenta como parte de la institucionalización que requiere tener la metodología.

Estas Asambleas son moderadas por personal de la Secretaria de Bienestar Municipal enfocándose en exponer los siguientes puntos:

- a) ¿Qué es el Presupuesto Participativo?
- b) Objetivos del Presupuesto Participativo.
- c) Esquema de ejecución a implementar.
- d) Tipos de acciones.
- e) Priorización de acciones.
- f) Representantes Ciudadanos y sus funciones.
- g) Consejo de Presupuesto Participativo y funciones.
- h) Elección de Representantes Ciudadanos.
- i) Conformación y atribuciones del Comité de Participación Social.

De nuevo las Reglas de Operación no son exhaustivas en describir como se realizan estas asambleas pero tomando como referencia el diagrama que presenta el informe de actividades de la Secretaria de Desarrollo Social en el año 2016, se llevan a cabo dos reuniones: la primera una reunión informativa para exponer los puntos enlistados y siete días después, la asamblea comunitaria en donde se presentan los proyectos por parte de los participantes, se votan las acciones y se seleccionan a los representantes ciudadanos (Comparecencia del titular de la Secretaria de Desarrollo Social, 2016:19).

La dinámica de la presentación es la siguiente: cada ponente cuenta con diez minutos para exponer el proyecto, pudiendo ser de forma individual o grupal, siendo libre el uso de material de apoyo o ser solo verbal. En las Reglas de Operación vigentes solo hace mención en el punto **Identificación de necesidades** que los moderadores solicitan a los participantes que identifiquen las necesidades, las cuales deben estar apegados al Catálogo de acciones.

Es en este punto donde es pertinente mencionar que se describen dos vertientes: alto impacto, identificados en el rubro de intervención de obra y servicios públicos; y, focalizada,

cuyos rubros de intervención son las acciones detonadoras del bienestar. El catálogo de acciones conforme a cada vertiente son las siguientes:

VERTIENTE	RUBRO	ACCIONES
Focalizada	Servicios básicos	Instalación de alumbrado público Instalación de señalética
	Mejoramiento de espacios públicos	Instalación de mobiliario urbano Instalación de gimnasios al aire libre Colocación de malla ciclónica Dotación de pintura Rehabilitación de áreas verdes Instalación de juegos infantiles Colocación de huertos comunitarios Techados de espacios públicos (domos)
	Mejoramiento de espacios educativos	Dotación de impermeabilizante Dotación de pintura Dotación de instrumentos musicales Dotación de paquetes de libros Dotación de material didáctico Instalación de juegos infantiles Suministro de aulas prefabricadas Equipamiento en mobiliario escolar Colocación de huertos escolares Colocación de paneles solares
	Centro Histórico	Instalación de mobiliario urbano Instalación de gimnasios al aire libre Dotación de pintura Suministro de materiales para limpieza y rehabilitación de fachadas Señalética para centro histórico Rehabilitación de áreas verdes Instalación de juegos infantiles Vegetación urbana Pintura en fachadas (bajo consenso del INAH) Alumbrado público en parques
	Alto impacto	Obra pública Suministro de material: Drenaje Alcantarillado Red eléctrica Calles (pavimentación, empedrado, adoquín, guarniciones y banquetas)

FUENTE: Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo, 2020:9-10.

Existe la acotación que es posible considerarse acciones fuera de catálogo siempre y cuando se cuente con viabilidad presupuestaria y técnica, además de la autorización que se requiera para concretarla, provenga de una instancia pública o privada.

El siguiente paso dentro de la asamblea es la Priorización, en la cual se realiza la votación directa sobre las propuestas para elegir aquellas que califican como “importantes”, y de nuevo las Reglas de operación hacen referencia a que debe cumplir los requisitos de estar consideradas en el catálogo de acciones y que tengan un impacto en la zona a intervenir, detonador de bienestar. Por importantes y que tengan impacto hace referencia a que no sean acciones aisladas que no impliquen un beneficio colectivo, de ahí que una de las finalidades es que repercuta favorablemente a cubrir las necesidades de la población objetivo, eliminando las obras que son proyectadas directamente y que en ocasiones provocan conflictos al no ser solicitadas por la población.

Finalmente, en este punto se hace la anotación que los resultados de la elección de las obras se asentarán en un acta, que tiene como finalidad ser el sustento de cuáles son las acciones priorizadas, dado que su realización dependerá del presupuesto disponible y la aprobación del Consejo de Presupuesto Participativo.

Dejando de lado la presentación de obras y su priorización, el último punto a tratar en la asamblea es la **Selección de representantes ciudadanos**, haciéndose la propuesta de 3 a 6 vecinos de los cuales serán dos los que se votarán como representantes ciudadanos, quienes firman el acta de la asamblea junto a las autoridades municipales que participan.

Una vez que se eligieron las acciones, la Secretaria de Bienestar Municipal realizará **Reuniones informativas de acciones aprobadas** donde se expondrán las causas de viabilidad o inviabilidad que tienen esas acciones, con la finalidad de que se anticipe cuales se podrán realizar, se deben adecuar o no se podrán llevar a cabo y no se tome desprevenidos a las participantes. De estas reuniones se hará una minuta respaldada por los representantes elegidos.

Con la finalidad de que el Consejo de Presupuesto Participativo haga un estudio detallado de las acciones votadas para tener elementos para aprobar cuales de éstas se concretarán se elaboran **Expedientes Técnicos** por parte de las Unidades Técnicas. Dentro de los elementos que se toman en cuenta son características técnicas como costos, beneficiados, materiales de construcción, entre otros.

-Entrega de la acción.

Cuando se termina la acción priorizada, se hace una entrega formal de esa obra a los vecinos y ésta entrega tiene lugar a más tardar 10 días hábiles siguientes a la conclusión de la acción. Dentro de la formalidad que conlleva este acto se tiene que levantar un acta de entrega recepción firmado por los integrantes del Comité de Participación Social, de representantes de las secretarías de Contraloría, de Bienestar Municipal y las unidades técnicas que hayan participado, siendo la principal la Secretaria de Infraestructura. Mediante este acto de entrega los habitantes se comprometen por parte de los habitantes para conservar y vigilar la correcta operación de la acción.

-Seguimiento y evaluación.

Para contar con elementos que abonen a la transparencia y rendición de cuentas, se debe elaborar un Expediente Comprobatorio con el siguiente contenido mínimo:

- a) El anexo 1, que se utiliza en los diagnósticos comunitarios para recabar información de primera mano.
- b) Acta constitutiva del Comité de Participación Social.
- c) Carta de Solicitud.
- d) Carta de Agradecimiento.
- e) Evidencia fotográfica (antes, durante y después).
- f) Acta de entrega recepción de finalización de la acción al Comité de Participación Social.
- g) Croquis de la acción.

Siendo este el último de los pasos del proceso del mecanismo del Presupuesto Participativo en el municipio de Puebla, teniendo claroscuros respecto a la puesta en marcha conforme a la teoría de la democracia participativa/ deliberativa, donde se rescata que existen instituciones, tanto representativas como participativas, las cuales tienen relación entre ellas.

Cuales son estas instituciones y como interactúan son los elementos que se estudian en los apartados siguientes con el objetivo de tener un conocimiento más profundo sobre la experiencia desarrollada en el municipio de Puebla, ahondando en ir más allá del análisis documental sino tomando en cuenta la información obtenida en el campo empírico.

3.5 Las instituciones representativas y participativas que interactúan en el proceso del presupuesto participativo del municipio de Puebla.

A continuación, se mencionarán las instituciones que están descritas dentro de las Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo con la finalidad de ubicarlas, para posteriormente, conocer cómo se relacionan dentro de la realidad.

-Instituciones representativas.

Dentro de las instituciones que surgen de los procesos establecidos mediante los procesos electorales ya se ha revisado como el presidente municipal influye en el mecanismo, de inicio con la presentación de la asignación presupuestal por medio de la Comisión de Patrimonio ante el Cabildo para integrarlo al Presupuesto de Egresos, el incrementar o disminuir este rubro influye directamente para tener éxito el mecanismo. Posteriormente, los responsables de las distintas unidades técnicas y responsables, como parte del gobierno municipal centralizado siguen las directrices que la presidencia municipal tiene en mente, como ya se ha mencionado, conforme a la interpretación ideológica y profundidad de impacto que quieren perseguir. De forma institucional se deliberan aspectos como el monto de inversión en el cabildo, pero se crean otras instituciones exprefeso para deliberar como se va a aplicar esa inversión Es aquí donde se inserta la institución representativa más importante y decisoria dentro del ejercicio: el **Consejo de Presupuesto Participativo**.

La definición que las Reglas de Operación menciona es elocuente: “órgano conformado por autoridades municipales” (Reglas de Operación de Programa de Presupuesto Participativo,2020:5), su integración es una combinación de representantes del gobierno municipal y representantes del Cabildo, además de representantes de instituciones de educación superior, que participan como asesores al contar solo con voz.

Su integración se sustenta en el punto 8.1 de las Reglas de Operación y se describe en el siguiente grafico:



INTEGRACIÓN DEL CONSEJO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO. Elaboración propia con información de las Reglas de Operación del Programa de Presupuesto Participativo para el Municipio de Puebla.

En el gráfico se aprecia que está conformado por integrantes del gobierno municipal, regidores integrantes del Cabildo -que son los presidentes de las comisiones que impactan en la ejecución del presupuesto participativo-, ambos con voz y voto para tomar acuerdos sobre el mecanismo – a excepción del Gerente del Centro Histórico y Patrimonio Cultural, que solo cuenta con derecho de voz-, más los representantes de las universidades y un integrante del Consejo de Participación Ciudadana, que cuentan con solo derecho de voz, algo que resulta contradictorio debido a ellos son integrantes de la sociedad civil pero estarían fungiendo como asesores u orientadores ciudadanos del mecanismo aunque su opinión no tendría mayor peso.

Para confirmar que esta institución es la más influyente dentro del proceso se reproduce a continuación las obligaciones que las Reglas de Operación precisan en el punto 8.2:

- a) Analizar las propuestas de las acciones de los habitantes.
- b) Determinar las acciones a realizarse de acuerdo con el monto aprobado, tratando de optimizar y atender a todas las zonas, colonias, barrios, juntas auxiliares, inspectorías de sección y/o unidades habitacionales elegidas.
- c) Priorizar la ejecución de las acciones conforme a los criterios de selección.
- d) Atender las recomendaciones para la ejecución de las acciones declaradas viables bajo las recomendaciones de las unidades técnicas.
- e) Contribuir con información necesaria para la ejecución de las acciones.
- f) Realizar las gestiones que sean necesarias para la ejecución de las acciones.
- g) Dar seguimiento a las acciones que se ejecuten en el marco del programa.
- h) Interpretar y resolver los casos no previstos en las Reglas de Operación.

- i) Solicitar asistencia técnica de asesores externos al Consejo y especialistas en temas abordados en el seno de este.

Los primero tres incisos describen que este Consejo analiza, determina (es decir, aprueba) y prioriza las acciones a realizar conforme a los criterios de selección, la metodología que previamente se ha establecido y con ello, la dirección que deriva en la toma de decisiones respecto a la aprobación de esas acciones, algo que impacta debido a que el recurso es limitado, siendo proporcional la cantidad de acciones al monto a invertir, mas no a la cantidad de acciones propuestas¹¹, circunstancia que implica que se voten y culminen los trabajos del mecanismo pero la mayor parte de esas acciones votadas no se concreten desincentivando la participación ciudadana.

Se refuerza esta tesis al revisar el funcionamiento de las sesiones del Consejo de Presupuesto Participativo, el punto 8.4 de las Reglas de Operación lo enlistan de la siguiente forma:

- a) El Consejo sesionará válidamente con la mayoría simple de sus miembros, es decir, 50% más uno, siendo convocado las veces que sean necesarias para el desahogo de los asuntos.
- b) Las sesiones serán convocadas por lo menos con 24 horas de anticipación.
- c) Los integrantes del Consejo tendrán derecho a voz y voto – a excepción de los ya referidos con solo uso de voz-.
- d) Los acuerdos se tomarán por mayoría simple de sus integrantes y en caso de empate, el presidente honorario -es decir, el presidente municipal- tendrá voto de calidad.
- e) En caso de no existir quorum se levantará un acta en la que conste este incidente y se deberá convocar a una nueva sesión que deberá celebrarse en las 72 horas siguientes.

Con ello se advierte que quienes tienen derecho a voto, son en su mayoría los integrantes afines al gobierno municipal, tanto funcionarios como regidores, solo alguno de los regidores presidentes de comisión podrían ser de oposición. De los trece votos se requieren 7 para aprobar acciones y puntos de acuerdo, tomando en cuenta ese escenario, 5 de los 6 integrantes por parte del gobierno municipal que tienen derecho a voto, más dos regidores darían la validez de aprobación, e incluso tendrían a favor el voto que destrabaría un empate, que es el voto de calidad del presidente municipal.

Otra de las instituciones representativas que tienen o deberían tener mayor influencia en el mecanismo de presupuesto participativo es el **presidente y cabildo de junta auxiliar**, -

¹¹ Ejemplo de ello es la aprobación en el año 2021 de 46 acciones sobre 138 propuestas “por las y los participantes de las asambleas comunitarias, de acuerdo con su viabilidad” conforme se documenta en esta nota periodística disponible en <https://revistaunica.com.mx/aprueban-46-acciones-de-presupuesto-participativo-2021/>.

demarcación que ya se ha descrito anteriormente- y se entiende que, al ser votada la planilla en un plebiscito, tendría un carácter de autoridad intermedia y representante de los intereses de los habitantes de la junta auxiliar. Como en su momento se verá, no necesariamente la relación entre estas autoridades y el gobierno municipal es la mejor, lo que contribuye a dificultar los trabajos del presupuesto participativo, de ahí que el considerarlo dentro del mismo sería una posibilidad que ayudaría a su consolidación.

Formalmente, los presidentes y cabildos de juntas auxiliares no están contemplados dentro del mecanismo, debido a que en las Reglas de Operación no se les asigna alguna función o se les nombra como coadyuvantes en su aplicación pero sin duda su influencia dentro de la demarcación se debería tomar en cuenta, el ser incluidos dentro de las Reglas de Operación para clarificar de qué forma se les tomaría en cuenta para evitar ambigüedades como son el que quieran ejercer el recurso por cuenta propia o solicitar obras con costo al monto de inversión pero sin tomar en cuenta la metodología de aplicación.

-Instituciones participativas.

Estas instituciones surgen formal y legalmente a través de las Reglas de Operación, son creadas expreso para que se inserte a los habitantes dentro de la implementación y con ello, sea la participación ciudadana el eje en que se dirija la toma de decisiones. Sin duda, por varias cuestiones que ya se han descrito, este impacto en la toma de decisiones se estaría limitando por la forma en que se estructura la experiencia del presupuesto participativo en el municipio de Puebla, pero el conocimiento de cuáles son esos puntos da pie a esbozar propuestas para subsanarlos, de ahí la importancia de ir conociendo cuales son, como se conforman y funcionan estas instituciones.

Para comenzar se describen los derechos y obligaciones que tienen las y los habitantes, debido a que son, de forma individual, la base de las instituciones participativas. El siguiente cuadro presenta lo contenido en el punto 6.2 de las Reglas de Operación:

DERECHOS	OBLIGACIONES	
a) Recibir un trato digno, respetuoso, oportuno, de calidad y sin discriminación por parte de las unidades participantes.	a) Asistir a las asambleas comunitarias y otras reuniones que se realicen en el marco de este programa.	c) Cumplir con lo dispuesto en las presentes reglas de operación
b) Recibir un trato digno, respetuoso, oportuno, de calidad y sin discriminación por parte de las unidades participantes	b) Realizar la priorización de acciones de acuerdo con los mecanismos establecidos en las reglas de operación.	d) Colaborar con las unidades normativa, responsable y técnica en el desarrollo del programa.
c) Presentar propuestas de acciones para ser susceptibles de ejecutarse mediante el Programa		e) Participar activamente en la implementación de las acciones cuando la naturaleza de la misma lo requiera
d) Votar y ser votado como representante ciudadano.	g) Presentar quejas o denuncias ante la instancia competente.	f) Proporcionar la información requerida por la unidad responsable para la ejecución de la acción.
e) Ejercer su derecho de acceso a la información y recibirla de forma actualizada y oportuna.	h) Denunciar cualquier situación que contravenga las disposiciones de las presentes Reglas de Operación.	
f) Recibir asesoría, cuando lo requiera, por parte de las instancias participantes	i) Formar parte del Comité de Participación Social.	

FUENTE: Elaboración propia con base en la información de las Reglas de Operación del Presupuesto Participativo para el Municipio de Puebla.

Con base en esta información se puede apreciar que el centro del modelo es la participación individual, de ahí que se hace hincapié en las reglas de operación en este punto en cómo se perfilan esa participación, algo que llega a distar de otros modelos o enfoques donde existe una apertura institucionalizada a la integración de colectivos. Es entonces que la opción es la conformación de instituciones cuya vida activa se renueva cada año, situación que también permite que nuevos “cuadros” tengan la oportunidad de ser parte de los trabajos del mecanismo año con año.

En un primer escalón se tienen a los Representantes Ciudadanos, los cuales tienen las siguientes características:

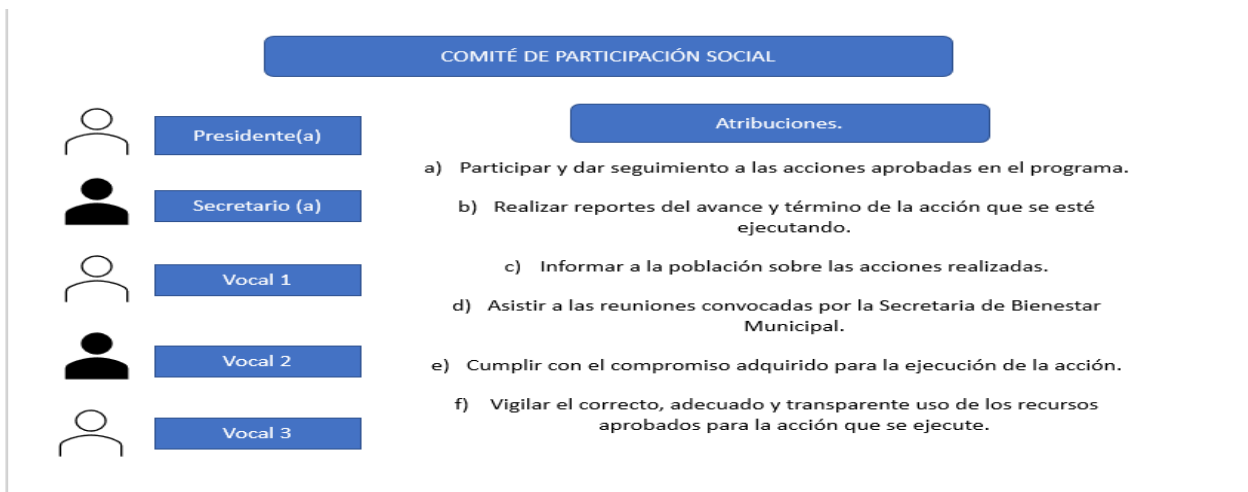
REQUISITOS	FACULTADES
a) Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos.	a) Coadyuvar para el cumplimiento eficaz del programa.
b) Ser vecino de la colonia, barrio, junta auxiliar, inspección de sección o unidad habitacional seleccionada a participar	b) Promover la participación y colaboración de los habitantes de las zonas que representan.
c) No desempeñar al momento de la elección algún cargo de elección popular.	c) Firmar de enterado cuando se explique la viabilidad de las acciones.
d) No desempeñar cargos como dirigente, presidente, delegado, titular o puestos homólogos de partidos o agrupaciones políticas.	d) Las demás que señale el Consejo y las reglas de operación.
e) No ser integrantes de las mesas directivas de colonia o su similar.	e) No ser miembro de culto religioso, ni miembro de las fuerzas armadas.
f) No ser servidora o servidor público.	f) Para acreditar la vecindad en la colonia, barrio, junta auxiliar, inspección de sección o unidad habitacional en donde se realice la elección, los candidatos a ser votados deberán presentar una identificación oficial vigente que contenga su domicilio actual.

FUENTE: Elaboración propia con base en la información de las Reglas de Operación del Presupuesto Participativo para el Municipio de Puebla.

Como se aprecia sus facultades son limitadas, siendo la más destacada es el firmar de enterado cuando se haya manifestado por los funcionarios correspondientes la viabilidad o no de las acciones votadas, para que de esta forma se tenga el respaldo ciudadano de las obras que se van a realizar.

El elemento de elección de estos representantes ciudadanos si conlleva el ejercicio de democracia directa. Esta elección se realiza dentro de las asambleas comunitarias, bajo el requisito de participación de 25 personas como mínimo, quienes firmaran un formato de elección para dar constancia de este proceso, el cual se lleva a cabo con el uso de papeletas depositadas en una urna y su subsecuente conteo para adjudicar el triunfo mediante mayoría simple. Finalmente, se hace hincapié que estos representantes ciudadanos tendrán el carácter honorario no forman parte de la estructura del Ayuntamiento y no maneja recursos.

La otra institución participativa es el **Comité de Participación Social**, el cual tiene el objetivo de “vigilar el correcto, transparente y adecuado uso de los recursos, además de promover la participación social, coadyuvando a fortalecer la implementación del programa en beneficio de la población” (Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo para el municipio de Puebla, 2020:17). Este comité se integra por personas beneficiarias de alguna de las acciones a realizarse, son elegidos de forma individual mediante votación celebrada en asamblea para este fin, siendo los requisitos de elegibilidad los mismos para ser representante ciudadano. Su conformación y atribuciones son los siguientes:



FUENTE: Elaboración propia con base en la información contenida en las Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo para el municipio de Puebla.

Este comité tiene un carácter de auditor de las acciones para cumplir el objetivo de transparencia que tiene el mecanismo, por esta razón cobra relevancia como una de las instituciones que, al tener el carácter ciudadano en su conformación, abonan al discurso de participación ciudadana como eje de los trabajos. Este control ciudadano, de primera instancia, es una buena práctica debido a que dota de credibilidad al ejercicio y el que se sustenta la entrega de la obra a través del formato respectivo, brinda ese grado de institucionalización requerido para evitar que la contraloría ciudadana se deje de lado.

3.5.1 La relación institucional coexistente al interior del presupuesto participativo, ¿relación de complementariedad o de subordinación?

Después de haber expuesto cuales son las instituciones representativas y participativas que se describen en las Reglas de Operación del mecanismo del presupuesto participativo en el municipio de Puebla, se requiere establecer cuál y como es la relación que existe entre ellas, debido a que en la teoría, su relación es de complemento, pero como se ha adelantado, desde la descripción que se hace de las reglas de operación, se advierte que el grado de complemento es mínimo, llegando a ser de subordinación.

Para poder precisar esta tesis se realizó una serie de entrevistas semiestructuradas a distintos actores, cuyo grado de participación dentro del mecanismo está definido por las reglas de operación, pero su experiencia personal abona a conocer aquello que no se encuentra escrito pero que está presente en la realidad.

Para comenzar se realizó una entrevista a Jorge Arturo Abascal Jiménez, quien fungió como Director de Programas Sociales en el periodo 2018-2021, dirección adscrita a la Secretaría de Bienestar Municipal, encargado de implementar el programa Presupuesto Participativo y sobre el particular precisó algunas cuestiones que se pueden resaltar. De inicio, hace mención que, al llevarlo a cabo, se percataron que puede ser utilizado como “clientelar”, debido a que existen liderazgos locales ya establecidos, que tendrían influencia para que a las asambleas comunitarias llegaran grupos con la consigna de votar por obras previamente pactadas, desalentando la participación individual. Recapitula sobre el hecho de que se puede dar la simulación, en el sentido de que la deliberación entre los habitantes no se haría, solo se cumpliría los formalismos de consignar con fotografías la reunión y la firma de las actas correspondientes; de ahí que durante el trienio 2018-2021 intentaron superar este obstáculo, tratando de que las asambleas fueran abiertas para sumar la mayor cantidad de personas posibles con la finalidad de destrabar que llegaran grupos ya acordados para la elección de obras, lo cual no es en esencia algo negativo pero tomando en cuenta que el presupuesto es corto, existe la posibilidad de que los participantes no acudan a las asambleas debido a que conocen la dinámica micro local del barrio, colonia o junta auxiliar, teniendo noción de que los liderazgos “imponen” las acciones.

Esto explica por qué no haya tanta difusión sobre los ejercicios del presupuesto participativo, ya que se realizan en zonas donde previamente se ha ubicado como se puede realizar la dinámica participativa, es por lo que el impacto no es tan amplio y deriva en el desconocimiento de la existencia y naturaleza del mecanismo para la mayor parte de la población. Incluso el presidente auxiliar de San Baltazar Campeche menciona que, en las pláticas sobre el mecanismo con los regidores, uno de ellos mencionó que “no les decimos a todos porque no alcanza el dinero”, teniendo esta doble lectura, por un lado, la aplicación de difusión segmentada y por otro, la puerta de entrada para que se utilice con fines clientelares por parte del gobierno municipal.

Otro aspecto que el entrevistado describió es la relación existente entre la Secretaría de Bienestar Municipal y la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos, instancias que en su momento ya se describió como las reglas de operación definen sus funciones, pero no reflejan la realidad de la ejecución de las acciones. Esto es porque como lo manifiesta Jorge Abascal la Secretaría de Bienestar legalmente no podría realizar contratos para construcción de las acciones, por esa razón, es que en las reglas de operación no se refiere como construcción sino como adquisición de suministros de material para obra pública, porque solo la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos puede ejecutar la construcción. Comenta que por esta razón sería importante que se modificara el marco legal

para que no existiera ese candado, pero al mencionarle sobre la sugerencia de que se creara una dirección en específico para el manejo del presupuesto participativo, advirtió que esto mismo podría hacerse en la Secretaría de Infraestructura, creándose una instancia que se ocupara de realizar las obras que emanen de presupuesto participativo con la finalidad de darle celeridad al proceso. De esta manera cuando se aprueban las obras y se tiene el suministro de material¹², la construcción la realizaría esta instancia bajo una coordinación entre direcciones y departamentos enfocados en exclusiva al presupuesto participativo, generando certidumbre al entregar resultados en tiempo y forma.

También la relación que se tiene entre el gobierno municipal, representado por la Dirección de Programas Sociales de forma particular y las juntas auxiliares, representados por los ediles auxiliares, tiende a ser tensa por varios aspectos. Como se describe líneas atrás, la posición de los presidentes auxiliares está reconocida por la Ley Orgánica Municipal, pero a partir de su reforma en 2013 -como órganos desconcentrados que apoyan en la gestión municipal- sus atribuciones fueron limitadas. Por esta razón, esa relación puede ser distante porque los habitantes solicitan obras a las autoridades auxiliares pero ellos solo cuentan con la posibilidad de gestionarlas ante el ayuntamiento, en específico, la Secretaría de Infraestructura y dependiendo si son allegados al gobierno municipal o no, la respuesta a las gestiones puede ser afirmativo, dilatoria o negativa, por eso es una forma de validar que el mecanismo de presupuesto participativo puede ser clientelar cuando las acciones ya son negociadas por el ayuntamiento, los ediles auxiliares y los liderazgos locales.

La perspectiva de Jorge Abascal es que los presidentes de juntas auxiliares, de estar más involucrados, podrían influir en la votación de acciones de obras que no necesariamente serían las que la población necesita sino aquellas que los grupos que los impulsan para acceder al cargo propongan, pero si refiere que su presencia de forma institucional debería ser una constante siempre y cuando existan los contrapesos necesarios para que no impliquen un sesgo. En este mismo sentido se pronuncia Patricia Montaña Flores, quien fungió como regidora presidenta de la Comisión de Patrimonio del Cabildo durante la gestión 2018-2021, y hace un apunte que abre el panorama de la realidad del mecanismo respecto a que en el fondo el elemento político está ligado a intereses, que si llegan a ser contrarios a los liderazgos locales podrían llegar a reventar las asambleas, de ahí que se debe conciliar el mecanismo conforme a la puesta en práctica de valores políticos frente a la cultura de corrupción que llega a existir en las juntas auxiliares, dado que se dan casos que los puestos en el cabildo auxiliar se “heredan” entre familiares que ya han ejercido ese cargo. De esta manera la descentralización del presupuesto es algo positivo, pero a través de la participación ciudadana genuina que pone en relieve que ataca esa cultura clientelar y de corrupción, además que los presidentes de juntas auxiliares son importantes debido a

¹² Vía el Comité Municipal de Adjudicaciones del Ayuntamiento de Puebla, quienes llevan a cabo el procedimiento de adjudicación del cual se muestra un ejemplo de la convocatoria del ejercicio 2019 en el anexo 3.

que proveen de apoyo para la realización de los trabajos como lo es la facilitación de espacios para las asambleas.

Ahora bien, la perspectiva de los presidentes de juntas auxiliares, como una institución representativa pero emanada de un ejercicio de democracia directa como son los plebiscitos, tiene aspectos interesantes. De inicio el contexto durante este trienio 2018-2021 fue de confrontación entre los ediles auxiliares y el gobierno municipal, debido a que los primeros reclamaron que los hicieron a un lado al momento de llevar a cabo obra pública y no existió una descentralización de los recursos. Respecto al presupuesto participativo mencionaron que es un buen mecanismo pero que debe de consolidarse con mayor presupuesto.

De forma individual la postura de Gerardo Rodríguez García, presidente auxiliar de San Jerónimo Caleras en el periodo 2019-2022, tiene esa valoración sobre el mecanismo. Lo considera importante debido a que la participación ciudadana lo potencializa, pero es claro sobre el hecho que esa participación amplia y sustentada en valores democráticos no es fácil de lograr. Advierte que está muy presente la visión clientelar de la participación, cuando las personas son invitadas a acudir a las asambleas mencionan que lo hacen con la intención de recibir algo a cambio como lo es una despensa o un tinaco, es decir, una contraprestación o un beneficio inmediato es lo que incentiva a que se haga presente la gente en las asambleas, e incluso comenta que se da el hecho de que existe resistencia a conciliar entre vecinos si existen previamente rencillas entre ellos. Por esta razón es que pone de ejemplo que se logran realizar acciones en espacios educativos públicos, como son los techos o domos y demás obras que se llevan a cabo en escuelas debido a que existe una organización de los padres de familia para proponer estas acciones, llevarlas a la votación y alcanzar a que se incluyan en la lista para su aprobación en el Consejo de Presupuesto Participativo.

Por eso la organización lo considera un elemento clave, y para lograrlo un primer punto es brindarles conocimiento sobre el mecanismo y las consideraciones que presenta pero que se refuerza con los hechos de que vean que las acciones votadas si se hacen y se entregan a la población. Con el aumento de presupuesto, enfoque en problemas específicos y una concientización respecto a los objetivos democráticos permitirían obtener ese impulso. Y es en este punto donde el presidente auxiliar puede coadyuvar en los trabajos, Gerardo Rodríguez refiere que trató de organizar a los habitantes para motivar el interés, platicando con los vecinos previamente para conciliar, además trató de impulsar las propuestas ante los regidores. Esta descripción es un ejemplo de cómo se complementarían las instituciones representativas y participativas, siendo en particular la idea de la posición de las autoridades auxiliares para que la elección de las acciones sea aquellas que cumplan con lo establecido en las reglas de operación y repercutan en un beneficio colectivo.

El ejemplo específico que describe es el adoquinamiento de la Calle Del Jaguey donde se encuentra la Escuela Secundaria Técnica 98, que al ser un plantel con afluencia de personas

y de tránsito vehicular, permitió tener un impacto de beneficio colectivo, dado que el plantel educativo se encuentra lejos de la calle principal que es el Camino Real a San Jerónimo. Al realizar un recorrido en la zona se advierte esto, además que -también se resalta algo que se analiza posteriormente- la calle se pavimentó con adoquín, pero sin colocación de guarniciones y banquetas, algo que de primera instancia no afecta debido a que la calle no es tan transitada por vehículos, pero claro está, que no es lo idóneo que las obras estén incompletas para disminuir los costos. Dicha acción está registrada como “suministro de materiales para el adoquinamiento de la calle del Jagüey y Xaxalpa” con una longitud de 253.80 metros, la cual fue entregada el 11 de noviembre de 2019, pero sin contar con el suministro de material para las guarniciones y banquetas como otras acciones si lo contemplaron (anexo 4:3) . El ahora expresidente auxiliar menciona que ayudó con la propuesta que se tradujo después de todo el proceso como una obra que benefició a la comunidad de la escuela secundaria pero también por extensión a cualquier persona e incluso vehículo que requiera transitar por la zona. La siguiente evidencia grafica da cuenta de la descripción de la obra en cuestión, así como la dinámica de uso por parte de los escolares y vehículos.





Calle del Jagüey y Xaxalpa, San Jerónimo Caleras.



Calle del Jagüey y Xaxalpa, San Jerónimo Caleras.

Por último, mencionó que con un presupuesto asignado de 4 millones de pesos por junta auxiliar por años sería una cifra que permitiría que se llevaran a cabo acciones con un presupuesto determinado, mejorando la metodología desde una perspectiva de lograr respuestas a la demanda de acciones en las demarcaciones del territorio municipal.

Otra perspectiva es la de Roberto García y Hernández, presidente auxiliar de San Baltazar Campeche. En la entrevista manifestó que su experiencia estuvo marcada por el sesgo partidista de realizar obras en zonas o liderazgos afines al partido oficialista e incluso hace mención que la participación era condicionada al apoyo que podría tener la entonces alcaldesa Claudia Rivera Vivanco para su eventual reelección, de ahí que manifestara que las asambleas eran producto de negociaciones previas pero no relacionadas con la conciliación bajo criterios democráticos sino sustentadas en el intercambio clientelar. Producto de eso también menciona que el gobierno municipal tenía previamente identificados a los liderazgos afines con los cuales podría trabajar para lograr el objetivo clientelar, como ejemplo citó que se realizó una obra en la Unidad Habitacional La Margarita para darle presencia e imagen en la zona a quien posteriormente fungiría como candidato

(en referencia a que esa unidad habitacional se encuentra dentro del distrito 12 federal, cuyo candidato por el partido MORENA en las elecciones de 2021 fue René Sánchez Galindo, quien fungió como Secretario de Gobernación municipal en el trienio 2018-2021). Incluso llega a expresar que trataron a los ediles auxiliares como “empleados”, en contraposición a su posición como autoridades, llegando a pensar que al contar con atribuciones limitadas sería mejor que se convirtieran en delegaciones para ajustarse a la realidad con la que trabajaron y evitar realizar plebiscitos, que en ocasiones conllevan a problemas.

Por estas razones para García y Hernández le parece que el mecanismo es bueno pero al bajarlo a su ejecución pierde sus objetivos democratizadores y en lo particular con los ediles auxiliares considera que si existe una subordinación o se pretende que el uso del presupuesto participativo refleja que va dirigido hacia los ediles que se alineaban a los intereses del gobierno municipal y aquellos que no lo estaban, no les hacían partícipes o no se aprobaban acciones para esa junta auxiliar, como ejemplo mencionó lo acontecido con el edil de Santo Tomás Chautla que reclamó que no le dirigían recursos y obras a su demarcación, provocando que no se aprobaran acciones de presupuesto participativo -lo cual sucedió en el año 2019, como en el siguiente apartado se describe-. Manifiesta que incluso a él le comentaron que la convocatoria la colocara donde nadie la viera para que de esta manera sólo llevara a su gente, con el claro sesgo clientelar y evitar que la asistencia fuese general.

Respecto a la participación ciudadana expuso que llegan a ser complicados los trabajos, dado que las asambleas se realizan en sitios como la presidencias auxiliares los cuales pueden llegar a ser distantes, sobre todo en juntas auxiliares como San Baltazar Campeche o San Francisco Totimehuacán -la cual es la más extensa-, de ahí que uno de los elementos que se requieren para hacer la participación más asequible es la disposición de medios de transporte para trasladar a la población hacia donde se realizan estas asambleas. Y también en relación con esto, presenta la perspectiva que el ciudadano privilegia o antepone otros aspectos -como puede ser trabajo, ocio u otros- antes de elegir acudir a las asambleas o en concordancia con lo dicho por el ex presidente auxiliar de San Jerónimo Caleras, a la población al invitarla a hacerse presente está en espera de recibir alguna prebenda a cambio, de ahí que considera que la invitación debe hacerse de ciudadano a ciudadano para que se vaya eliminando la idea que una autoridad ofrecería además un incentivo de carácter clientelar.

En cuanto al presupuesto asignado manifestó que la cantidad de 4 millones de pesos al año sería significativa para demarcaciones más reducidas pero insuficiente para San Baltazar Campeche, que requiere de mayor visibilización del programa a través de la realización de más acciones, pero está de acuerdo en que la distribución sea proporcional en cuanto a las necesidades de cada demarcación. En este aspecto, hace énfasis en que se debe tener mayor transparencia en la aprobación de las acciones, debido a que se pueden votar y ganar, pero si llegando al Consejo de Presupuesto Participativo ya no las consideran dentro

del presupuesto o no son viables, no se realizan, pudiendo generar un efecto de engaño en la población. Lo ejemplifica al dar cuenta de que se hizo la votación en una escuela para un domo, pero al no entrar en el presupuesto del año en que se votó, se hizo al siguiente. En la información aparece que en 2019 se eligió el suministro de material para el domo de la escuela Vicente Guerrero, el cual se entregó el 17 de febrero de 2020 pero fue una situación que para ese ejercicio se repite en la entrega de varios domos a escuelas hasta el siguiente año (anexo 4:4). También se resalta que le comentaron que “no les decimos a todos -sobre los trabajos del presupuesto participativo- ya que no alcanza el dinero”, esto en palabras de un regidor, en referencia a la discrecionalidad que puede tener el manejo del proceso y sobre todo de la aprobación de las acciones ya seleccionadas.

La perspectiva de confrontación con el gobierno municipal es compartida por Isaac Chetla Muñoz, edil auxiliar de San Francisco Totimehuacán. Reitera que no existió un acercamiento por parte del Ayuntamiento en lo general, mientras que el particular sobre el presupuesto participativo describe que las asambleas ya estaban armadas por parte del personal de la Secretaria de Bienestar, de esta forma la votación de las acciones ya estaba pactada con anterioridad. Pero al mencionarle las cifras de inversión que durante los tres años se hicieron por concepto de obra pública en la junta auxiliar -tanto la inversión directa como lo hecho mediante presupuesto participativo – responde que esos números no son acordes a la realidad, pues las obras que se hicieron no corresponden al costo mencionado, asegurando que, para dar esas cantidades los costos se aumentaron, posteriormente brinda el ejemplo sobre un domo -techo-para espacio abierto de una escuela que se hizo en Guadalupe Hidalgo (que pertenece a su junta auxiliar), tasado en más de un millón de pesos, cuando él lo cotizó y su costo era de seiscientos mil pesos aproximadamente.

Este edil comparte la idea que las reglas de operación al contemplar las asambleas y la votación de las acciones abre la posibilidad de la participación ciudadana, cuando es genuina ésta permite que se logre su objetivo de que se hagan las obras que los habitantes requieren, siendo la priorización el candado de transparencia que tendría como beneficio. Incluso menciona que en la administración entrante tienen la intención de aplicar un programa llamado “peso a peso”, donde la autoridad municipal proporciona el suministro de material y los habitantes la mano de obra, pero tiene dudas sobre su éxito debido a que le mencionaron que estaría restringido a las zonas donde se paga el impuesto predial, excluyendo las zonas de propiedad ejidal que aún se pueden encontrar dentro de la junta auxiliar. Tomando en cuenta este aspecto y sumándolo al hecho de que es un territorio con presencia indígena, a la pregunta sobre la inclusión de ellos en los trabajos del presupuesto participativo, comenta que en si ya no existe tanta presencia indígena como podría observarse en otras juntas auxiliares, si llegaron a integrarlos, pero en menor medida debido a que se concentran los trabajos del programa en la cabecera y en las inspectorías.

De igual forma, respecto a la participación de organizaciones como Antorcha Campesina las descarta en la integración debido a que podrían implicar problemas, ya que los califica como

“difíciles de tratar”. Como conclusión, hizo énfasis en que San Francisco Totimehuacán, al contar con aproximadamente 300 mil habitantes, debería tener la posibilidad de contar con mayor presupuesto a ejercer por esta razón y porque es la más amplia en cuanto a territorio, considerando como idóneos 20 o 25 millones de pesos o bien de 10 a 15 acciones al año para que sea perceptible que se está llevando a cabo el ejercicio. Esto también implica que para alcanzar mayor participación se requiere mayor difusión.

Después de tener este acercamiento con los integrantes de las instituciones representativas y que son autoridades será oportuno conocer la perspectiva de los ciudadanos, que son el elemento fundamental para llevar a cabo el mecanismo de presupuesto participativo.

Se realizó una serie de entrevistas para conocer cuáles son las problemáticas que aquejan en su colonia o barrio, la forma en que tratan de resolverlas, saber si conocen el mecanismo de presupuesto participativo y si en un momento dado llegarían a participar en los trabajos. Se toman tres entrevistas que se realizaron una en cada junta auxiliar de los ahora expresidentes auxiliares, para contrastar lo que mencionaron con lo expresado por los informantes.

Una primera entrevista se realizó en San Jerónimo Caleras, con dos informantes, en donde refieren que las problemáticas son seguridad en las calles, debido a que se han presentado robos a transeúntes, calles con baches, falta de iluminación -tanto falta de alumbrado público como luminiscencia deficiente-, y problema de recolección de basura. Respecto a la forma de resolver esos problemas describen que hacen acciones individuales: para evitar los atracos evitan pasar por las calles donde se han suscito estos delitos -en específico el puente de San Jerónimo, que se encuentra entre ésta junta auxiliar y la de San Felipe Hueyotlipan--, solicitar al transporte de personal de empresas como Faurecia que cambien el sitio de abordaje, avisarse mediante redes sociales como Facebook y Twitter, incluso refieren que está disponible una estación de radio por internet llamada el Calerense donde se enteran de los sucesos que aquejan a los pobladores; en cuanto al problema de recolección de basura, la informante 2 menciona que se organizaron para atacar el problema de distintas formas: desde concientizar a los vecinos mediante la colocación de señalética -con logotipos del ayuntamiento previa solicitud de utilizarlos-, hablando con los choferes de los camiones para que extendiera la ruta, incluso con una contraprestación monetaria para ellos y hablando con el servicio de limpia del gobierno municipal, quienes enviaron una camioneta para vocear los horarios y días de recolección.

Estas formas de resolver la problemática tienen ese elemento de generar acciones individuales y algunas colectivas, pero expresan que no lo hacen ante las autoridades -a excepción del problema de la recolección de basura-, como son la presidencia de junta auxiliar e incluso a pregunta expresa responden que desconocen si hay representación vecinal en la colonia. Hacen hincapié en que esa dinámica no llega a ser efectiva como lo presenta la iniciativa “vecino vigilante”, y la razón que expresan de ser no efectiva, se debe a que la falta de iluminación no permite que cumpla su función. Pese a ello, si hace énfasis

en que la organización vecinal en los años noventa permitió lograr dotar de los servicios de agua potable, drenaje y pavimentación, describiendo que incluso aportaron económicamente para que se logaran, pese a que las autoridades en su momento les habían prometido concretarlo sin requerir este apoyo.

Sobre el presupuesto participativo, no conocen el mecanismo, pero en cuanto a la posibilidad de participar -después de explicarles grosso modo cómo funciona-, la informante 2 responde que no participaría anteponiendo el tiempo que invertiría al cuidado de su negocio, pero cuando se le describe un escenario hipotético en que su participación se tradujera en una solución a un problema directo que le afecte, comenta que, si viera la forma de acudir o en su defecto, enviar un representante. Incluso hace la aportación que en la zona donde vive existen unos predios que se usan para la práctica de deportes, que podría ser sujeto a intervención para hacerlo más funcional y como una acción por la cual si participase, teniendo incluso la visión de observar que el pago de impuestos “se usa para algo bueno”. La informante 1, al plantearle el escenario de si participase o no en los trabajos del presupuesto participativo expresa que sí, aun así, no tuviese un beneficio directo y que incluso podría advertir que habría la participación de personas jóvenes como ella sería significativo, debido a que no tienen la “mente cerrada”.

La siguiente entrevista se concretó con una informante que vive en la colonia Granjas Ejidales San Isidro, en la junta auxiliar San Baltazar Campeche, pero además con el hecho de que en esa zona se llevó a cabo la pavimentación con adoquín de la calle 14 C sur, en la colonia Granjas San Isidro, con una longitud de 167 metros, entregada el 30 de noviembre de 2019 (anexo 4:4). Incluso la entrevista refiere que dicha calle se encuentra detrás de su domicilio, pero pese a ello, no conocía que la pavimentación se hizo mediante el mecanismo del presupuesto participativo.

Dentro de las problemáticas que expresa aquejan la zona donde vive están la inseguridad y la falta de pavimentación de calles, sobre todo cerca de la Avenida Las Torres o Municipio Libre. Para afrontar la inseguridad comenta que existe una organización vecinal, que se comunica mediante redes sociales, incluyendo grupos de Facebook y WhatsApp para alertarse, además de timbres y silbatos que permiten avisar que está sucediendo un hecho de inseguridad y genera que se reúnan los vecinos para apoyar. Este dispositivo de comunicación y alerta lo valora como positivo, al tener la percepción de que la inseguridad ha bajado, sumado al hecho de que los recorridos de la policía municipal han coadyuvado para atenuar la situación. Pese a que considera que hay buena comunicación con la Mesa Directiva de la colonia no conoce a sus integrantes, ubica a un vecino que es parte de aquella pero no ubica que cargo tiene.

Para concluir la entrevista y preguntarle si conoce o a oído hablar del presupuesto participativo, contestó que lo ha escuchado en los noticieros, mas no en los canales de comunicación vecinal, no sabía de qué se trataba, pero ya con la descripción que se le hizo, manifiesta que si participaría, aunque por falta de tiempo lo podría hacer entre semana

debido a que los fines de semana los dedica a actividades domésticas. El último punto que aborda es el hecho de que exista la posibilidad de mayor difusión de información del mecanismo para que puedan participar las personas interesadas.

Otra entrevista se realizó para conocer estas mismas observaciones, pero al sur de la ciudad, en la colonia Azteca, que se encuentra en la junta auxiliar de San Francisco Totimehuacán. El informante 4 es un habitante de una zona cercana a la ribera del lago del Valsequillo pero que tiene la característica de tener presencia del grupo político Antorcha Campesina, el cual se caracteriza por organizar a los pobladores de las zonas donde tienen influencia para solicitar servicios, pero también para tener la función de ser grupos de choque. Dentro de las problemáticas que en voz del informante son de mayor atención es la pavimentación, drenaje, alcantarillado, iluminación y alumbrado, tanto su realización como el mantenimiento. La pavimentación, que incluiría guarniciones y banquetas, describe que en la colonia aproximadamente es el 30% de las calles que se requiere. En cuanto a la organización vecinal, expresa que la principal forma de comunicación es de voz a voz y si llega a existir liderazgos que son quienes convocan o “mueven” a las personas para exigir o tramitar servicios. Pero es en este punto donde introduce que en la zona, los liderazgos son parte de Antorcha Campesina, la cual funge como un canal para la atención de las demandas, dado que hay un resultado aceptable para contar con servicios básicos, de ahí que exista un grado de confianza hacia esa organización y no tanto hacia el gobierno, argumento sustentado en el hecho de que solo se acercan a los pobladores para escuchar sus demandas en las campañas electorales, cuando buscan convertirse en autoridades, por esta razón es que sería interesante que existieran consultas hacia la población para conocer qué tipo de servicios hacen falta. Al preguntarle sobre el acercamiento de este tipo que han tenido las autoridades menciona que durante los mandatos municipales emanados del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido Acción Nacional (PAN) pero este último acotado a la gestión de Antonio Gali es cuando se dieron más acercamientos, derivado de acuerdos con Antorcha Campesina.

Al preguntar si conoce el presupuesto participativo, la respuesta es negativa pero al explicar en qué consiste responde que si participaría aunque tiene la idea de que algunos vecinos tendrían dudas en participar, de inicio por la apatía de relacionarlo con la política (electoral-partidista) como algo malo y a su vez, porque tiene la presencia de Antorcha Campesina como un referente, pero acota algo interesante: la desconfianza al gobierno se reduciría si existe mayor información y visibilidad sobre el mecanismo, de forma que si es notorio que se realiza en todo el municipio, generaría más certidumbre e incentivaría la participación, ya que si no lo conocen no sabrían si participar o no.

Al realizar el recorrido por la colonia Azteca si se observa que existen calles pavimentadas con concreto hidráulico, pero de algunas ya está maltratada la carpeta de rodamiento, llama la atención que la zona más cercana a la ribera del lago de Valsequillo es la que requiere más atención. Yendo hacia el norte están otras colonias como Balcones del Sur y

Constitución Mexicana, las cuales se reconocen como bastiones de Antorcha Campesina debido a que en sus calles hay murales y propaganda con alusión a esta organización, siendo patente su presencia con obras de gran calado en la zona como un auditorio-casa de cultura y un centro deportivo, del cual el informante describe que cuenta con varias canchas para practicar futbol, baloncesto e incluso una alberca techada.



Auditorio y Casa de Cultura ubicado en la colonia Balcones del Sur.



Unidad deportiva ubicada en la colonia Balcones del Sur.

Como se puede observar todos los actores hacen referencia a que la puesta en marcha del presupuesto participativo es positiva para lograr beneficios, pero también coinciden en que la participación ciudadana genuina es un elemento fundamental para lograrlo. Bajo el

modelo actual se tiene una serie de intereses que chocan por la pugna de contar con un beneficio de llevar a cabo obras y acciones ante la población de parte de las autoridades que forman parte de las instituciones representativas, sobre todo por el hecho de que el órgano máximo de decisión no tiene representación participativa. Por otro lado, la falta de difusión a un mayor espectro poblacional y territorial provoca que el desconocimiento sea un factor para permitir que el proceso sea controlado pese al discurso de inclusión existente desde su aprobación en 2009 y puesta en marcha en 2010.

Otro aspecto que tienen en la mira -principalmente, los ediles auxiliares- es el referente a los montos de inversión para ejercerse cada año, el cual califican de insuficiente en proporción a la población y territorio, siendo otro de los motivos por el cual no se extiende la publicidad sobre el mecanismo, por ello a continuación se presenta un análisis sobre los montos que históricamente se han invertido y en que acciones, y con ello, poder ofrecer una idea de aumento para establecer una cifra en específico para que cada año se utilice sin tantas variaciones.

3.6 Análisis de la priorización presupuestal en el decenio 2009-2019, la salida del callejón.

Dentro de las condiciones previas se tiene el requerimiento de recursos suficientes para que se logren los objetivos, pero no solo para la inversión de obras sino también para la adecuada ejecución de los trabajos del ejercicio del presupuesto participativo, de ahí que se necesite una buena bolsa que cubra la inversión acorde al tamaño de la demarcación geográfica y la población que la habita, que permita que año con año se vaya incrementando, tanto la participación como el monto para ser más efectiva la intervención y el impacto sobre el combate a la desigualdad o en su defecto el monto se mantenga sin las variaciones que ya se han descrito en la descripción histórica del mecanismo, lo cual implica fijar de forma institucional y legal la inversión. Retomando el inicio de la experiencia del presupuesto participativo en el municipio de Puebla, éste comenzó a idearse y aprobarse en el año 2009 para realizarse en el año 2010. A continuación, se presenta el presupuesto de ejecución anual dentro del periodo 2010-2019:

Año	Presupuesto
2010	\$9 millones de pesos
2011	\$16 646 052 millones de pesos
2012	\$44 millones de pesos
2015	\$40 millones de pesos
2016	\$40 millones de pesos
2017	\$38 millones de pesos
2018	\$20 millones de pesos
2019	\$44 002 599 millones de pesos

FUENTE. Elaboración propia con base en información obtenida de la página web <https://pueblacapital.gob.mx/search?searchword=Presupuesto%20Participativo&searchphrase=all>

Como puede advertirse la sumatoria durante el periodo es de \$251 648 651 y el promedio anual de presupuesto durante este periodo es de \$31 456 081 millones de pesos, con la agravante que en los años 2013 y 2014 no se llevó a cabo el ejercicio. A su vez, para una demarcación geográfica que en 2010 tenía 1 539 819 habitantes y que para 2020 ya cuenta con 1 692 181 personas, resulta en una inversión de \$18.58 pesos por habitante en promedio durante el periodo en cuestión, una cifra muy baja, ya que este cálculo es uno de los sugeridos por los especialistas del tema para cuantificar la inversión realizada.

Para el año 2020 se incrementó a \$60 millones de pesos – siendo el monto máximo histórico-, manteniéndose en esa cantidad para 2021, resultando un cociente de \$35.45 por habitante en esos dos ejercicios anuales, cifra que duplica la inversión histórica por habitante ya expuesta.

Otra de las formas para medir la inversión es hacer la comparación entre el monto destinado al presupuesto participativo en relación con el monto de inversión total -ya sea del presupuesto total del ayuntamiento o en específico de un rubro particular como es infraestructura u obra pública, dado que es hacia donde van dirigidas la mayoría de las acciones -, bajo la premisa que esta condición previa de los recursos sea suficiente y no representativa como se aprecia para el periodo 2010-2019 para el municipio de Puebla.

Tomando en cuenta el monto de inversión destinado para el presupuesto participativo dentro del periodo 2019-2021 que es de un total de \$164 002 599 millones de pesos en su conjunto, la comparativa con el monto total que la edil Claudia Rivera Vivanco mencionó en su tercer y último informe de gobierno como el gasto que su administración realizó en materia de obra pública (del orden de dos mil millones de pesos)¹³, tenemos que el porcentaje es del 8.2%, lo cual es insuficiente pero refleja que la mayor parte de la inversión en materia de obra pública no se pone a disposición de este mecanismo y los aspectos positivos supra mencionados anteriormente.

Atrayendo la formula descrita (presupuesto entre número de habitantes) los dos mil millones de pesos entre 1 692 181 personas, el cociente resultante es de \$1 181. 90. Incluso la mitad de ese monto tendría un resultado de \$590.95 por habitante. Estas cifras contrastan con los números que arroja la suma de inversión de presupuesto participativo de 2010 a 2019 en relación por habitante que es de \$148.71, pero haciendo la misma operación para la suma del presupuesto participativo para el periodo 2019-2021 es de \$96.91, cifras que permiten ubicar las diferencias de inversión.

¹³ <https://retodiario.com/capital/2021/10/05/claudia-rivera-vivanco-rinde-su-tercer-informe-de-gobierno-ante-cabildo/> (recuperado el 3 de diciembre de 2021).

Monto de inversión.	Concepto.	Monto por habitante.
\$2 000 000 000	Obra pública 2019-2021	\$1 181.90
\$251 648 651	Presupuesto participativo 2010 2019	\$148.71
\$164 002 599	Presupuesto participativo 2019 2021	\$96.91

FUENTE: Elaboración propia.

Ahora bien, aplicando la misma fórmula, pero al promedio anual de los montos analizados se tiene el siguiente resultado: por concepto de obra pública por habitante en el municipio de Puebla en el periodo 2019-2021 fue de \$393.96 pero por concepto de presupuesto participativo fue de \$32.30, cifra muy inferior dentro del mismo periodo, pero se destaca que es mayor a los \$18.58 promedio anual por habitante que arroja el histórico del presupuesto participativo de 2010 a 2019. En esta comparación se refleja el aumento de \$15 millones de los años 2020 y 2021, circunstancia que brinda una idea respecto a que mantener un promedio de inversión constante y en aumento, tiende a equilibrar los números respecto a inversiones en obra pública que no atienden a esquemas participativos, aunque por el momento la diferencia sea notable.

Promedio anual.	Concepto.	Monto por habitante.
\$666.666	Obra pública 2019-2021	\$393.96
\$31 456 081	Presupuesto participativo 2010 2019	\$18.58
\$54 667 533	Presupuesto participativo 2019 2021	\$32.30

FUENTE: Elaboración propia.

También estos números nos dan la referencia que una cifra representativa se pone a disposición de un mecanismo cuyos objetivos se han descrito como beneficiosos para lograr un cambio de paradigma como son la inclusión y combatir la marginalidad a través de un proceso “desde abajo” (evitando la discrecionalidad, tanto en la asignación de presupuesto para obras que no solicita la población como para abrir los canales de descentralización de la toma de decisiones sobre el uso del presupuesto público).

Finalmente, en referencia al impuesto predial -que es un ingreso propio del erario municipal- debería ser una de las fuentes más importantes de recursos que se dirijan hacia el presupuesto participativo, pese a que su tasa de recaudación no es tan exitosa. En el mes de noviembre de 2021, el edil que recién tomó posesión del cargo el mes anterior Eduardo Rivera Pérez invitó a los contribuyentes a cumplir con el pago de este gravamen. A su vez, la tesorera municipal María Isabel García Ramos, mencionó los siguientes datos: se tiene un padrón de 505 000 cuentas, de las cuales están al corriente 283 000, representando el 56% del total y 222 000 que presentan un adeudo. También informó que el monto recaudado en 2020 fue de 478 192 289 – siendo la suma de predial y servicio de limpia-, y para 2021 se

espera que la recaudación cierre en 363 millones de pesos de pago de predial y 67 700 000 millones de pesos por concepto de servicio de limpia. Para 2022 se pretende recaudar cerca de 430 700 000 millones de pesos¹⁴.

Tomando en cuenta estos datos se observa que existe un incumplimiento casi de la mitad del padrón, pero el promedio de pago de predial es de aproximadamente es de 350 millones de pesos. Si se destinará al menos 100 millones de pesos para el presupuesto participativo de forma anual de lo que actualmente se recauda, más lo que se pueda reasignar de otras ministraciones y se hiciera una campaña informativa sobre los objetivos, el proceso, como contribuye a la transparencia y distribución de ese recurso, se tendría un escenario donde la bolsa del recurso tendría más impacto en el sentido de combatir la desigualdad, mostrando que el aporte a la hacienda municipal se concrete en acciones inmediatas de solución de problemas de rezago de servicios e infraestructura pública pero a su vez también para incentivar, a través del cambio de paradigma, respecto a que el presupuesto se destina bajo este esquema y si mínimo se alcanza que un 10% más del padrón cumpla con el pago se podría obtener 70 000 000 millones de pesos extras aproximadamente, lo cual es un margen mayor de maniobra para aplicar, sumado al monto base de 100 millones.

Si el presupuesto mínimo anual fuera en promedio 170 000 000 millones de pesos entre 1 692 181 personas que habitan el municipio, el cociente sería de \$103.41 por habitante como mínimo anual, rebasando el cociente de \$95.14 que resulta del total aplicado en los últimos tres años y muy por encima de los \$18.58 del promedio histórico de 2010 a 2019.

Promedio anual.	Concepto.	Monto por habitante.
\$666.666	Obra pública 2019-2021	\$393.96
\$31 456 081	Presupuesto participativo 2010 2019	\$18.58
\$54 667 533	Presupuesto participativo 2019 2021	\$32.30
\$170 000 000	Propuesta presupuesto participativo anual	\$103.41

FUENTE: Elaboración propia.

Claro está que este escenario optimista está condicionado a que el mecanismo sea también exitoso y convoque una participación ciudadana masiva, para conformar un círculo virtuoso de pago del impuesto, el mecanismo de priorización respecto a la toma de decisiones y la ejecución del presupuesto. La premisa es que, si el contribuyente hace palpable que su pago tiene una aplicación en beneficio de la colectividad y es incorporado a la toma de decisiones, originaría el impacto para combatir la desigualdad y exista esta redistribución de la riqueza.

Dentro de las entrevistas a presidentes de juntas auxiliares se les cuestionó respecto al monto que consideran óptimo para ejercer bajo este esquema participativo, debido a que

¹⁴ <https://www.publimetro.com.mx/puebla/2021/11/16/rezago-en-pago-de-predial-representa-mil-900-millones-de-pesos/> (recuperado el 3 de diciembre de 2021).

expresaban que el monto asignado es insuficiente para el tamaño poblacional o de extensión geográfica, a su vez, el ex Director de Programas Sociales Jorge Abascal hacía la referencia que una de las virtudes de la metodología aplicada en el municipio de Puebla respecto a la ubicación de las Zonas de Atención Prioritarias (ZAP), es la implementación del programa en aquellos lugares que requieren atención por su grado de marginación - principalmente la zona periférica del municipio-. Atendiendo a ambas visiones que son producto de la experiencia empírica se podría ofrecer dos alternativas:

*La primera alternativa es la repartición de forma igualitaria de la bolsa propuesta de \$170 000 000 de pesos entre las 17 juntas auxiliares. De esta forma serían 10 millones que tendrían la posibilidad los habitantes de cada junta auxiliar de decidir como ejecutarlos en su demarcación, tomando en cuenta que ello permitiría tener más alcance de acciones aprobadas y a realizarse al disponer de un mayor recurso definido, pero sin dejar de lado que se siga identificando e integrando a la población de las Zonas de Atención Prioritarias.

*La segunda alternativa es que se presente una repartición mixta: de la bolsa propuesta \$100 000 000 se aplicarían entre las juntas auxiliares y \$70 000 000 en específico en las Zonas de Atención Prioritaria. De esta manera se mantiene un monto fijo para deliberar en las juntas auxiliares de forma masiva y otra parte para llevar a cabo acciones en las zonas de alta marginación, situación que abona al espíritu de igualdad y redistribución del erario.

Por otra parte, ya se enlistaron las acciones que están establecidas en las reglas de operación, pero también es importante conocer cuáles son las que se llevan a cabo en su ejecución para tener un panorama más amplio respecto a cómo se aplica el monto de inversión.

Para tener una base de análisis a continuación se ejemplifica con la información¹⁵ del ejercicio 2019 del mecanismo de presupuesto participativo, el cual obtuvo un monto de \$44 002 599.09, con los cuales se ejecutaron 45 acciones, que surgieron a través de la metodología participativa de asambleas comunitarias, los cuales se distribuyeron a lo largo del territorio de la siguiente forma:

¹⁵ Los datos se obtuvieron mediante la solicitud de información SB-117/2021 disponible en el Anexo 4

Junta auxiliar	Cantidad de acciones	Número de participantes en las asambleas comunitarias
Santa María Xonacatepec	4 acciones	88 asistentes
San Baltazar Campeche	4 acciones	114 asistentes
San Baltazar Tetela	4 acciones	67 asistentes
San Pablo Xochimehuacán	3 acciones	413 asistentes
San Andrés Azumiatla	3 acciones	124 asistentes
La Libertad	3 acciones	82 asistentes
Santa María Guadalupe Tecola	3 acciones	140 asistentes
Ignacio Romero Vargas	3 acciones	87 asistentes
San Francisco Totimehuacán	3 acciones	93 asistentes
San Sebastián de Aparicio	3 acciones	34 asistentes
San Pedro Zacachimalpa	3 acciones	67 asistentes
San Jerónimo Caleras	2 acciones	55 asistentes
San Miguel Canoa	2 acciones	44 asistentes
La Resurrección	2 acciones	79 asistentes
Ignacio Zaragoza	2 acciones	29 asistentes
San Felipe Hueyotlipan	1 acciones	127 asistentes
Santo Tomás Chautla	0 acciones	103 asistentes
Total	45 acciones	1746 asistentes

FUENTE: Elaboración propia con datos de la solicitud de información SB-117/2021 (anexo 4).

En la tabla se cruza la información de las acciones realizadas y la cantidad de asistentes a la asamblea comunitaria, donde de primera instancia se aprecia que pese a que en la junta auxiliar de Santo Tomás Chautla concurren 103 participantes a la asamblea comunitaria no se realizó obra alguna, mientras que en juntas auxiliares como San Sebastián de Aparicio y de Ignacio Zaragoza se concretaron 3 y 2 acciones, con la participación de 34 y 29 personas respectivamente, situación que se resalta debido a que la participación en Santo Tomás Chautla no se tradujo en alguna obra o acción propuesta y por ende, contribuye a que se inhiba la participación; mientras que en San Felipe Hueyotlipan con una concurrencia de 127 asistentes se logró una acción (que fue el adoquinamiento de una calle con una longitud de 173 metros). En ese sentido se refuerza la idea que la toma de decisión final sobre la ejecución no se encuentra en las asambleas comunitarias sino en el Consejo de Presupuesto Participativo, lo que conlleva a que de no cambiar esta situación se presenten escenarios que lleven a que al perder fuerza las instituciones participativas, se debiliten y el programa se utilice con fines clientelares.

Otra lectura que se hace a esta información es que en las juntas auxiliares con alta marginación y presencia indígena como San Miguel Canoa y La Resurrección se ejecutaron dos acciones en cada una. En la primera se trató de suministro de materiales para adoquinamiento de la calle Las Flores, con una longitud de 683.50 metros y el suministro de materiales para drenaje de la calle Josefa Ortiz de Domínguez, mientras que en el segundo fue suministro de materiales para drenaje en la zona conocida como “El

Charquito”, y pavimentación de la carretera Adolfo López Mateos, también en la misma zona. Con ello se tiene que las obras en cuestión por su extensión y el tipo de obra son estratégicas para combatir el rezago de infraestructura en esa zona, pero si se tuviera la posibilidad de realizar más obras en esas juntas auxiliares -con un monto de inversión mayor-, la cifra de participantes se elevaría (en 2019 en San Miguel Canoa y La Resurrección fueron 44 y 79 asistentes respectivamente)

La base de datos que se toma como ejemplo del ejercicio 2019 también es un reflejo respecto a cuáles y cuantas son las acciones que se logran priorizar con el monto de inversión promedio histórico, siendo el resultado el siguiente:

Tipo de acción	Cantidad
Suministro de material para pavimentación/adoquinamiento de calles	16
Suministro de material para domo en instituciones educativas	9
Suministro de material para guarniciones y banquetas	4
Suministro de material de instalación de alumbrado público.	3
Suministro de material para rehabilitar/mantener cancha deportiva/parque	3
Suministro de cámaras de vigilancia	3
Suministro de material para drenaje pluvial	3
Suministro de material para techado de salón de usos múltiples	2
Suministro de material para impermeabilización de institución educativa	1
Suministro para rehabilitación de baños de institución educativa	1
Total	45

FUENTE: Elaboración propia con datos de la solicitud de información SB-117/2021.

En el cuadro se hace patente que existe una inclinación para llevar a cabo pavimentación de calles -sea en su modalidad hidráulica, asfáltica o por adoquinamiento- lo cual es una de las características de que el territorio del municipio de Puebla, sobre todo en la periferia, se requiere de realizar estas acciones. También se desprende que, si bien son 16 calles pavimentadas, el suministro para guarniciones de banquetas solo fueron 4, esto debido a que existen calles que ya cuentan con banquetas, un hecho que ayuda a que el recurso alcanzara para más pavimentación de calles pero es la alerta de que efectuar acciones de pavimentación de calles incluyendo guarniciones y banquetas elevaría el costo, siendo la razón para descartar ya en el Consejo de Presupuesto Participativo las acciones y otro de los motivos para justificar el incremento del monto a invertir.

Las acciones que también son demandadas y acordadas son dirigidas a mejorar los centros educativos públicos, resaltando el suministro de material para elaborar techos -domos- de

espacios abiertos dentro de las escuelas, los cuales cada año también es recurrente que estén dentro de las listas de acciones propuestas y elegidas. Estas acciones destinadas a las escuelas públicas tienen el factor favorable de ser propuestas mediante pláticas previas en reuniones de padres de familia, algo que debe tomarse en cuenta como ese elemento de deliberación y organización que, de realizarse de forma masiva con otro tipo de acciones, tiene puntos para que los beneficios teóricos de la democracia participativa se hagan presentes a lo largo del territorio municipal.

Por último, al abrirse más opciones de acciones como es el aspecto de la seguridad pública relacionado a la instalación de cámaras de seguridad, se permite contar con más opciones para solucionar problemas que aquejan a la población y se atienden por medios participativos, de esta manera, se amplían los objetivos de participación para no limitarse solo a aquellos de infraestructura urbana, pudiendo llegar en un momento dado a alcanzar a emular los foros temáticos que existen en Porto Alegre y otros casos exitosos de presupuesto participativo, foros donde se convoca a jóvenes, mujeres, integrantes de colectivos sobre la equidad de género y otros temas en particular para efectuar acciones específicas de apoyo a esos sectores pero claro está, se requiere que los recursos financieros sean suficientes para cubrir las expectativas de la participación real, sean establecidos en las Reglas de Operación para evitar fluctuaciones .

3.7 El presupuesto participativo en el municipio de Puebla: ¿una apuesta a la democratización?

Con base en la información anteriormente expuesta conduce a plantearse la interrogante si en verdad la experiencia del presupuesto participativo en el municipio de Puebla tiende de manera general, a la democratización de la toma de decisiones, la descentralización del poder y evitar la discrecionalidad en la aplicación del presupuesto público en aras de la transparencia y beneficio colectivo. Para responder a esta inquietud será importante sistematizar las distintas variables o aristas que confluyen en este ejercicio de democracia participativa-deliberativa, tomando como referencia la información cualitativa y cuantitativa obtenida para procesarla. Para este último fin se ofrece a continuación el análisis a través de la teorías propuestas por Benjamín Goldfrank sobre los conceptos de las “condiciones previas y de diseño institucional” y, de Yves Cabannes las “dimensiones y variables para discriminar las experiencias que se autodenominan como presupuesto participativo”, con la finalidad de ser instrumentos que permitan en su momento ubicar en el contexto nacional e internacional de las experiencias del presupuesto participativo la que se tiene en el municipio de Puebla y poder tener la posibilidad de medir los alcances que presenta.

-Condiciones Previas y de Diseño Institucional.

En el capítulo 2¹⁶ ya se hacía mención sobre estos conceptos que el autor Benjamín Goldfrank expone para explicar el éxito o fracaso de las experiencias de presupuesto participativo y reconocer los factores que contribuyen o no para facilitar su implementación o ir corrigiendo aquellos que ayudarían a mantenerlo. Tomando como base esta teoría se analizan las condiciones previas de la experiencia del municipio de Puebla:

- h) **Voluntad Política.** A través del recorrido histórico se aprecia que está muy presente esta condición, lo que ha llevado a que se haya mantenido desde su aprobación en 2009 para ejecutarse en 2010 -a excepción de los años 20 en los que no se llevó a cabo- pese a la alternancia partidista del gobierno municipal. A su vez se combina con la interpretación ideológica para explicar la variación en el grado de profundización democrática de sus objetivos, relacionándolo con las demás condiciones previas y el diseño constitucional.
- i) **Capital Social.** En su descripción Goldfrank hace referencia a que existan asociaciones civiles dispuestas a participar pero por extensión, el capital social que requiere el presupuesto participativo no se restringe a la participación colectiva sino a la individual, siendo precisos que los actores -tanto de las instituciones representativas y participativas- hacen hincapié en que la participación genuina -es decir sin sesgo clientelar- es la principal fortaleza del mecanismo para que se logren sus objetivos teóricos. Sin embargo, también coinciden en que existen obstáculos para lograrlo como son la apatía, la mentalidad clientelar de participar si reciben una contraprestación a cambio o dedicar tiempo para acudir a las asambleas que se requieren y en general adquirir una percepción de primicia del beneficio colectivo sobre el individual. Para alcanzar el conformar capital social se requiere que se haga visible el mecanismo mediante el incremento del monto de inversión, modificar la conformación del Consejo de Presupuesto Participativo con la integración de pobladores elegidos en las fases previas y aprobando la mayor cantidad de acciones posibles para lograr cubrir en mayor amplitud el territorio municipal. Bajo estas consideraciones se crearía un capital social que se traduciría en una voluntad política “desde abajo” que ayudaría a evitar que se redujera la profundización democrática de sus objetivos.
- j) **Personal competente.** En esta condición el análisis refleja que el personal asignado no llega a ser suficiente para conducir los trabajos a un nivel óptimo, sobre todo si se piensa en potencializarlo a los niveles propuestos, de ahí que se requiere hacer modificaciones a nivel legal e institucional para que haya posibilidad de contar con mayor cantidad de personal destinado a la ejecución del presupuesto participativo,

¹⁶ Capítulo 2. El presupuesto participativo, un instrumento para democratizar la participación ciudadana; 2.2 Definición del presupuesto participativo y categorías de análisis comparativo, pág. 41.

y también que sean de base para que el periodo de aprendizaje de la ejecución del mismo – al cambio de gestión cada tres años- sea reducido al mínimo.

- k) **Tamaño reducido.** La división mediante juntas auxiliares permite ya tener la visión de aplicación conforme a 17 subdivisiones establecidas, con origen sociopolítico “orgánico” pero la división en zonas de atención prioritarias permite puntualizar acciones en zonas de alta marginación con la intención de no dejar de lado estos territorios e integrar a la población a la dinámica de participación.
- l) **Recursos suficientes.** Esta condición ya se ha expuesto que no es suficiente en ambas variantes: tanto el monto de inversión para las acciones como el monto operativo para que el personal realice la ejecución del mecanismo -traslados del personal y los participantes, mayor difusión y publicidad-.
- m) **Plataforma legal.** El entramado legal requiere ser modificado para consolidar el presupuesto participativo, desde la posibilidad de contar con mayor cantidad de personal, fijar el monto de inversión y operación definidos para evitar variaciones, generar un complemento entre instituciones participativas y representativas colocando a las primeras con mayor poder de decisión.
- n) **Descentralización política.** Esta condición hace alusión a la forma de elección del alcalde y los integrantes del cabildo (que sean elegidos a través de medios democráticos) pero también se extiende a que el poder de decisión no se concentre en las instituciones representativas, sino que permee a una mayor posibilidad de que las instituciones participativas tengan poder de decisión sobre las acciones a aprobar, contribuyendo a que la participación ciudadana se vea incentivada, en un primer nivel, siendo el máximo la deliberación sobre el total del presupuesto municipal y la adecuación del reglamento del mecanismo cada año.

En el siguiente cuadro se retoman las condiciones previas y se resaltan las que los autores identifican como mínimas o necesarias para que la experiencia del presupuesto participativo sea exitosa conforme a la teoría participativa-deliberativa.



Elaboración propia con base en el listado de condiciones previas desarrollado por Goldfrank (2006:7).

Para ejecutar la comparación se toma el mismo cuadro, pero ahora resaltando las condiciones previas que, conforme al análisis, tiene la experiencia del municipio de Puebla, contrastando aquellas que se requiere fortalecer para contar con un proceso participativo real y consolidado.



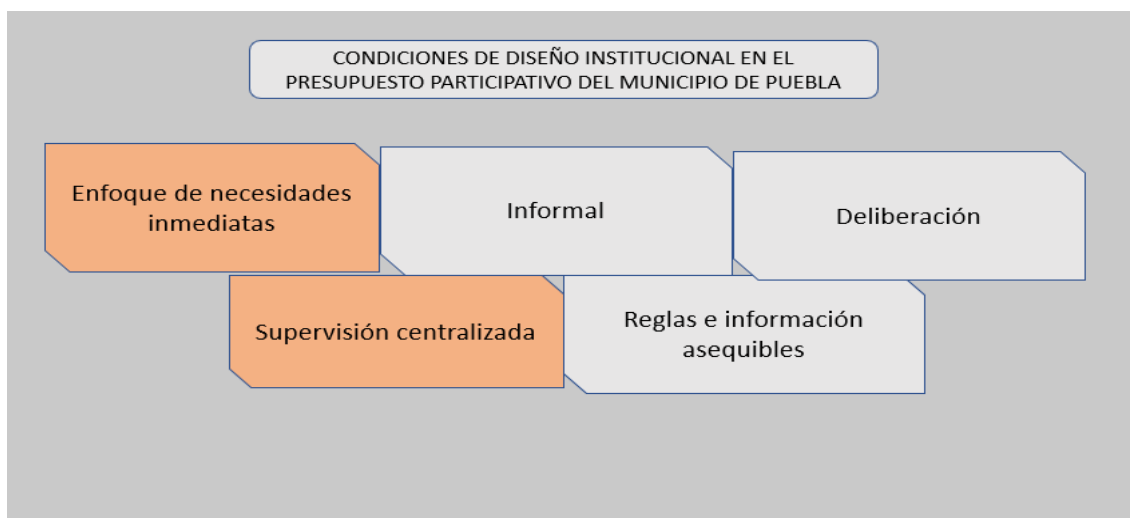
FUENTE: Elaboración propia

En cuanto al diseño institucional, éste funge como el elemento que permite llevar a la práctica las características de interpretación ideológica con que se dota al mecanismo, generalmente, éstas se plasman en la plataforma legal, pero a su vez, existen elementos que no están escritos, pero están presentes en la dinámica de la experiencia.

- f) **Enfoque de necesidades inmediatas.** En la Reglas de Operación están catalogadas acciones cuya ejecución está enfocada a solucionar el rezago de infraestructura de servicios, cuyo rango máximo de entrega -de acuerdo con la evidencia empírica- es en el mes de febrero del año siguiente a su propuesta y votación.
- g) **Informal.** Si bien los derechos y obligaciones de los participantes están descritos en las reglas de operación, dotándolo de formalidad, existen aspectos que no están registrados pero están presentes -la influencia de los liderazgos, el poder de la toma de decisión centralizada, la discrecionalidad en la distribución del recurso y la elección de las acciones-, por eso la formalidad en la experiencia del municipio de Puebla dotaría de certidumbre para consolidar los procesos y una vez consolidado, dar pie a la informalidad respecto a la adecuación anual de aspectos participativos para seguir generando interés en la participación.
- h) **Deliberación.** La deliberación está presente en la metodología al considerar las asambleas como el medio para priorizar las acciones, pero tomando en cuenta las cuestiones que hacen ruido a esa deliberación y sobre todo que el poder de toma de decisión no está centrado en las instituciones participativas, genera que el punto nodal de la participación ciudadana pase a segundo plano, debiendo ser fortalecido para que no solo sean un discurso.

- i) **Supervisión centralizada.** Se refiere a que la administración municipal esté presente en el proceso para supervisar y acompañar la participación ciudadana, pero si existe un exceso de presencia de las autoridades, llega a presentarse la subordinación en lugar del complemento entre instituciones como se ha documentado, sin embargo, la presencia del gobierno municipal tiene que mantenerse para articular el contrapeso de las instituciones participativas.
- j) **Reglas e información asequibles.** También como se ha documentado, los actores se duelen de que no existe una difusión de la información para incentivar la participación, pero a su vez las reglas de operación no contemplan aspectos que se requieren institucionalizar para dotar de certidumbre al mecanismo.

Siguiendo con la propuesta gráfica a continuación se presenta el cuadro con las condiciones de diseño institucional, se resaltan aquellos con los que cuenta la experiencia del presupuesto participativo en el municipio de Puebla y cuáles son los que se requiere fortalecer.



FUENTE: Elaboración propia.

-Dimensiones y variables para discriminar las experiencias que se autodenominan como presupuesto participativo.

Como se adelantaba este es un instrumento para medir las experiencias de presupuesto participativo, con la finalidad de ponderar los elementos que las integran y presentar una posibilidad de estandarizar la información disponible del vasto universo de miradas que se centran en la ejecución de este procedimiento de democracia participativa. Se realiza a través de 18 variables distribuidas en cuatro dimensiones claves, variables a las cuales, para calibrarlas, se les identifica con niveles de profundización, desde “arreglos mínimos” cuando la experiencia presenta la variable, pero no tan desarrollada o no la presenta, “arreglos medios” cuando están presentes, pero aún falta consolidarlos y “arreglos máximos” cuando está consolidado. Describe Cabannes que cada variable es independiente de las demás,

presentándose diferencias que permiten que “cada ciudad será una combinación de elementos más o menos avanzados y las variables propuestas ayudarán a establecer un perfil de presupuesto participativo” (Cabannes, 2004:5), siendo un parámetro de comparación hacia otras experiencias. Finalmente cabe resaltar que este instrumento fue desarrollado por el autor dentro del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos de UN-HABITAT, como parte de la Campaña Global para la Gobernanza Urbana, de ahí que esta herramienta es conocida y aplicada por analistas del presupuesto participativo en todo el mundo.

El siguiente cuadro concentra las dimensiones y variables propuestas para el análisis y en el anexo 5 se puede consultar la descripción que hace el autor de cada variable y arreglo:

DIMENSIONES	VARIABLES	ARREGLO MINIMO	ARREGLO MEDIO	ARREGLO MAXIMO
I. PARTICIPATIVA (ciudadana)	1. Instancia de aprobación final del presupuesto	Democracia Representativa Comunitaria	Democracia Representativa Comunitaria Abierta a tipos de asociaciones	Democracia directa, participación universal
	2. Qué forma de participación	Ejecutivo. Gestión (consulta parcial)	Cámara (consulta)	Población (deliberativo y aprobación legislativa)
	3. Cuál es el órgano de decisión de la priorización presupuestaria	Ninguno	Estructura social o política preexistente Gobierno y ciudadanía (mixtos)	COP (comisiones específicas) con concejales electos y mayoría ciudadana
	4. Participación comunitaria o participación ciudadana	Nivel barrio	Nivel ciudad, portando con temáticas	Nivel : barrio, región, ciudad
	5. Grado de participación de los excluidos	Plenarias temáticas y barriales	Barriales, temáticas (incluyendo cuestiones ciudadanas)	B+T+Actoriales, con acciones afirmativas, discriminaciones positivas (congreso)
	6. Fiscalización y control de la ejecución	Ejecutivo	Comisiones no específicas (cop, assoc.)	Comisiones específicas (Cofis, Comforça, etc.)
PARTICIPATIVA (gobierno local)	7. Grado de información, divulgación y resultados aprobados	Secreto, no se publica	Publicación limitada, web, gaceta oficial, información delegados	Amplia, incluye además de lo anterior, folletos a cada familia, divulgación
	8. Grado de ejecución de las demandas aprobadas (en dos años)	Menos del 20%	Del 20% al 80%	Más del 80%
II. FINANCIERA Y FISCAL	9. Papel del poder legislativo	Opuesto	Pasivo, no participa	Activamente involucrado
	10. Valor de los recursos debatidos	Menos del 2% del P de inversión	Del 2% al 100% del presupuesto de inversión.	100% de presupuesto inversión y 100% del presupuesto de funcionamiento
	11. Presupuesto municipal específico para el funcionamiento del PP	Cubre costos de equipo municipal	Equipo, y su funcionamiento (por ej. transporte)	Equipo, funcionamiento, transporte de participantes, Divulgación, capacitación
	12. Discusión de políticas tributarias	No hay	Delibera sobre política tributaria	Delibera y discute préstamos y subsidios
III. NORMATIVA Y LEGAL	13. Grado de institucionalización	Proceso informal	Solamente institucionalizado o solamente autoregulado anualmente	Formalizado (algunas partes reguladas) con autorregulación anual (evolutivo)
	14. Lógica instrumental o de participación	Mejora de la gestión financiera	Vinculos con prácticas de participación (consejos, mesas).	Parte de cultura de participación y participación como derecho (ej. San Salvador)
	15. Relación con otros instrumentos de planificación	Solo PP (no existe plan a largo plazo)	Coexistencia de PP y de PLP, sin relación estrecha	Clara relación e interacción PP-Planificación en un solo sistema (tipo congreso)
IV. TERRITORIAL	16. Grado de descentralización intramunicipal	Sigue las regiones administrativas o sub alcaldías	Mas elevado que las regiones administrativas	Descentralización hacia el conjunto de comunidades y barrios
	17. Grado de ruralización	PP en la parte urbana o en la parte rural	Conjunto del territorio del municipio	Conjunto del municipio con especificidad para el medio
	18. Grado de inversión de prioridades territoriales	Refuerza la ciudad formal	Reconoce ambas ciudades formal e informal, sin inversión de prioridades	rural (discriminaciones positivas) Inversión de prioridades hacia los barrios más necesitados (periferias, centros, rurales)

Fuente: Cabannes, 2004:14-15

El análisis siguiente toma como base la descripción que se hace sobre cada arreglo para ajustarlo de acuerdo con la información recopilada y presentada en los apartados anteriores.

1.-Dimensión Participativa

Participación ciudadana

1.-Instancia de aprobación final del presupuesto

En esta variable se mide cual es la institución que aprueba el presupuesto y su conformación, que da por hecho que el presupuesto está preparado a través de instancias participativas. El **arreglo** es **mínimo** debido a que el monto de recurso no es debatido mediante alguna instancia participativa, sino que se presenta como propuesta de la Comisión de Hacienda y Patrimonio para la aprobación en el Cabildo municipal, el cual podría hacer modificaciones a esa propuesta, solo se podría presentar el caso que a partir de las priorizaciones de acciones se requiera un monto mayor, se presente una modificación bajo el mismo proceso y actores involucrados ante el Cabildo, pero es un escenario extraordinario.

2.-Formas de participación

Para esta variable Cabannes hace la distinción entre la participación individual y la participación colectiva, a través de organizaciones barriales o sociales, la cual implica una representación mediante líderes. La conceptualiza como una combinación de democracia representativa y comunitaria -de ahí que la denomine democracia representativa comunitaria (Cabannes, 2004:6). En el caso del municipio de Puebla formalmente no se presenta este escenario – el cual es más utilizado cuando existen foros o asambleas temáticas dentro del mecanismo en otras experiencias alrededor del mundo- pero si llega a presentarse bajo el concepto de los liderazgos, aunque formalmente en las reglas de operación está descrita la fórmula de que cada participante representa un voto y a su vez, cada participante puede ser electo representante ciudadano o integrar el Comité de Participación Social. Para esta variable se elige el **arreglo mínimo** o menos avanzada, porque describe que sólo se reconoce una forma de organización, pero también porque pese a la fórmula descrita, los ciudadanos no controlan directamente el proceso.

3.-Órgano de decisión de la priorización presupuestal

La variable describe al máximo órgano de decisión del presupuesto participativo, bajo la dinámica que el Consejo de Presupuesto Participativo está conformado por consejeros, que, a su vez, son elegidos de entre los delegados que surgen de las asambleas barriales; una vez conformado, el Consejo define los criterios de asignación de recursos, las reglas de participación y forma de decisión sobre la priorización de acciones. La descripción que se ajusta a la realidad de la experiencia del municipio de Puebla es la de **arreglo mínimo** o

minimalista, porque pese a que existe un Consejo de Presupuesto Participativo, su integración es de funcionarios municipales e integrantes del Cabildo (instituciones representativas), y la toma de decisión sobre la ejecución de las acciones priorizadas, genera que los resultados deliberativos emanados de asambleas, se convierten en resultados consultivos cuando no se llevan a cabo o tienen un sesgo clientelar.

4.-De la participación comunitaria a la participación ciudadana

Una variable que permite medir el grado de profundización democrática, al ponderar el nivel de impacto de las acciones a priorizar: el nivel mínimo lo define como democracia participativa de proximidad o comunitaria, porque el impacto de la deliberación y las acciones emanadas de ésta, se centra en la demarcación territorial mínima (zona de atención prioritaria, barrio, colonia o junta auxiliar), mientras que el nivel máximo es la democracia participativa ciudadana, en la cual se deliberan obras y acciones centradas a nivel de impacto de la ciudad o municipio, generando un “diálogo sobre el conjunto de la ciudad”. La experiencia del municipio de Puebla al estar centrada en asambleas territoriales, con impacto focalizado a la subdivisión territorial y no contar con asambleas temáticas de interés mayor, se ajusta a la democracia participativa de proximidad, siendo el **arreglo mínimo**.

5.-Grado de participación de los excluidos.

Esta variable hace referencia sobre cómo los presupuestos participativos tratan de integrar a la dinámica participativa a grupos sociales excluidos y generar acciones o políticas públicas dirigidas a fomentar su inclusión. De entre los grupos excluidos están: indígenas urbanos, jóvenes, mujeres y afroamericanos. Generalmente, para incluirlos se realizan foros de ejes temáticos para convocarlos y crear esas acciones. En el caso del municipio de Puebla el presupuesto participativo se articula a partir de espacios territoriales, siendo la ubicación de zonas de atención prioritarias el medio para llegar a las demarcaciones rezagadas, pero no existe otro medio para integrar a esos grupos, por ende, le correspondería el **arreglo mínimo**.

6.-Fiscalización de obras y control de la ejecución del presupuesto participativo.

Variable dirigida a medir el ciclo de ejecución del presupuesto y su transformación en obras y servicios. En el municipio de Puebla se crea una instancia participativa ciudadana: los Comités de Participación Social, cuya función más importante es la de informar a los demás beneficiarios sobre el avance las obras, así como observar el uso adecuado de los recursos hasta la entrega de la acción que se formaliza con el acta respectiva firmada por ellos. Pese a la presencia de esta institución participativa, los comités no controlan las licitaciones a adjudicaciones para llevar a cabo las acciones -que es la característica del arreglo máximo- por eso, el **arreglo medio** es el que se ajusta a la realidad de la experiencia poblana.

-Participación del gobierno local

7.- Grado de información y de divulgación de los resultados aprobados.

Como parte de la medición que tiene la población respecto al presupuesto participativo está el conocimiento que se tiene sobre éste y los resultados que ha ofrecido. Para el caso poblano se tiene un **arreglo medio** debido a que el resultado de la votación y el grado de avance, ejecución y entrega se realiza mediante los Comités de Participación Social pero no existe una divulgación masiva que permita el conocimiento incluso para aquellos pobladores que no participaron y que posteriormente tengan la intención de ser parte del mecanismo. Como lo describen los entrevistados, el elemento de la divulgación sobre la información sobre el presupuesto participativo no es suficiente y de realizarlo de forma masiva, estaría en condiciones de incentivar la confianza y participación.

8.-Grado de ejecución de las demandas aprobadas

Esta variable va de la mano con la anterior ya que mide el porcentaje de ejecución de las acciones, dado que el retraso en la entrega de estas es un elemento para generar incertidumbre y desconfianza hacia la población. Para la experiencia poblana se suma el hecho que no todas las acciones propuestas se aprueban, por eso cobra mayor relevancia que aquellas que si pasan el filtro ante el Consejo de Presupuesto Participativo, se concreten en el menor tiempo posible. El **arreglo máximo** es el que se ajusta al caso poblano, porque la variable estima un lapso de tiempo de dos años como máximo para llevar a cabo las acciones y dentro de ese lapso que se tenga un 80% de ejecución, lo cual se cumple para el municipio de Puebla, principalmente, porque son acciones de impacto local a la zona de ejecución en comparación a obras de impacto mayor que si se llegan a votar en otras experiencias y que su tiempo de construcción es mayor al del año en que fue propuesto y aprobado.

9.-Papel del poder legislativo.

Para interpretar esta variable es necesario hacer la mención a que se refiere al grado de intervención de los regidores que integran el Cabildo, como el cuerpo colegiado electo mediante sufragio universal en el caso del municipio de Puebla. Como esta votación se hace en conjunto por la planilla de la cual es parte el presidente municipal, se da por descontado que no existe tensión entre la mayoría de los regidores y éste, pero su intervención es importante en cuanto a la aprobación del presupuesto y las acciones debido a que los regidores presidentes de algunas comisiones, son los que integran el Consejo del Presupuesto Participativo. El **arreglo medio** es el correspondiente, porque no realizan una oposición al mecanismo y si participan en el, pero esa participación no contribuye a mejorarlo, sino que se ciñe a las directrices que el presidente municipal en turno presente, considerando que se trata entonces de una participación pasiva.

II.- Dimensión financiera, fiscal y presupuestal

10.-Valor de los recursos debatidos

Con esta variable se tiende a comparar el porcentaje que se pone a consideración del presupuesto participativo respecto del presupuesto de inversión que tiene a su disposición la administración municipal, ponderándolo en relación con el número de habitantes o en proporción del presupuesto total -en este caso sería el destinado a obra pública-. En el municipio de Puebla se destina el 8% de ese presupuesto para obra pública -tomando como referencia el trienio 2018-2021- para ser deliberado mediante presupuesto participativo, siendo el **arreglo medio** el que le aplica, pues el rango descrito en el documento va del 2% al 100% pero no llega al arreglo máximo porque en la deliberación no se incluye el presupuesto para el funcionamiento del programa, requisito que prevé el arreglo maximalista.

11.- Presupuesto municipal específico para el funcionamiento del presupuesto participativo

Para realizar los trabajos del presupuesto participativo se debe contar con los recursos humanos y financieros suficientes para brindar un proceso de calidad y consolidado. Para el municipio de Puebla en las reglas de operación se especifica que debe ser proporcional al 1.5% del monto asignado el que se pone a disposición de la unidad administrativa correspondiente, pero como se hizo notar en la entrevista el ex titular del área encargada mencionó que es insuficiente, y otros actores mencionaron como ejemplo que la distancia es un motivo para no participar debido a que no proporcionan recurso suficiente para transporte. Por estas razones se ajusta el **arreglo mínimo** dado que el recurso específico es reducido.

12.-Discusión de políticas tributarias.

Es una variable que en la que se inserta la posibilidad de que en las instituciones participativas se delibere sobre políticas tributarias como son impuestos, préstamos y subsidios nacionales, internacionales, bilaterales, multilaterales, entre otros. La mayoría de los presupuestos participativos no lo llevan a cabo y el de Puebla es uno de ellos, de ahí que el **arreglo mínimo** es el que le aplica.

III.-Dimensión normativa y legal

13.-Grado de institucionalización

Para esta variable se mide la forma en que se plasman en los reglamentos internos del mecanismo -en el caso de Puebla las reglas de operación- las dinámicas de participación, tanto ciudadana como por parte de la autoridad municipal, lo cual implica dotar de flexibilidad o rigidez al proceso. El **arreglo medio** es el que se ajusta para el presupuesto participativo de Puebla dado que existen elementos integrados a las reglas de operación,

pero existen varios que están presentes en la dinámica del proceso -como la presencia de los ediles auxiliares- pero no contemplados por escrito.

14.-Relaciones entre presupuesto participativo y dispositivo de participación ciudadana

El presupuesto participativo tiende a ser uno de los mecanismos que permiten alcanzar una democracia participativa ciudadana, pero se requiere que existan más dispositivos para profundizar este efecto. En el municipio de Puebla no se tienen otros mecanismos que se relacionen con el presupuesto participativo por eso el **arreglo mínimo** es el que se acomoda a la experiencia poblana, donde el presupuesto participativo es un mecanismo aislado.

15.-Relación con otros instrumentos de planificación

Aquí se mide como se articulan los presupuestos participativos -respecto a la planeación a mediano y largo plazo- con los planes estratégicos, de desarrollo integral, ordenamiento territorial o ambientales. Para el municipio de Puebla se intenta tener esta conexión por medio de sustentar el presupuesto participativo con el Plan Municipal de Desarrollo, citando los ejes de éste en las reglas de operación, pero no se tiene una relación con otros instrumentos de planeación, por eso el **arreglo medio** es el que le corresponde.

IV.-Dimensión territorial

16.-Relación presupuesto participativo y descentralización intramunicipal

La variable hace alusión a la medición del doble proceso de desconcentración de los servicios municipales y de descentralización del poder municipal, que ambos se intentan tener presente en el presupuesto participativo. En la experiencia poblana el **arreglo medio** es el que le aplica porque la división territorial base son las juntas auxiliares, como unidades de descentralización política, pero a su vez, con la división en zonas de atención prioritarias, se presentan divisiones sub-distritales, que ayudan -dentro de la formalidad de las reglas de operación- a contribuir a este doble proceso.

17.-Grado de ruralización

El municipio de Puebla cuenta con territorios rurales o semi rurales, en los cuales se llevan a cabo asambleas conforme a las zonas de atención prioritarias, por eso al llevarse a cabo tanto en territorio urbano o rural, lo coloca en el **arreglo medio** pero no alcanza el arreglo máximo porque no se llevan a cabo diferenciaciones a favor de los núcleos rurales, incluyendo las formas de votación, como lo mencionó en entrevista el ex titular del área encargado de ejecutarlo, que están más familiarizados con sus usos y costumbres, no existiendo una adecuación para hacer compatible la metodología con aquellas.

18.-Grado de inversión de prioridades territoriales

Las prioridades territoriales que deberían de ser motivo de enfoque del presupuesto participativo tendrían el objetivo de reducir la brecha de rezago de servicios e

infraestructura que se tienen a lo largo de todo el territorio. La variable describe además la inclusión de lo que denominan la ciudad informal, entendida como los barrios no regularizados, que en el caso del municipio de Puebla están relacionados con la periferia del municipio, por eso el **arreglo medio** le corresponde porque a través de las zonas de atención prioritarias se trata de generar una inversión en territorios rezagados a la par de hacer obras y acciones en zonas urbanas de mayor desarrollo.

De esta forma se puede interpretar que respecto a la primera dimensión participativa en su variante ciudadana, las variables examinadas reflejan que se debe de mejorar y fortalecer para que se profundice la participación ciudadana dentro del mecanismo debido a que presenta la mayoría de las variables con arreglos mínimos, lo cual se contrapone a las variables de la participación del gobierno local que tienen rangos de arreglos medios y uno máximo- que además es el único de las 18 examinadas-, algo que revela a través de este ejercicio que existe una preeminencia de las instituciones representativas sobre las participativas, contraviniendo el ideal que exista ese complemento entre ellas, que se tendría si los arreglos de toda la dimensión en su mayoría fueran medios o incluso máximos. Por otra parte, la dimensión financiera y fiscal también tiene arreglos mínimos en su mayoría, siendo otra área en la que, de mejorar, generaría un efecto de brindarle mayor protagonismo al programa respecto de otros que se ejecutan en el municipio conforme a los montos de inversión existentes. La dimensión normativa y legal también refleja que se requiere mejorar la plataforma legal, siendo el principal instrumento las reglas de operación, pero también tener la oportunidad de relacionar el presupuesto participativo con otros dispositivos de democracia participativa. Finalmente, la dimensión territorial tiene arreglos medios, con lo cual se advierte que es otra de las dimensiones fuertes del mecanismo, aunque de igual forma, con posibilidades de mejorar a arreglos máximos para tener un presupuesto participativo que abarque el territorio municipal de forma efectiva conforme a los objetivos de la teoría participativa-deliberativa.

Con base en la información e interpretación descrita acorde a cada variable, se puede representar visualmente el cuadro de las dimensiones y variables, resaltando el arreglo que le corresponde a cada una conforme a su análisis.

DIMENSIONES	VARIABLES	ARREGLO MINIMO	ARREGLO MEDIO	ARREGLO MÁXIMO	
I.-PARTICIPATIVA (Ciudadana)	1.-Instancia de aprobación				
	2.-Forma de participación				
	3.-Órgano de decisión				
	4.-Tipo de participación				
	5.-Grado de participación de los excluidos				
	(Gobierno local)	6.-Fiscalización y control de la ejecución			
		7.-Grado de información, divulgación y resultados			
		8.-Grado de ejecución			
		9.-Papel del poder legislativo			

DIMENSIONES	VARIABLES	ARREGLO MINIMO	ARREGLO MEDIO	ARREGLO MÁXIMO
II.-FINANCIERA Y FISCAL	10.-Valor de los recursos debatidos			
	11.-Presupuesto para funcionamiento			
	12.-Discusión de políticas tributarias			
III.-NORMATIVA Y LEGAL	13.-Grado de institucionalización			
	14.-Lógica instrumental o de participación			
IV.-TERRITORIAL	15.-Relación con otros instrumentos de planificación			
	16.-Grado de descentralización intramunicipal			
	17.-Grado de ruralización			
	18.-Grado de inversión de prioridades territoriales			

FUENTE: Elaboración propia.

APUNTES FINALES

Como se adelantaba en la introducción el profundizar en la descripción de las características que presenta la experiencia del presupuesto participativo en el municipio de Puebla tiene el objetivo de entender el porque ha sido un ejercicio que se ha mantenido durante mas de diez años, a excepción de los dos en que se decidió no llevarlo a cabo. Incluso la teoría que se ha desarrollado por académicos nos permite interpretar porque se dio esta suspensión - producto de la interpretación ideológica de la autoridad municipal gobernante en ese entonces- lo cual nos lleva a pensar que la relación entre teoría y realidad se puede ir articulando para poder emitir conclusiones sobre los hechos que reflejan la evidencia empírica, generando nuevas aportaciones con la intención de contribuir a la información sobre las experiencias del presupuesto participativo.

De igual manera se resalta el hecho que no se trata de un ejercicio exitoso por la razón de que no se tiene una profundización de los objetivos resumido en el doble proceso que persigue: la descentralización del poder municipal, como consecuencia de la apertura a la creación de instituciones participativas y dotándolas de poder de decisión sobre temas cruciales como son: la distribución de los recursos, la priorización de las acciones y el control sobre el proceso en general. El otro proceso es la desconcentración de los servicios municipales puesto que se ha intentado dirigir los trabajos hacia las zonas de alta marginación, pero las condiciones previas han reflejado que esas intenciones quedan cortas para cubrir el ámbito territorial y poblacional.

La investigación de campo ha permitido tener un acercamiento de primera mano con los actores que han tenido la oportunidad de ser parte de las instituciones representativas pero sigue aplicando el aforismo administrativo de que “las personas pasan y las instituciones se quedan”, interpretando que las personas que han ejercido un cargo tienen un margen de tiempo establecido para que conduzcan el devenir de esas organizaciones, apuntalando que esa conducción es acorde a la voluntad política, que en mayor o menor medida, pueden generar modificaciones al mecanismo, las cuales pueden ser negativos o positivos para consolidarlo. Teniendo en cuenta este escenario es que se debe centrar el fortalecimiento de esas instituciones para que no existan variaciones del ejercicio acorde al vaivén de la voluntad política, siendo las instituciones participativas las que tienen una deficiencia de influencia como se evidenció en el análisis de las variables de la dimensión participativa ciudadana.

Dicho de otro modo, las instituciones participativas deberían de contar con más protagonismo, como en su símil de Porto Alegre y otras que por ello son calificadas como “exitosas”, y de esta manera obtener un dinamismo en todo el municipio para consolidar el mecanismo. Hablar de una voluntad política desde abajo es posible si se logra combatir la apatía y vicios que son obstáculos para la participación, pero este concepto se abordará con amplitud en las conclusiones, solo es importante no dejar de lado la mirada en que aquellas personas que no conocen el mecanismo y no han participado estarían dispuestos a hacerlo.

Por otra parte, se han esbozado ideas (como es la creación de una dirección específica dentro de la Secretaría de Bienestar Municipal para implementar el presupuesto participativo, fijar un monto determinado a partir de la recaudación del impuesto predial y distribuir de forma clara la cantidad correspondiente a cada junta auxiliar para generar certidumbre) para ir construyendo esa perspectiva de ir transitando de ser un ejercicio de gobierno de proximidad a una democracia participativa ciudadana, objetivo que no escapa de poder ser realidad, sobre todo contrastando que la experiencia más celebrada como es Porto Alegre, Brasil, tiene características poblacionales y de territorio similares al municipio de Puebla e incluso de condiciones socioeconómicas. Sin embargo, se debe de ajustar al contexto propio del municipio poblano por eso la importancia de ir analizando los puntos torales, tanto de la realidad socio política como institucional del presupuesto participativo para alcanzar ese fin.

Las conclusiones de la investigación darán cuenta de todo esto para redondear las aportaciones que se pueden ofrecer para consolidar un ejercicio de democracia participativa deliberativa que tiene potencial de desarrollarse y ser un parteaguas para considerarlo exitoso.

CONCLUSIONES

El mecanismo del presupuesto participativo, como se ha descrito anteriormente, persigue objetivos de distinta índole, siendo de forma general la profundización de la democracia, al abrir la toma de decisiones de forma sistemática a la población -anual o bianual en algunos casos-, dotando de relevancia a la participación ciudadana para generar la descentralización del poder municipal. Por otra parte, se concibe como una opción para generar el efecto de desconcentración de los servicios públicos, a razón de combatir el rezago existente en la mayor parte de las demarcaciones locales. Estos objetivos están contemplados en la teoría de la democracia participativa-deliberativa y se trasladan al discurso, ordenamientos legales y puesta en práctica en los territorios donde se llega a implantar, pero está sujeto a distintos matices que llevan a examinar cada experiencia de forma específica para tener un panorama profundo de las características que cada una presenta.

Después de analizar la experiencia en el municipio de Puebla, a través de la recopilación de información documental y de evidencia empírica, sistematizándola mediante las herramientas correspondientes (las condiciones previas, de diseño institucional y el cuadro de dimensiones y variables para discriminar las experiencias que se autodenominan como presupuesto participativo) resta cotejar como se articulan los resultados con las hipótesis que se plantearon al inicio de la investigación para determinar si se confirman o niegan.

La hipótesis general es que *la realización del presupuesto participativo en el municipio de Puebla coadyuva a dinamizar la democracia a nivel municipal, al incentivar la participación ciudadana en el marco de las instituciones participativas que la integran y que complementan a las instituciones de democracia representativa*. De acuerdo con la información presentada esta hipótesis no se lleva a cabo porque el mecanismo no tiene una influencia importante dentro de esa dinámica democrática, restringiéndose a ciertas zonas y grupos, siendo notoria la falta de conocimiento sobre su existencia de parte de la población y, por ende, la participación no se realiza de forma masiva o en proporción demográfica. Aunado a ello, el análisis del diseño institucional advierte que no propicia la participación ciudadana de forma determinante con la consecuencia de que las instituciones participativas tengan una relevancia mínima en la toma de decisiones, que se llegan a traducir en las acciones a realizar (previa a la autorización final por parte del Consejo de Presupuesto Participativo), el seguimiento de avance y el proceso de entrega-recepción. Ese diseño institucional también produce que las instituciones representativas sean las que tengan mayor peso en la implementación del mecanismo, llevando los procesos no tanto como facilitadores sino como decisores en última instancia, generando una inequidad institucional tendiente a la subordinación más que al complemento.

La comparación entre las variables respecto a la dimensión participativa ciudadana frente a las variables de la dimensión participativa del gobierno local da cuenta de estas conclusiones, caracterizando a la experiencia del presupuesto participativo en el municipio de Puebla como un gobierno de democracia de proximidad más que una experiencia de

democracia participativa-deliberativa. La razón es la siguiente: se estaría en un escenario intermedio entre la deliberación y la consulta debido a que las decisiones finales, de mayor peso, lo toman los actores integrantes de las instituciones representativas. Yves Sintomer describe que existe democracia de proximidad cuando “los políticos se quedan con el monopolio de la toma de decisión” (Sintomer, 2005:8), aunque ésta se realiza más cerca de la población -hablando en términos geográficos, es decir, acudiendo a los barrios, colonias o segmentaciones que más acercamiento puedan dar a la autoridad- pero también con base en un sistema que permita tender un puente de comunicación entre las autoridades y la población. Para este autor, la democracia de proximidad “valoriza el dialogo, al ciudadano activo”, pero la democracia participativa es “un sistema que completa la democracia representativa con elementos de democracia directa” (Sintomer, 2005:8).

Para conformar la hipótesis general, una de las hipótesis específicas es que *la democracia participativa surge para fortalecer la democracia y dotar a los ciudadanos de medios para que, más allá de emitir un sufragio en elecciones para elegir representantes populares, puedan incidir en el rumbo de las decisiones de índole político-administrativa*. El primer capítulo brinda el marco teórico para cimentar la idea de cómo la democracia participativa y deliberativa se puede reflejar en la práctica de la experiencia del presupuesto participativo en el municipio de Puebla. En consecuencia, el presupuesto participativo sería uno de esos medios o instrumentos para coadyuvar a lograr el objetivo de alcanzar la democracia participativa pero siempre y cuando la participación se traduzca en un poder de decisión efectivo. Además se entiende que se requiere que el presupuesto participativo sea parte de un entramado de instrumentos (como son el referéndum, plebiscito, consulta popular, referéndum revocatorio, entre otros de los cuales en el primer capítulo se describieron) para alcanzar la finalidad de fortalecer a la democracia en específico en el ámbito del territorio municipal pero en particular el presupuesto participativo debería de tener el golpe de efecto mayor porque su realización es sistemática al ser anual y con una serie de procesos dentro esa anualidad que lo deberían de hacer visible para la amplia mayoría de la población -aunque incluso la participación no sea masiva que es lo ideal-. El resultado para el municipio de Puebla es que no se cumple la hipótesis dado que no hay una incidencia en la toma de decisiones político-administrativas, quedando de manifiesto incluso por los ediles auxiliares, quienes se duelen de no ser tomados en cuenta pese a ser autoridades intermedias; y, tomando como punto de comparación la experiencia de Porto Alegre, no se ha logrado que “el presupuesto participativo haya modificado concretamente la vida cotidiana de la gente, y en particular, la de los más pobres”(Sintomer, 2005:12) sin llegar a convertirse en un incentivo para la participación de la población en general pero aún más de los sectores considerados marginados.

Otra de las hipótesis específicas es precisamente que *el presupuesto participativo es un mecanismo de la democracia participativa que permite la deliberación -a través de la participación ciudadana- de la ejecución de proyectos que los ciudadanos consideran prioritarios para mejorar su entorno*. El segundo capítulo al describir las características y

elementos del modelo de Porto Alegre (además de los casos comparados de México) permiten tener una perspectiva para comparar a la experiencia del municipio de Puebla.

Dentro de la información recabada se entiende que se llega a presentar este escenario, principalmente cuando la población se organiza previamente para proponer acciones, ganar la votación y pasar el filtro en el Consejo de Presupuesto Participativo para autorizarse siendo el ejemplo más claro cuando se trata de acciones que se llevan a cabo en instituciones educativas, como son la colocación de techos -domos-, construcción de espacios como aulas o similares, los cuales los actores entrevistados refieren que se organizan los comités de padres de familia para poder participar proponiendo la acción que previamente han acordado y le dan el seguimiento correspondiente para alcanzar que se concrete; en este caso la deliberación cobra sentido al exponerse en asambleas abiertas, donde no solo cobra relevancia la cantidad de personas que apoyan tal o cual acción sino que trasciende porque la defensa del beneficio colectivo es el que impera, dotándolo de ese efecto deliberativo de reivindicación de las acciones frente a sus pares. La cuestión es que ese momento se llega a quedar a nivel de las asambleas comunitarias y no se presenta en el pleno del Consejo de Presupuesto Participativo, el cual al tener el poder de decisión final permite que el intercambio de argumentos final sea solo entre autoridades, dejando en un primer nivel la deliberación, la cual puede llegar incluso a ser estéril cuando no se concretan en la realización de las acciones.

Este último punto está relacionado con la siguiente hipótesis: *el diseño institucional del presupuesto participativo en el municipio de Puebla es configurado por las instituciones de democracia representativa y su realización es regulado por éstas, pero la participación ciudadana es la que incide en la priorización de los proyectos que se realizan conforme a los resultados que arrojan las jornadas de deliberación ciudadana. Se desprende que ese diseño institucional no presenta una apertura para brindar relevancia a la participación ciudadana, cubre algunos aspectos que se requieren institucionalizar pero deja de lado algunos tan importantes como la participación de los ediles auxiliares, la integración de los representantes ciudadanos en el Consejo de Presupuesto Participativo, la definición de un monto de inversión fijo anual general y en particular por demarcación que podría ser por junta auxiliar, entre otros, para brindar certeza y claridad al mecanismo. El contraste que se tiene con el modelo de Porto Alegre es claro ya que en el “las reglas del presupuesto son claras, se sabe quién decide sobre qué y cómo se pueden resolver los desacuerdos” (Sintomer, 2004:12) Y se presenta como contra ejemplo que en el año 2019 quedó consignado que en la junta auxiliar de Santo Tomás Chautla se realizó la asamblea comunitaria en la sede de la presidencia auxiliar, con la asistencia de 103 asistentes para votar sobre las acciones que se propusieron para esa demarcación pero finalmente en el Consejo no se aprobó ninguna, lo cual resulta negativo dado que se hizo una inversión de recursos de distinta índole que acabó en no reflejarse en ese beneficio colectivo (donde otro edil auxiliar hizo la referencia que se trató de un bloqueo de parte del gobierno municipal hacia el presidente auxiliar de Santo Tomás Chautla).*

Y es ahí donde el diseño institucional debe prever estas circunstancias para dotar de certeza y claridad a la participación, para incentivarla, pero sobre todo de abrir todas las posibilidades de contar con espacios de autonomía de gestión ciudadana.

En esta hipótesis también se menciona *que la razón de la permanencia del mecanismo pese a la alternancia partidista se debe a que cada nuevo gobierno adopta al mecanismo*, dotándolo de características propias de la interpretación ideológica a la cual pertenece el gobierno en turno, circunstancia que se refleja en las modificaciones de las reglas de operación del programa que se llegan a realizar. Esta hipótesis si se cumple como se aprecia en la descripción histórica presentada, donde los cambios que ha sufrido son producto de la voluntad política, la interpretación ideológica que se manifiestan en aspectos como las variaciones del monto de inversión, la metodología a aplicar y la apertura al protagonismo ciudadano con la finalidad de que se produzca el diálogo entre ellos o bien, calibrar esa prevalencia ciudadana al mínimo para presentar un discurso democrático y de inclusión social pese a que la finalidad última de la autoridad municipal es mantener las reglas del proceso a su favor.

Finalmente, la última hipótesis específica es referente a *la relación de complemento institucional participativo y representativo*. donde el modelo de Porto Alegre y aquellos que son considerados casos de éxito (como Cuquío, Jalisco y Tepic, Nayarit en México) muestran que ese complemento es necesario para lograr alcanzar un mecanismo consolidado que se caracterice como parte de la democracia representativa deliberativa. Con base en la información descrita en el tercer capítulo, se advierte que no se cumple con este parámetro, lo cual implica que existe subordinación de las instituciones participativas creadas dentro del proceso respecto de las instituciones representativas, siendo el claro ejemplo la conformación del Consejo de Presupuesto Participativo, lo cual hila el devenir de los trabajos y los resultados a la voluntad política representativa, condición previa necesaria para implementarlo, pero también para mantenerlo. Ahora bien, en las experiencias exitosas existe una “confluencia de un movimiento desde abajo y uno desde arriba” (Sintomer, 2005:9), traducándose en que, así como existe una voluntad política desde arriba -representativa- debe existir una voluntad política desde abajo -participativa-, cuya función principal es hacer propio el mecanismo para tener una participación consciente dentro de los trabajos del presupuesto participativo.

La investigación arroja que no hay un conocimiento sobre la existencia, características y alcances del presupuesto participativo, situación que abre el margen para que se focalice su uso, restringiéndose e incluso con la posibilidad de ser cooptado con fines clientelares. Por eso el primer paso para crear esa voluntad política desde abajo es la difusión de información sobre el mecanismo con la finalidad de que año con año la participación tenga ese efecto de hacerse presente e incluso -a la par como lo hacen los comités de padres de familia- los interesados comiencen a dialogar entre ellos para llegado el momento proponer las obras y defenderlas dentro de la deliberación. Bajo este escenario -sumado a las otras

aportaciones que se describen para institucionalizar factores de transparencia y certeza- ese movimiento desde abajo contribuiría a la formación del capital social que serviría de dique de contención cuando la aplicación práctica del mecanismo sea distinta a los objetivos presentados dentro de la teoría de la democracia participativa deliberativa.

Como epílogo se puede mencionar que, si bien la experiencia del presupuesto participativo del municipio de Puebla no podría considerarse exitosa, también es menester comentar que el impulso que tuvo en 2009 con su implementación y que le ha permitido mantenerse hasta la fecha se debe principalmente a que la consideración sobre el mecanismo es que tiene aspectos positivos con miras a poder consolidarse. De ahí el motivo de centrar esta investigación en los aspectos que se pueden corregir y desarrollar con la finalidad de generar por un lado una radiografía de los factores que estarían evitando que se logre la descentralización del poder municipal, para subsanarse con soluciones que se traducirían en la “voluntad política desde abajo”, y por otro lado, como un actor externo como lo es la academia -representado por las universidades- poder articular esa difusión de la información que se requiere para conocimiento de todos los actores posibles para alcanzar a llevarse cambios dentro de la estructura y procesos del presupuesto participativo en el municipio de Puebla, pudiendo también ser un punto de partida para analizar comparativamente otras experiencias o bien ser la cimiento para la aplicación en municipios del estado de Puebla donde no se ha llevado a cabo, aprovechando el aprendizaje que nos brinda la experiencia de Puebla capital para generar ese impulso que , guardando la clara magnitud del ejemplo, tuvo Porto Alegre para el resto de la geografía brasileña.

BIBLIOGRAFIA

- Avritzer, Leonardo (2002). *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton
- (2006). "Modelos de deliberación democrática: Un análisis del Presupuesto Participativo en Brasil", en Santos (coord.), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Auxiliadora Gomes, María (2011). "Presupuestos Participativos. Panorama de Brasil", en Briseño (coord.), *Presupuesto Participativo. Herramienta para la Democracia*. Guadalajara. Congreso del Estado de Jalisco. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.
- Balbuena Cisneros, Arminda y Lucero Frago Lugo (2010). "Las figuras de la participación ciudadana en México". En Revuelta y Patrón (coord.) *Democracia Participativa: visiones, avances y provocaciones*. Instituto Nacional Electoral/ Universidad de Guanajuato/Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Barber, Benjamín. (2004). *Democracia fuerte. Política participativa para una nueva época*. Sevilla. Almuzara.
- Barceló, Sara y Zainer Pimentel. (2002). *Radicalizar la democracia. Porto Alegre: un modelo de municipio participativo*. España. Los libros de la catarata.
- Bobbio, Luigi, (2001). *Una experiencia de democracia deliberativa*, Societa Italiana di Scienza Política, Siena.
- Bobbio, Norberto. (1979). *Marxismo y Estado*. Rio de Janeiro. Graal.
- (2008). *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Madrid. Taurus.
- Bolos, Silvia. (2001). "Los dilemas de la participación en gobiernos locales". Presentado en el "do. Congreso IGLOM. Guadalajara: ITESO. En En Revuelta y Patrón (coord.) *Democracia Participativa: visiones, avances y provocaciones*. Instituto Nacional Electoral/ Universidad de Guanajuato/Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Cabannes, Yves (2004). *Presupuesto participativo y finanzas locales*. Coordinación Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas.
- Cameron A., Maxwell y Kenneth E. Sharpe. (2019). La voz institucionalizada en las democracias de América Latina. En *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México, FLACSO México.
- Comparecencia del titular de la Secretaria de Desarrollo Social Xabier Albizuri Morett (2016). Secretaria de Desarrollo Social Municipal. Ayuntamiento de Puebla. Puebla
- Constant, Benjamín. (1998). "De la libertad de los antiguos comparada con la libertad de los modernos", en Fernando Vallespín y Rafael del Águila (comp.), *La democracia en sus textos*. Madrid. Alianza.

Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (eds.) (2010). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México. Fondo de Cultura Económica/ CIESAS/Universidad Veracruzana.

Dahl, Robert A. (2013). *Poliarquía. Participación y oposición*. España. Tecnos.

Fung, Archon y Erik Olin Wright. (2003). *Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*. Bogotá. Universidad de Colombia.

García Bátiz, María Luisa y Téllez Arana, Luis (2018). *El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México*. Perfiles Latinoamericanos. No. 26. México. FLACSO.

García Jaramillo, Leonardo. (2015). "La constitución de la democracia deliberativa" de Nino. Disponible en <https://www.ambitojuridico.com/noticias/administrativo-y-contratacion/la-constitucion-de-la-democracia-deliberativa-de-nino>.

Ginsborg, Paul, (2010). *Así no podemos seguir, Participación ciudadana y democracia parlamentaria*. Barcelona. Los libros del lince.

Goldfrank, Benjamín, (2006). Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, Volumen 26, No. 2

Hidalgo Andrade, Gabriel Alejandro. (2012). *El nuevo traje del emperador. Relativismo y oposición entre representación y participación. Estudio de la democracia ecuatoriana en contexto comparativo sudamericano (1978-2011)*. Tesis de Maestría. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador.

Huntington, Samuel P. (1969). *Political order in changing societies*. Nueva Heaven. Yale University Press.

INEGI (2020). *Panorama sociodemográfico de Puebla. Censo de Población y Vivienda 2020*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México

Klaus, Eder (1976). *El surgimiento de sociedades organizadas por el Estado. Una contribución teórica de la evolución social*. Frankfurt am Main. Konstanz University.

Leal, Amador (2011) *Juntas auxiliares ¿cuarto orden de gobierno o restitución de derechos originales?*. La Quinta Columna

Lissidini, Alicia. (2011). *Democracia directa en Latinoamérica. Entre la delegación y la participación*. Buenos Aires. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Martínez Silva, Mario y Roberto Salcedo. (2002). *Diccionario electoral*. México. Instituto Nacional de Estudios Políticos.

Merino, Mauricio. (2001). *La participación ciudadana en la democracia*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática no.4. México. Instituto Federal Electoral.

Meléndez Martínez, Cinthia y Vergara Flores, Martha Cecilia. (2016). *El presupuesto participativo en el marco de la nueva gestión pública, caso municipio de Puebla, ejercicio fiscal 2015*. Tesis de Maestría. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. México.

Milbrath, Lester (1965). *Political participation*. México. Rand and Macnelly.

Mill, John Stuart. (1878). *El gobierno representativo*. Madrid. Librería Victoriano Suarez.

Miquel, Montserrat y Cazarín, Angélica. (2018). *Las juntas auxiliares en Puebla y los distritos de la ciudad de Madrid: la desconcentración como una alternativa de gestión municipal*, en Cuadernos de gobierno y administración pública, Madrid. Ediciones Complutense.

Montambeault, Françoise (2019). ¿Aprendiendo a ser mejores demócratas? En *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. FLACSO México, Ciudad de México.

Montecinos, Egon (2011).” *El Presupuesto Participativo en Chile: diseño institucional y condiciones para su desarrollo. ¿complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?*”, en Mascareño y Montecinos (coord.) *Democracia participativa vs. Representación. Tensiones en América Latina*. Caracas, Universidad de Los Lagos. CENDES.

Nohlen, Dieter. (2006). *Diccionario de ciencia política*. México. Porrúa/el Colegio de Veracruz.

Warren E., Mark. (2019). Prefacio. En *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México, FLACSO México.

Pogrebinschi, Thamy (2019). La voz institucionalizada en las democracias de América Latina. En *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México, FLACSO México.

Prud'Homme, Jean-François. (2001). *Consulta popular y democracia directa*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. No. 15. México. Instituto Nacional Electoral

Przeworski, Adam. (1999). “Democracia y representación”. *Metapolítica*, vol. 3, núm. 10. México.

Putnam, Robert D. (2000). *Bowling alone: the collapse of revival of American community*. Nueva York/Londres/Toronto. Simon and Schuster.

Rendón Corona, Armando. (2004). “Los retos de la democracia participativa”. En *Revista Sociológica*. Año 19, núm. 54. México. Universidad Autónoma Metropolitana-Azacapatzalco.

Santos, Boaventura de Sousa, y Leonardo Avritzer. (2004). "Para ampliar el canon democrático", en Santos (coord.), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México. Fondo de Cultura Económica.

------(2006). "Presupuesto Participativo en Porto Alegre: para una democracia redistributiva", en Santos (coord.), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México. Fondo de Cultura Económica.

Sartori, Giovanni. (1992). "Representación". En *Elementos de Teoría Política*. Madrid. Alianza Editorial.

Sintomer, Yves. (2005). Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos. En *Reforma y democracia*, revista del CLAD, febrero del 2005.

Schumpeter, Joseph. (1976). *Capitalism, socialism and democracy*. San Francisco. Harper and Row.

O'Donnell, Guillermo. (2004). "Why the rule of law matters. *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 4.

------(1989). *Transiciones, continuidades y algunas paradojas. Cuadernos Políticos*, número 56, México, Editorial Era, enero-abril de 1989.

Vázquez Piña, Verónica (2010). "Elementos para la democracia participativa en México. Un enfoque sociopolítico". En Revuelta y Patrón (coord.) *Democracia Participativa: visiones, avances y provocaciones*. Instituto Nacional Electoral/ Universidad de Guanajuato/Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Valdés Zurita, Leonardo (2010). "Presentación". En Revuelta y Patrón (coord.) *Democracia Participativa: visiones, avances y provocaciones*. Instituto Nacional Electoral/ Universidad de Guanajuato/Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Warren E., Mark. (2019). Prefacio. En *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México, FLACSO México.

ORDENAMIENTOS LEGALES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2021). Cámara de Diputados. Congreso de la Unión. México.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla. (2020). Orden Jurídico Poblano. Gobierno del Estado de Puebla. Puebla.

Código Reglamentario para el Municipio de Puebla. (2020). Orden Jurídico Poblano. Gobierno del Estado de Puebla. Puebla.

Reglas de operación del programa presupuesto participativo del municipio de Puebla. (2015). Ayuntamiento de Puebla. Puebla.

MANUALES

Manual de Organización de la Oficina del Gerente del Centro Histórico y Patrimonio Cultural y Staff (2016). Ayuntamiento de Puebla. Puebla.

Manual de organización de la Dirección de Promoción y Participación Social (2015). Ayuntamiento de Puebla. Puebla.

Manual de Organización de la Dirección de Programas Sociales (2015). Ayuntamiento de Puebla. Puebla

*Anexo 1: Reglas de Operación del
Programa Presupuesto Participativo
para el municipio de Puebla.*

Gobierno del Estado de Puebla

Secretaría de Gobernación

Orden Jurídico Poblano

Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo para el Municipio de Puebla



REFORMAS

Publicación	Extracto del texto
18/feb/2020	ACUERDO de Cabildo del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla, de fecha 14 de febrero de 2020, que aprueba el Dictamen presentado por los integrantes de la Comisión de Bienestar, por el que aprueba LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA PRESUPUESTO PARTICIPATIVO PARA EL MUNICIPIO DE PUEBLA.

CONTENIDO

REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA PRESUPUESTO PARTICIPATIVO PARA EL MUNICIPIO DE PUEBLA.....	4
1. INTRODUCCIÓN.....	4
2. DEFINICIONES	4
3. DISPOSICIONES GENERALES	7
3.1 OBJETIVO GENERAL	7
3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	7
3.3 GOBIERNO INCLUYENTE	7
3.4 COBERTURA	7
3.5 POBLACIÓN OBJETIVO	7
3.6 ZONIFICACIÓN	7
4. MODELOS DE IMPLEMENTACIÓN	8
4.1 VERTIENTES	8
4.2 CATÁLOGO DE ACCIONES	8
4.3 CRITERIOS DE SELECCIÓN DE ACCIONES	11
5. ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL	11
5.1 GASTOS DE OPERACIÓN	12
6. DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES Y LAS Y LOS HABITANTES DEL MUNICIPIO	12
6.1 GOBIERNO MUNICIPAL.....	12
6.2 DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LAS Y LOS HABITANTES	14
7. REPRESENTANTES CIUDADANOS Y COMITÉ DE PARTICIPACIÓN SOCIAL.....	16
7.1 REQUISITOS	16
7.2 FACULTADES	16
7.3 ELECCIÓN.....	17
7.4. COMITÉ DE PARTICIPACIÓN SOCIAL.....	17
8. CONSEJO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	18
8.1 INTEGRACIÓN DEL CONSEJO	18
8.2 OBLIGACIONES DEL CONSEJO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO:.....	19
8.3 OBLIGACIONES DE LA O EL SECRETARIO	20
8.4 DE LAS SESIONES	21
9. PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN.....	21
9.1 PLANEACIÓN	21
9.2 EJECUCIÓN	21
10. ENTREGA DE LA ACCIÓN	23
11. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN.....	24
12. TRANSPARENCIA	24
12.1 DIFUSIÓN.....	24
13. PERSPECTIVA DE GÉNERO Y ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS	25

14. QUEJAS, DENUNCIAS Y SOLICITUDES DE INFORMACIÓN ...	25
15. VIGENCIA	26
DICTAMEN.....	28
ARTÍCULOS TRANSITORIOS	29

REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA PRESUPUESTO PARTICIPATIVO PARA EL MUNICIPIO DE PUEBLA

1. INTRODUCCIÓN

El Programa Presupuesto Participativo involucra a las y los habitantes del Municipio de Puebla, otorgándoles la facultad de decidir de forma democrática la priorización en el desarrollo de acciones de carácter público que atiendan los principales problemas de su comunidad, fortaleciendo así la participación ciudadana y generando la corresponsabilidad entre sociedad y gobierno respecto al gasto público.

A partir de lo anterior, el Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021 (PMD) establece “la necesidad de un gobierno incluyente, considerando a las personas como el centro de la toma de decisiones de las políticas públicas y de Estado. Por ello, orienta estrategias que satisfagan las urgencias de quienes habitan el territorio, con base en el respeto a los derechos humanos y sin distinción de cualquier índole.”

El Programa se encuentra contemplado en el Eje 1, Programa 1 del PMD, en el que se establece “como objetivo mejorar las condiciones de bienestar social de la población mediante nuevos escenarios de oportunidad de desarrollo y participación, fundados en el respeto y la promoción de los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales y sustentables. asimismo, contribuye a la tercera línea de acción que refiere a realizar acciones y estrategias de participación, comunicación participativa y corresponsabilidad entre la población y el Ayuntamiento de Puebla para fortalecer los procesos de atención que mejoren la calidad de vida de las personas para que los ciudadanos definan y prioricen acciones a ejecutar.”

Por ello con el Programa se da cumplimiento a lo establecido en las políticas públicas de fomento al bienestar lo que se traduce en la mejora de la calidad de vida de las y los beneficiados, logrando ser un gobierno incluyente.

2. DEFINICIONES

Para efectos de las presentes Reglas de Operación se entenderá por:

I. Acción: Beneficio priorizado por las y los ciudadanos que cumplan con el proceso descrito dentro de las presentes Reglas de Operación;

- II. Acta entrega recepción: Documento que da constancia de la terminación de una acción y se elabora con el propósito de hacer corresponsables a las personas a quienes se les entrega la acción;
- III. Asamblea comunitaria: Sesión realizada con vecinas y vecinos en colonias, barrios, juntas auxiliares, inspectorías de sección, y/o unidades habitacionales; en la que se da información general del Programa, se elige a Representantes Ciudadanos y se obtienen propuestas de acciones priorizadas por los asistentes;
- IV. Ayuntamiento: Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla;
- V. Barrio: Conjunto de casas que se agrupan en manzanas y que pueden conformar un pueblo, villa, comunidad o ranchería;
- VI. Consejo: Consejo de Presupuesto Participativo, como un órgano conformado por autoridades municipales;
- VII. Comité de Participación Social: Mecanismo conformado por personas beneficiarias del Programa, para la organización y participación en actividades que tengan por objeto la identificación de problemáticas comunitarias, la planeación y gestión de alternativas de solución y el seguimiento a las metas y a la correcta aplicación de los recursos públicos asignados al Programa;
- VIII. Convocatoria: Documento a través del cual la Secretaría de Bienestar convoca a la población de colonias, barrios, juntas auxiliares, inspectorías de sección, y/o unidades habitacionales a participar en el Programa de Presupuesto Participativo;
- IX. Diagnóstico comunitario: Identificación de las áreas de oportunidad para combatir el rezago social en las zonas en donde se pretende implementar el Programa Presupuesto Participativo;
- X. Expediente Comprobatorio: Conjunto de documentos que comprueban la ejecución física y financiera del Programa Presupuesto Participativo;
- XI. Expediente Técnico: Conjunto de elementos que determinan si es posible realizar una acción;
- XII. Habitantes: Todas las personas que cuenten con residencia en el territorio municipal de Puebla;
- XIII. INEGI: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática;
- XIV. Inspectoría de sección: A las que se refiere el Capítulo XXVIII de la Ley Orgánica Municipal;
- XV. Municipio: Municipio de Puebla;

- XVI. Junta auxiliar: División geográfica interna que determina el Municipio según lo dispuesto en el Capítulo XXVII de la Ley Orgánica Municipal;
- XVII. Presidente Municipal: La o el Presidente Constitucional del Municipio de Puebla;
- XVIII. Priorización: Acción de enlistar en orden de importancia las acciones propuestas, atendiendo a los criterios establecidos en las presentes Reglas;
- XIX. Programa: Programa Presupuesto Participativo para el Municipio de Puebla;
- XX. Propuesta: Idea básica para realizar una acción;
- XXI. Reglas de Operación: Las presentes Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo;
- XXII. Representante Ciudadano: La o el representante de la sociedad de determinada colonia, barrio, junta auxiliar, inspectoría de sección, y/o unidad habitacional, elegido conforme a las presentes Reglas de Operación y que cumple con los requisitos para el cargo;
- XXIII. Reunión Informativa de Acciones Aprobadas: Reunión con vecinas y vecinos que se realiza para explicar la viabilidad técnica y presupuestal de las acciones priorizadas durante las asambleas comunitarias;
- XXIV. Unidad Normativa: La Contraloría Municipal del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla;
- XXV. Unidad Responsable: La Secretaría de Bienestar del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla;
- XXVI. Unidad Técnica: La Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos y la Gerencia del Centro Histórico y Patrimonio Cultural, ambas del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla, y
- XXVII. Zonas de Atención Prioritaria: Demarcaciones tanto de carácter rural como urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación o vulnerabilidad, conforme el artículo 29 de la Ley General de Desarrollo Social. Su determinación se orientará por los criterios de resultados que para el efecto defina el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

3. DISPOSICIONES GENERALES

3.1 OBJETIVO GENERAL

Promover la participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno bajo un enfoque de corresponsabilidad.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- I. Diversificar la toma de decisiones del gobierno;
- II. Contribuir a la consolidación de un gobierno participativo e incluyente;
- III. Generar corresponsabilidad entre sociedad y gobierno para la solución de necesidades;
- IV. Promover la participación de la sociedad en la toma de decisiones;
- V. Promover acciones que reconstruyan el tejido social y contribuyan al bienestar de la población, y
- VI. Implementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

3.3 GOBIERNO INCLUYENTE

Durante la ejecución de este Programa las y los ciudadanos participarán en el diálogo, la consulta, la toma de decisiones, la priorización de acciones; así como en el seguimiento, la ejecución y la vigilancia de las acciones.

3.4 COBERTURA

El Programa se aplicará en el territorio del Municipio de Puebla: en colonias, barrios, juntas auxiliares, inspectorías de sección, y/o unidades habitacionales del Municipio de Puebla.

3.5 POBLACIÓN OBJETIVO

Serán las y los habitantes del Municipio, prioritariamente los que radiquen en las localidades de muy alta, alta y media marginación y rezago social del Municipio.

3.6 ZONIFICACIÓN

La Unidad Responsable deberá realizar una zonificación del territorio municipal que permita establecer polígonos susceptibles de ser atendidos a través del Programa, con la validación del Instituto Municipal de Planeación.

Esta zonificación será realizada anualmente y tomará en consideración los indicadores de los Censos y Conteos de Población y Vivienda del INEGI y de la actualización de las Zonas de Atención Prioritaria.

Una vez elaborada la zonificación, la Unidad Responsable la presentará ante el Consejo de Presupuesto Participativo para su aprobación.

4. MODELOS DE IMPLEMENTACIÓN

4.1 VERTIENTES

El Programa podrá ser aplicado mediante dos vertientes:

I. Alto impacto, y

II. Focalizada.

Las características generales de las vertientes son:

Vertiente	Lugares	Tipo beneficio	de Rubro de intervención
Alto Impacto	Los que establezcan el inciso 3.5 de las Reglas de Operación presentes	Directo Indirecto	e Obra pública y servicios públicos
Focalizada	Los que establezcan el inciso 3.5 de las Reglas de Operación presentes	Directo indirecto	e Acciones detonadoras del bienestar

4.2 CATÁLOGO DE ACCIONES

Las acciones a desarrollarse en el marco de este Programa deberán ser de competencia municipal, propuestas y priorizadas por las y los ciudadanos, con la autorización de cualquier instancia, pública o privada, que se requiera por la naturaleza de la acción, en su caso y estar consideradas en los siguientes rubros:

VERTIENTE	RUBRO	ACCIONES
Focalizada	Servicios básicos	Instalación de alumbrado público Instalación de señalética
	Mejoramiento de espacios públicos	Instalación de mobiliario urbano Instalación de gimnasios al aire libre Colocación de malla ciclónica Dotación de pintura Rehabilitación de áreas verdes Instalación de juegos infantiles Colocación de huertos comunitarios Techados de espacios públicos (domos)
	Mejoramiento de espacios educativos	Dotación de impermeabilizante Dotación de pintura Dotación de instrumentos musicales Dotación de paquetes de libros Dotación de material didáctico Instalación de juegos infantiles Suministro de aulas prefabricadas Equipamiento en mobiliario escolar Colocación de huertos escolares Colocación de paneles solares

	Centro Histórico	Instalación de mobiliario urbano Instalación de gimnasios al aire libre Dotación de pintura Suministro de materiales para limpieza y rehabilitación de fachadas Señalética para centro histórico Rehabilitación de áreas verdes Instalación de juegos infantiles Vegetación urbana Pintura en fachadas (bajo consenso del INAH) Alumbrado público en parques
Alto impacto	Obra pública	Suministro de material: Drenaje Alcantarillado Red eléctrica Calles (pavimentación, empedrado, adoquín, guarniciones y banquetas)

4.2.1 Acciones fuera del catálogo

De manera extraordinaria podrán considerarse acciones que las y los ciudadanos prioricen y que no se encuentren en el catálogo.

Para poder realizar una acción fuera del catálogo será necesario contar con:

- I. La viabilidad presupuestaria;
- II. La viabilidad técnica, y
- III. La autorización de cualquier instancia, pública o privada, que se requiera por la naturaleza de la acción, en su caso.

Cuando esto suceda, las y los ciudadanos deberán elegir como opción alternativa a ésta una acción que sí se encuentre contenida en el catálogo y que será la realizada en caso de no ser aceptada la primera.

En los supuestos en los que la población demande algunas de las obras y/o servicios que estén concesionados, antes de erogar parte de los recursos del Programa Presupuesto Participativo, se explorarán alternativas para que la empresa que tiene a su cargo la prestación del servicio cubra las necesidades correspondientes, con base en las condiciones establecidas en el contrato.

4.3 CRITERIOS DE SELECCIÓN DE ACCIONES

Para la validación de las acciones a realizar, las personas integrantes del Consejo deberán considerar los siguientes criterios:

- a) Relación con el Plan Municipal de Desarrollo: atender a alguna línea de acción relacionada con lo establecido en el documento;
- b) Carácter productivo: generar efectos positivos para el desarrollo en la zona;
- c) Carácter inclusivo: beneficiar directamente a la población en condiciones de pobreza, marginación, rezago social y/o vulnerabilidad (de forma enunciativa, más no limitativa: mujeres, jóvenes, niñas y niños, personas con discapacidad y/o personas adultas mayores);
- d) Cobertura: impactar en mayor medida y cantidad a la población;
- e) Costo: realizar las acciones conforme a los recursos asignados;
- f) Sostenibilidad: realizar acciones durables, susceptibles de automantenerse en el mediano y largo plazo;
- g) Participación ciudadana: propiciar que las y los vecinos se involucren activamente para participar en el diálogo, la consulta, la toma de decisiones, la priorización de acciones; así como en el seguimiento, la ejecución y la vigilancia de las acciones, y
- h) Temporalidad: considerar que el tiempo de ejecución de las acciones no rebase los procesos administrativos del ejercicio fiscal vigente.

5. ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL

El monto de los recursos que serán utilizados para el Programa se asignará mediante acuerdo de Cabildo a través de la Comisión de Patrimonio y Hacienda Pública Municipal, para la integración del Presupuesto de Egresos del año correspondiente. Los recursos etiquetados deberán utilizarse exclusivamente para la ejecución de acciones.

5.1 GASTOS DE OPERACIÓN

Dentro del Presupuesto de Egresos del año correspondiente se le asignarán los recursos necesarios a la Unidad Responsable a fin de cubrir los gastos de logística para el desarrollo de asambleas, reuniones informativas, mesas de trabajo, la realización de estudios de validación técnica, así como todos los insumos necesarios para su ejecución. Este recurso debe ser hasta del proporcional al uno punto cinco por ciento (1.5%) del presupuesto asignado para el Programa en cada ejercicio fiscal.

6. DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES Y LAS Y LOS HABITANTES DEL MUNICIPIO

En el desarrollo del Programa participarán las y los habitantes del Municipio, el gobierno municipal e Instituciones de Educación Superior, conforme a lo siguiente:

6.1 GOBIERNO MUNICIPAL

El gobierno municipal participará a través de diferentes dependencias municipales, a fin de apoyar en las distintas etapas del proceso de implementación del Programa.

6.1.1 UNIDAD NORMATIVA

Para la adecuada aplicación de las presentes Reglas de Operación, la Unidad Normativa en la ejecución del Programa será la Contraloría Municipal la cual tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Cuidar que el Programa sea ejecutado en estricto apego a las Reglas de Operación;
- II. Registrar los formatos que se establezcan en las presentes Reglas de Operación;
- III. Participar en las asambleas realizadas en las zonas en las que se implementará el Programa, y
- IV. Las demás que señalen específicamente estas Reglas de Operación o le delegue la o el Presidente Municipal para el desarrollo del Programa.

6.1.2 Unidad Responsable

La Secretaría de Bienestar será la encargada de implementar el presente Programa de acuerdo con las Reglas de Operación y tendrá las siguientes facultades:

- I. Coordinar las acciones de organización, logística y seguimiento derivadas del Programa;
- II. Establecer la coordinación necesaria para garantizar que las acciones realizadas a través de este Programa no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas o acciones del gobierno municipal;
- III. Coordinar a las instancias involucradas para la ejecución de las acciones;
- IV. Aplicar los recursos destinados para este Programa, en estricto apego a las presentes Reglas de Operación y a los principios que rigen el actuar del gobierno municipal;
- V. Realizar la exploración en campo de las zonas susceptibles de ser atendidas donde se llevarán a cabo las acciones, para corroborar las condiciones y necesidades existentes en el sitio; (Anexo 1)
- VI. Coordinar la logística correspondiente a lo establecido en las Reglas de Operación para la ejecución del Programa;
- VII. Solicitar el registro de los formatos ante la Unidad Normativa;
- VIII. Mantener actualizado el padrón de integrantes de los Comités de Participación Social de las acciones ejecutadas en el marco del Programa;
- IX. Gestionar la transferencia de recursos a través de la Tesorería Municipal y previa solicitud del área competente para la ejecución de acciones, en su caso;
- X. Observar y atender las medidas que en materia de blindaje electoral emita la autoridad competente;
- XI. Conformar los Comités de Participación Social necesarios;
- XII. Invitar a las Instituciones de Educación Superior que estimen convenientes;
- XIII. Coordinarse con la Unidad Normativa y las Unidades Técnicas en los casos que sean necesarios;
- XIV. Implementar y ejecutar la vertiente focalizada y de alto impacto de acuerdo a sus especificaciones;
- XV. Organizar las asambleas comunitarias correspondientes, para la implementación de ambas vertientes, y
- XVI. Las demás que le confiera el Consejo y las presentes Reglas de Operación.

6.1.3 Unidades Técnicas

Las Unidades Técnicas serán las instancias responsables de emitir su opinión técnica correspondiente a las acciones propuestas y priorizadas por las y los habitantes.

Según corresponda, la Unidad Técnica podrá ser la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos y/o la Gerencia del Centro Histórico y Patrimonio Cultural.

La Gerencia del Centro Histórico y Patrimonio Cultural emitirá su opinión técnica en un plazo no mayor a 20 días hábiles, únicamente cuando se trate de intervenciones dentro de los barrios del centro histórico y áreas donde se encuentre patrimonio cultural del Municipio de Puebla, sin importar el tipo de vertiente que se implemente.

La Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos emitirá su opinión técnica en un plazo no mayor a 20 días hábiles, en los casos que aplique de acuerdo a sus facultades, en ambas vertientes del Programa. En el caso de las acciones que por su naturaleza así lo requieran deberá brindar el apoyo técnico, como puede ser: maquinaria, personal técnico, herramientas y demás instrumentos necesarios para su implementación.

Las facultades de ambas instancias serán:

- I. Asesorar y orientar al Consejo;
- II. Emitir la viabilidad de la ejecución de las acciones propuestas y priorizadas por las y los habitantes;
- III. Elaborar el Expediente Técnico correspondiente, en un plazo no mayor a 20 días hábiles, por cada acción priorizada;
- IV. Participar en las asambleas realizadas en las zonas en las que se implementará el Programa;
- V. Acompañar a una valoración física de las acciones priorizadas, y
- VI. Las demás que le confiera el Consejo y las presentes Reglas de Operación.

En caso de ser necesario para validar la viabilidad de una acción, la Unidad Responsable podrá solicitar asesoría de cualquier otra instancia pública o privada.

6.2 DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LAS Y LOS HABITANTES

6.2.1 Derechos de las y los habitantes

Los derechos de las y los habitantes que participen en el Programa serán los siguientes:

- I. Recibir un trato digno, respetuoso, oportuno, de calidad y sin discriminación por parte de las unidades participantes;
- II. Participar en la elaboración del diagnóstico comunitario;
- III. Presentar propuestas de acciones para ser susceptibles de ejecutarse mediante el Programa;
- IV. Votar y ser votado como Representante Ciudadano;
- V. Ejercer su derecho de acceso a la información y recibirla de forma actualizada y oportuna;
- VI. Recibir asesoría, cuando lo requiera, por parte de las instancias participantes;
- VII. Presentar quejas o denuncias ante la instancia competente;
- VIII. Denunciar cualquier situación que contravenga las disposiciones de las presentes Reglas de Operación;
- IX. Formar parte del Comité de Participación Social, y
- X. Las demás que le confiera el Consejo y las presentes Reglas de Operación.

6.2.2 Obligaciones de las y los habitantes

Las obligaciones de las y los habitantes que participen en el Programa serán las siguientes:

- I. Asistir a las asambleas comunitarias y otras reuniones que se realicen en el marco de este Programa;
- II. Realizar la priorización de acciones de acuerdo con los mecanismos establecidos en las Reglas de Operación;
- III. Cumplir con lo dispuesto en las presentes Reglas de Operación;
- IV. Colaborar con las Unidades Normativa, Responsable y Técnica en el desarrollo del Programa;
- V. Participar activamente en la implementación de las acciones cuando la naturaleza de las mismas así lo requiera;
- VI. Proporcionar la información requerida por la Unidad Responsable para la ejecución de la acción, y
- VII. Las demás que le confiera el Consejo y las presentes Reglas de Operación.

7. REPRESENTANTES CIUDADANOS Y COMITÉ DE PARTICIPACIÓN SOCIAL.

Las y los vecinos podrán representar a la colonia, barrio, unidad habitacional, junta auxiliar, inspectoría de sección o zona participante en el Programa, mediante la figura de Representante Ciudadano.

7.1 REQUISITOS

Para ser votado en la asamblea comunitaria y estar en posibilidad de representar al grupo de las y los habitantes que lo elegirá, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Ser vecino de la colonia, barrio, junta auxiliar, inspectoría de sección o unidad habitacional seleccionada a participar;
- III. No desempeñar al momento de la elección algún cargo de elección popular;
- IV. No desempeñar cargos como dirigente, presidente, delegado, titular o puestos homólogos de partidos políticos o agrupaciones políticas;
- V. No ser integrante de las mesas directivas de colonias o su similar;
- VI. No ser servidora o servidor público;
- VII. No ser ministro de culto religioso, ni miembro de las fuerzas armadas, y
- VIII. Para acreditar la vecindad en la colonia, barrio, junta auxiliar, inspectoría de sección o unidad habitacional en donde se realice la elección, los candidatos a ser votados deberán presentar una identificación oficial vigente que contenga su domicilio actual.

7.2 FACULTADES

Las personas elegidas como Representantes Ciudadanos tendrán las siguientes facultades:

- I. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz del Programa;
- II. Promover la participación y colaboración de las y los habitantes de la zona que representan;
- III. Firmar de enterado cuando se explique la viabilidad de las acciones, y
- IV. Las demás que señale el Consejo y las presentes Reglas de Operación.

7.3 ELECCIÓN

La elección de Representantes Ciudadanos se realizará en las respectivas asambleas comunitarias las cuales se llevarán a cabo con un mínimo de 25 personas y de conformidad con lo dispuesto en las presentes Reglas de Operación.

La votación se realizará mediante cédula que refiere al uso de papeletas que serán depositadas en una urna, para proceder a efectuar un conteo que permita obtener a los representantes. Las y los vecinos y habitantes que obtengan el mayor número de votos serán seleccionados para ser Representantes Ciudadanos.

El resultado del proceso constará en un formato de elección, firmado por las personas participantes.

Los cargos de las y los Representantes Ciudadanos serán de carácter honorario, no formarán parte de la estructura del Ayuntamiento y tampoco manejarán algún tipo de recurso.

7.4. COMITÉ DE PARTICIPACIÓN SOCIAL

Para vigilar el correcto, transparente y adecuado uso de los recursos, además de promover la participación social, se creará un Comité de Participación Social, coadyuvando a fortalecer la implementación del Programa en beneficio de la población.

Las personas integrantes del Comité de Participación Social serán designadas de manera individual a través de votación por parte de una asamblea de personas beneficiarias; debiendo cumplir los mismos requisitos establecidos para ser Representante Ciudadano.

El Comité de Participación Social estará integrado por:

- a) Presidente o Presidenta
- b) Secretario o Secretaria
- c) Vocal 1
- d) Vocal 2
- e) Vocal 3

El Comité de Participación Social tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Participar y dar seguimiento a las acciones aprobadas en el Programa.
- b) Realizar reportes del avance y término de la acción que se esté ejecutando.

- c) Informar a la población sobre las acciones realizadas.
- d) Asistir a las reuniones convocadas por la Unidad Responsable.
- e) Cumplir con el compromiso adquirido para la ejecución de la acción.
- f) Vigilar el correcto, adecuado y transparente uso de los recursos aprobados para la acción que se ejecute.

8. CONSEJO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

8.1 INTEGRACIÓN DEL CONSEJO

El Consejo estará conformado por:

- I. La Presidenta o Presidente Municipal, como Presidenta o Presidente Honorario;
- II. La o el titular de la Secretaría de Bienestar, como Secretaria o Secretario;
- III. La o el titular de la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos, como Vocal;
- IV. La o el titular de la Tesorería Municipal, como Vocal;
- V. La o el Regidor Presidente de la Comisión de Bienestar, como Vocal;
- VI. La o el Regidor Presidente de la Comisión de Participación Ciudadana, como Vocal;
- VII. La o el Regidor Presidente de la Comisión de Servicios Públicos, como Vocal;
- VIII. La o el Regidor Presidente de la Comisión de Patrimonio y Hacienda Pública Municipal, como Vocal;
- IX. La o el Regidor Presidente de la Comisión de Infraestructura y Obra Pública, como Vocal;
- X. La o el Regidor Presidente de la Comisión de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, como Vocal;
- XI. La o el Regidor Presidente de la Comisión de Movilidad Urbana, como Vocal;
- XII. La o el Regidor Presidente de la Comisión de Centro Histórico y Patrimonio Cultural, como Vocal;
- XIII. La persona titular de la Contraloría Municipal, como Vocal;

XIV. La o el titular de la Gerencia del Centro Histórico y Patrimonio Cultural, como Vocal;

XV. Las personas representantes de las Universidades, y

XVI. Una persona integrante del Consejo de Participación Ciudadana de Bienestar.

La Gerencia del Centro Histórico y Patrimonio Cultural, las y los representantes de las Instituciones de Educación Superior y el miembro del Consejo de Participación Ciudadana de Bienestar contarán solamente con derecho a voz.

8.1.1 De las Suplencias

Cada integrante del Consejo de Presupuesto Participativo podrá nombrar mediante oficio a un suplente, mismo que contará con las facultades de la persona titular en ausencia de ésta.

8.1.2 Instituciones de Educación Superior

Participarán representantes de Instituciones de Educación Superior previa invitación por parte de la secretaria o secretario del Consejo, a fin de incorporar opiniones técnicas emitidas por expertos en diversos campos de conocimiento, con respecto a las acciones propuestas y priorizadas por las y los habitantes. La invitación será realizada a la autoridad máxima de la institución quien en caso de no poder asistir designará a un representante de manera oficial con un mínimo de anticipación de 24 horas. Las facultades de las Instituciones de Educación Superior serán:

I. Emitir opiniones técnicas en función de la temática de las acciones propuestas por las y los habitantes;

II. Participar en las sesiones del Consejo;

III. Participar en las asambleas realizadas en las zonas en las que se implementará el Programa;

IV. Participar en los procedimientos de seguimiento y evaluación de las acciones priorizadas, y

V. Las demás que señale el Consejo y las presentes Reglas de Operación.

8.2 OBLIGACIONES DEL CONSEJO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO:

El Consejo tendrá como obligaciones, las siguientes:

I. Analizar las propuestas de las acciones de las y los habitantes;

- II. Determinar las acciones a realizarse de acuerdo con el monto aprobado, tratando de optimizar y atender a todas las zonas, colonias, barrios, juntas auxiliares, inspectorías de sección y/o unidades habitacionales elegidas;
- III. Priorizar la ejecución de las acciones conforme a los criterios de selección;
- IV. Atender las recomendaciones para la ejecución de las acciones declaradas viables bajo las recomendaciones de las Unidades Técnicas;
- V. Contribuir con información necesaria para la ejecución de las acciones;
- VI. Realizar las gestiones que sean necesarias para la ejecución de las acciones;
- VII. Dar seguimiento a las acciones que se ejecuten en el marco del Programa;
- VIII. Interpretar y resolver los casos no previstos en las presentes Reglas de Operación;
- IX. Solicitar asistencia técnica de asesores externos al Consejo y especialistas en temas abordados en el seno del mismo, y
- X. Las demás que deriven de las presentes Reglas de Operación.

8.3 OBLIGACIONES DE LA O EL SECRETARIO

La o el Secretario del Consejo tendrá las siguientes obligaciones:

- I. Convocar a las y los miembros del Consejo para el desahogo de las sesiones;
- II. Invitar a las Instituciones de Educación Superior;
- III. Conducir las sesiones del Consejo;
- IV. Integrar la información que será presentada en cada sesión del Consejo;
- V. Recabar la votación correspondiente en las sesiones del Consejo;
- VI. Llevar un registro de los acuerdos establecidos por el Consejo y darles seguimiento hasta dejarlos en estado de resolución;
- VII. Levantar las actas y minutas correspondientes, y
- VIII. Las demás que le confiera el Consejo y las presentes Reglas de Operación.

8.4 DE LAS SESIONES

- I. El Consejo sesionará válidamente con la mayoría simple de sus miembros (50% más 1) las veces que sean necesarias, para el desahogo de los asuntos;
- II. Las sesiones serán convocadas por lo menos con 24 horas de anticipación;
- III. Las convocatorias contendrán el orden del día correspondiente;
- IV. Las y los integrantes del Consejo tendrán derecho a voz y voto, todos los acuerdos se tomarán por la mayoría simple de sus integrantes y en caso de empate, la o el Presidente Honorario tendrá voto de calidad, y
- V. En caso de no existir quórum se levantará un acta en la que conste y se deberá convocar a una nueva sesión que deberá celebrarse en las 72 horas siguientes.

9. PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

9.1 PLANEACIÓN

El Cabildo asignará dentro del Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal correspondiente, los recursos destinados al Programa.

De acuerdo con el numeral 3.6 de las presentes Reglas de Operación se elaborará, revisará y en su caso, modificará la Zonificación.

Una vez concluido el proceso de planeación se hará una presentación oficial del Programa a la ciudadanía, en la que se expondrán los objetivos, las vertientes y el presupuesto para el ejercicio fiscal en curso. Lo anterior se hará en un acto público.

9.2 EJECUCIÓN

A continuación, se describen los procedimientos que tendrán que realizarse para la ejecución de las diferentes vertientes mediante las cuales se podrá implementar el Programa.

DIAGNÓSTICOS COMUNITARIOS

Se realizarán diagnósticos comunitarios con el fin de tener un primer acercamiento con las y los ciudadanos y conocer sus demandas inmediatas.

CONVOCATORIA

El gobierno municipal, a través de la Unidad Responsable, emitirá la convocatoria correspondiente en las zonas susceptibles de ser

atendidas, con la finalidad de invitar a las y los habitantes a participar en el Programa. Este documento deberá contener como mínimo:

- a) Lugar donde se desarrollará la asamblea;
- b) Hora;
- c) Fecha;
- d) Objetivo;
- e) Orden del día;
- f) Catálogo de acciones, y
- g) Requisitos para participar.

Para la difusión de la convocatoria se podrán emplear medios como radio, televisión, perifoneo y publicidad en general, misma que deberá ser realizada con mayor intensidad en el área a intervenir.

ASAMBLEA COMUNITARIA

Se realizarán asambleas comunitarias con al menos 25 vecinas y vecinos, en tantos lugares de la zona a atender sean necesarios.

Las asambleas comunitarias serán moderadas por personal de la Secretaría de Bienestar y se presentarán los siguientes puntos:

- a) ¿Qué es el Presupuesto Participativo?
- b) Objetivos del Presupuesto Participativo.
- c) Esquema de Ejecución a implementar.
- d) Tipos de acciones.
- e) Priorización de acciones.
- f) Representantes Ciudadanos y sus funciones.
- g) Consejo de Presupuesto Participativo y sus funciones.
- h) Elección de Representantes Ciudadanos.
- i) Conformación y atribuciones del Comité de Participación Social.

IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES

En la asamblea comunitaria las y los moderadores solicitarán a las y los participantes que identifiquen sus necesidades existentes respecto al catálogo de acciones.

PRIORIZACIÓN

Una vez enlistadas las propuestas, los asistentes identificarán mediante votación directa las más importantes, mismas que serán priorizadas. Los resultados de la elección se asentarán en un acta que será firmada por los Representantes Ciudadanos y autoridades.

Las acciones priorizadas por las y los vecinos deberán cubrir los siguientes requisitos:

- a) Tenga un impacto en la zona a intervenir, detonador de bienestar.
- b) La propuesta esté considerada en el numeral 4.2 de las Reglas de Operación.

El acta sirve para identificar las acciones priorizadas por las y los habitantes, y dependerá del presupuesto disponible y la aprobación del Consejo para su ejecución.

SELECCIÓN DE REPRESENTANTES CIUDADANOS

En la asamblea comunitaria las y los vecinos propondrán de 3 a 6 personas como candidatos a representarlos y mediante votación se deberá seleccionar a dos Representantes Ciudadanos, de acuerdo con el numeral 7.

REUNIÓN INFORMATIVA DE ACCIONES APROBADAS

Se llevará a cabo una Reunión Informativa de acciones aprobadas en la que se presentará la viabilidad de las acciones priorizadas por las y los ciudadanos; ésta se realizará de forma pública en un espacio representativo de las zonas a intervenir. En la cual se levantará una minuta con las y los representantes ciudadanos.

ELABORACIÓN DEL EXPEDIENTE TÉCNICO

Las acciones priorizadas por las y los habitantes se someterán al análisis de la Unidades Técnicas, según sea el caso, a fin de elaborar un Expediente Técnico por cada una de ellas, que debe contener características técnicas como costos, beneficiados, materiales de construcción, entre otros.

Una vez elaborados los Expedientes Técnicos correspondientes por parte de la Unidad Técnica, se pondrán a disposición del Consejo a fin de que éste determine por cada zona a intervenir cuál será la acción que se realizará de acuerdo con los criterios de selección en listados en el numeral 4.3.

10. ENTREGA DE LA ACCIÓN

Una vez ejecutadas las acciones se realizará la entrega formal a las y los vecinos de las zonas atendidas, a más tardar diez días hábiles

siguientes a la conclusión de los mismos. Se deberá levantar un acta de entrega recepción que firmarán el Comité de Participación Social y las Unidades Normativa, Responsable y Técnica del Programa. En ella se establecerá el compromiso por parte de las y los habitantes para conservar y vigilar la correcta operación de la acción que ellos mismos elaboraron y priorizaron.

11. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Conforme a lo establecido en la Ley de Presupuesto y Gasto Público del Estado y con el objeto de enfocar la gestión del Programa al logro de resultados para mejorar las condiciones de vida de la población beneficiaria, así como fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio de los recursos, se podrán realizar evaluaciones al Programa, que se complementarán con un monitoreo periódico de los recursos ejercidos, acciones ejecutadas y metas alcanzadas, orientado a consolidar la metodología de Presupuesto basado en Resultados.

Para fines de transparencia y rendición de cuentas se conformará un Expediente Comprobatorio por acción, que contendrá como mínimo lo siguiente:

- a) Anexo 1,
- b) Acta Constitutiva del Comité de Participación Social;
- c) Carta de Solicitud;
- d) Carta de Agradecimiento;
- e) Evidencia fotográfica (antes, durante y después);
- f) Acta Entrega Recepción de finalización de la acción al Comité de Participación Social, y
- g) Croquis de la acción.

12. TRANSPARENCIA

12.1 DIFUSIÓN

Las presentes Reglas de Operación, las convocatorias, las actas de las asambleas comunitarias, las minutas de las reuniones informativas de acciones aprobadas y sesiones del Consejo, serán difundidas a través de las páginas oficiales del Ayuntamiento de Puebla.

Asimismo, la publicidad, ejecución de las acciones, formatos e información que se utilice en el marco del Programa, deberá identificarse con los logotipos oficiales del gobierno municipal e

incluir la siguiente leyenda: “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa”.

La información de este Programa será tratada de acuerdo a lo establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados, Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Puebla y demás normatividad aplicable.

13. PERSPECTIVA DE GÉNERO Y ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

En el ámbito de su competencia, el Programa incorporará la perspectiva de género para identificar las circunstancias que amplían las brechas de desigualdad para las mujeres, a fin de determinar los mecanismos que incidan en su reducción o eliminación y potenciar la igualdad entre mujeres y hombres, para alcanzar un desarrollo pleno en condiciones de igualdad, garantizando la vigencia, el reconocimiento y el ejercicio de sus derechos.

El Programa propiciará que las personas que laboran dentro del servicio público, en particular aquellas en contacto directo con la población, garanticen en todo momento un trato digno y de respeto a las personas, en el marco de los derechos humanos.

Con el objetivo de generar las condiciones necesarias para el acceso equitativo en términos de disponibilidad, accesibilidad, exigibilidad y calidad en las acciones que realiza este Programa, se asegurará que el acceso a los apoyos y servicios se dé únicamente con base en lo establecido en estas Reglas de Operación, sin discriminación o distinción alguna.

14. QUEJAS, DENUNCIAS Y SOLICITUDES DE INFORMACIÓN

Se hará la difusión de los mecanismos establecidos para que las personas beneficiarias o interesadas, hagan efectivo su derecho de acceso a la información gubernamental relacionada con el presente Programa y sus Reglas de Operación, así como a presentar ante las instancias correspondientes, quejas o denuncias en contra de servidores públicos, por el incumplimiento en la ejecución u operación de este Programa al número 01800VIGILA.

15. VIGENCIA

Las presentes reglas de operación entrarán en vigor a partir de la fecha de su publicación en la gaceta municipal y no perderán su vigencia hasta su sustitución o modificación.

ANEXO 1

FORMATO DE EXPLORACIÓN EN CAMPO

Datos geográficos de la comunidad

Nombre del asentamiento (colonia, barrio, inspectoría de sección, unidad habitacional): _____

Ubicación: _____

Junta Auxiliar: _____

Área

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Comunidad Urbana | <input type="checkbox"/> Comunidad Rural |
| <input type="checkbox"/> Comunidad Semi-Urbana | |

Datos Sociales de la Comunidad

Cantidad Estimada de Familias: _____

Población Estimada: _____

Servicios Básicos existentes:

- a) Agua Potable:
- | | | | |
|-----------|--------------------------|------|--------------------------|
| Acueducto | <input type="checkbox"/> | Pozo | <input type="checkbox"/> |
|-----------|--------------------------|------|--------------------------|
- b) Energía:
- | | | | |
|-----------|--------------------------|-------|--------------------------|
| Eléctrica | <input type="checkbox"/> | Solar | <input type="checkbox"/> |
|-----------|--------------------------|-------|--------------------------|
- c) Recolección de basura:
- | | |
|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
|--------------------------|--------------------------|
- No existe el Servicio Existe el Servicio
- d) Clínica Médica:
- | | | | |
|-----------------------|--------------------------|--------------------|--------------------------|
| No existe el Servicio | <input type="checkbox"/> | Existe el Servicio | <input type="checkbox"/> |
|-----------------------|--------------------------|--------------------|--------------------------|
- Cuantos** _____
- e) Puesto Policiaco:
- | | | | |
|-----------------------|--------------------------|--------------------|--------------------------|
| No existe el Servicio | <input type="checkbox"/> | Existe el Servicio | <input type="checkbox"/> |
|-----------------------|--------------------------|--------------------|--------------------------|
- Cuantos** _____
- f) Parque:
- | | | | |
|-----------------------|--------------------------|--------------------|--------------------------|
| No existe el Servicio | <input type="checkbox"/> | Existe el Servicio | <input type="checkbox"/> |
|-----------------------|--------------------------|--------------------|--------------------------|
- Cuantos** _____

Observaciones: _____

DICTAMEN

PRIMERO. Se aprueban en todos sus términos las Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo para el Municipio de Puebla, en términos de lo establecido en el considerando XXVI del presente Dictamen.

SEGUNDO. Se instruye a la Titular de la Secretaría del Ayuntamiento para que en la forma legal correspondiente realice los trámites necesarios y sea publicado por una sola vez el presente Dictamen en la gaceta municipal, así como en el Periódico Oficial del Estado de Puebla.

TERCERO. Se instruye a la Titular de la Secretaría de Bienestar Municipal para que, en ejercicio de sus atribuciones, y conjuntamente con las Dependencias y Entidades de la Administración Municipal, comience los trabajos para la aplicación del Programa Presupuesto Participativo del Ayuntamiento del Municipio de Puebla.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

(Del ACUERDO de Cabildo del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla, de fecha 14 de febrero de 2020, que aprueba el Dictamen presentado por los integrantes de la Comisión de Bienestar, por el que aprueba LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA PRESUPUESTO PARTICIPATIVO PARA EL MUNICIPIO DE PUEBLA; publicado en el Periódico Oficial del Estado, el martes 18 de febrero de 2020, Número 11, Quinta Sección, Tomo DXXXVIII)

PRIMERO. El presente Dictamen entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Puebla.

SEGUNDO. Se derogan todas las disposiciones que se opongán al presente Dictamen.

Cuatro Veces Heroica Puebla de Zaragoza, a 20 de enero de 2020. Regidores Integrantes de la Comisión de Bienestar del Honorable Ayuntamiento de Puebla. Reg. **JOSÉ IVÁN HERRERA VILLAGÓMEZ.** Reg. **LIBETAD AGUIRRE JUNCO. REG. CINTHYA JUÁREZ ROMÁN.** Reg. **JUSTINO JOAQUÍN ESPIDIO CAMARILLO.** Reg. **SILVIA GUILLERMINA TANÚS OSORIO.** Reg. **MARTA TERESA ORNELAS GUERRERO.** Rúbricas.

Al pie un sello con el logotipo oficial del Municipio y una leyenda que dice: Puebla. Ciudad Incluyente. 2018-2021. Secretaría del Ayuntamiento. Oficina de la Secretaria. O/1/SA/OSEC/C.

La Secretaria del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla, en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 138 fracción VII de la Ley Orgánica Municipal y 7 fracción IV del Reglamento Interior de la Secretaría del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, **CERTIFICA:** Que el presente legajo compuesto de veintiséis fojas útiles, es copia fiel de su original a las que me remito, tuve a la vista y cotejé, referentes al **“Certificación de Minutas de Cabildo Núm. 010/2020 de fecha diecisiete de febrero de dos mil veinte”**, mismo que obra en el **Archivo de la Dirección Jurídica de la Secretaría del Ayuntamiento**, expidiéndose la presente en la Cuatro Veces Heroica Puebla de Zaragoza, a 17 de febrero de 2020, para los efectos legales a que haya lugar, quedando registrada con el Número 650. La Secretaria del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla. **C. LIZA ELENA ACEVES LÓPEZ.** Rúbrica.

*Anexo 2: Formatos de entrevistas semi
estructuradas.*

PROYECTO DE TESIS:

**EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL MUNICIPIO DE PUEBLA 2009-2019. LA
COMPLEMENTARIEDAD DE LAS INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS Y PARTICIPATIVAS.**

ENTREVISTA

Nombre de la persona entrevistada: _____

Cargo/Ocupación: _____

Lugar y Fecha de la entrevista: _____

Presentación: La siguiente entrevista forma parte de la investigación cualitativa de la tesis enunciada líneas arriba, que se realiza para optar por el título de Maestro en Ciencias Políticas por parte de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). El objetivo general de la tesis es validar el grado de complemento entre las instituciones participativas -que se crean en torno al Presupuesto Participativo- y las representativas -que regulan a las anteriores-. Por otra parte, el Presupuesto Participativo es un mecanismo de democracia participativa que permite a la población ayudar a definir las prioridades para invertir el presupuesto municipal asignado, con la finalidad de que existe una relación de diálogo entre los habitantes para priorizar las obras a realizar y el gobierno municipal.

El tiempo estimado para el desarrollo de la entrevista es de 30 minutos. Muchas gracias por su colaboración.

Conocimiento e interés sobre los problemas de la comunidad.

- 1.-En su colonia, barrio, localidad ¿Cuáles son los problemas que requieren atención por parte del gobierno municipal?
- 2.- ¿Cómo se entera usted de los problemas de su colonia o localidad?
- 3.-Cuando existe un conflicto entre vecinos, ¿Cómo es la forma en que lo resuelven?
- 4.- Respecto a la opinión ciudadana en la toma de decisiones del gobierno municipal ¿Considera que son tomadas en cuenta?
- 5.- Sobre ello, ¿considera que es importante que el gobierno municipal escuche las opiniones de la población para resolver los problemas?
- 6.-Conoce si existe alguna organización o asociación de vecinos o de otra índole que incida en tratar de resolver los problemas de la colonia.
- 7.- ¿Cómo contribuiría para resolver los problemas de su colonia o comunidad?
- 8.- En alguna ocasión se han reunido los vecinos para hablar sobre la solución de algún problema.
- 9.-Ha oído hablar o conoce en que consiste el presupuesto participativo
- 10.- ¿Usted participaría en las asambleas del presupuesto participativo?

PROYECTO DE TESIS:

**EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL MUNICIPIO DE PUEBLA 2009-2019. LA
COMPLEMENTARIEDAD DE LAS INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS Y PARTICIPATIVAS.**

ENTREVISTA

Nombre de la persona entrevistada: _____

Cargo/Ocupación: _____

Lugar y Fecha de la entrevista: _____

Presentación: La siguiente entrevista forma parte de la investigación cualitativa de la tesis enunciada líneas arriba, que se realiza para optar por el título de Maestro en Ciencias Políticas por parte de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). El objetivo general de la tesis es validar el grado de complemento entre las instituciones participativas -que se crean en torno al Presupuesto Participativo- y las representativas -que regulan a las anteriores-. Por otra parte, el Presupuesto Participativo es un mecanismo de democracia participativa que permite a la población ayudar a definir las prioridades para invertir el presupuesto municipal asignado, con la finalidad de que existe una relación de diálogo entre los habitantes para priorizar las obras a realizar y el gobierno municipal.

El tiempo estimado para el desarrollo de la entrevista es de 30 minutos. Muchas gracias por su colaboración.

DIMENSIÓN PARTICIPATIVA

Participación ciudadana

Tomando en cuenta las experiencias previas, ¿se ha incrementado la participación dentro del ejercicio del presupuesto participativo?

¿Cómo es el procedimiento para resolver un conflicto durante la deliberación de las propuestas?

¿Cómo se evita que el ejercicio se torne en un mecanismo clientelar?

¿De que forma se intenta integrar a los trabajos a la ciudadanía?

¿Cuál es la instancia de decisión final para definir el presupuesto a invertir?

¿Cómo se publicita que se llevara a cabo estos mecanismos?

¿Detectaron organizaciones que traten de influir o incidir en el ejercicio?

¿En algún ejercicio se discutió abrir asambleas temáticas?

Participación del ejecutivo

¿Cuál es el porcentaje de proyectos que son aceptados por el Consejo?

¿Cómo ayuda o frena el presupuesto participativo la toma de decisiones respecto a las obras del gobierno municipal?

¿Cómo se realiza la evaluación del impacto de los proyectos realizados?

¿Son presentados los números referentes a la ejecución de los participantes?

¿Cómo es el grado de ejecución de las demandas aprobadas?

Financiera

¿Cuál el origen de los recursos que se destinan al Presupuesto Participativo?

De los recursos que se ponen a disposición de la deliberación ¿considera que son suficientes?

¿Cuál es el criterio para destinar presupuesto a juntas auxiliares -Programa Mas Juntas Auxiliares- y no integrarlo al presupuesto participativo?

¿Cómo se realiza la fiscalización de las obras y acciones y el control de la ejecución del presupuesto?

Respecto al monto de inversión asignado para el funcionamiento del ejercicio ¿Considera que es suficiente para lograr sus objetivos?

Territorial

En referencia a las juntas auxiliares ¿De que forma se integra al cabildo auxiliar para generar cercanía con el mecanismo?

¿Cuál es la relación que tiene con otros instrumentos de planeación -como el Implan-¿

Anexo 3: Ejemplos de licitación de suministro de material para acciones del presupuesto participativo (2018 y 2019).

CONVOCATORIA No. 027/2018

De conformidad con lo establecido en los artículos 108 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, 15 fracción I, 16, 78 y 79 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal, así como en las bases y lineamientos emitidos en la materia, el **HONORABLE AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA** a través del **COMITÉ MUNICIPAL DE ADJUDICACIONES**, convoca a los interesados a participar en la Licitación Pública de carácter nacional: **CMA-SDS-LP-382/2018, REFERENTE A LA ADQUISICIÓN DE MATERIALES PARA LLEVAR A CABO LAS ACCIONES A DESARROLLARSE EN 17 JUNTAS AUXILIARES Y LAS ZONAS DE ATENCIÓN PRIORITARIA QUE CONTEMPLA EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2018 PARA EL MUNICIPIO DE PUEBLA**, solicitada por la Secretaría de Desarrollo Social de conformidad a lo siguiente:


No. de Licitación	Costo de las bases	Periodo para adquirir bases	Junta de aclaraciones	Apertura de propuestas técnicas	Apertura de propuestas económicas
CMA-SDS-LP-382/2018	\$2,000.00	05 de junio de 2018	12 de junio de 2018 a las 11:00 horas.	19 de junio de 2018 a las 11:00 horas.	25 de junio de 2018 a las 11:00 horas
Partida	Descripción		Cantidad	Unidad de medida	Fallo
1	PROYECTO DEL PROGRAMA PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: ADQUISICIÓN DE MATERIALES Y HERRAMIENTAS, ASÍ COMO EL SERVICIO DE CAPACITACIÓN PARA LLEVAR A CABO LAS ACCIONES A DESARROLLARSE EN LAS 17 JUNTAS AUXILIARES Y COLONIAS SUSCEPTIBLES QUE CONTEMPLA EL PROGRAMA PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2018, PARA EL MUNICIPIO DE PUEBLA.		1	SERVICIO	26 de junio de 2018 a las 13:00 horas

INFORMACIÓN SOBRE LA LICITACIÓN

- Las bases de la licitación se encuentran disponibles para consulta en las instalaciones de la Dirección de Adjudicaciones, con domicilio en la Avenida Reforma número 126, primer piso, Colonia Centro, Puebla, Puebla, en un horario de 9:00 A 15:00, horas, así como en la página del Ayuntamiento, (<http://gobiernoabierto.pueblacapital.gob.mx/informacion-complementaria/convocatorias>), mismas que deberán ser pagadas mediante orden de cobro generada por la Convocante, en las Cajas de la Tesorería Municipal únicamente en los días señalados; los interesados deberán acudir con copia legible de la Cédula de Identificación Fiscal de la empresa a inscribir, así como copia de la identificación de la persona que acude a inscribir a la empresa.
- La procedencia de los recursos es: Municipales.
- El idioma en que deberán presentarse las proposiciones será en: Español.
- La moneda en que deberán cotizarse las proposiciones será en: Moneda Nacional.
- Lugar donde se llevarán a cabo los eventos: Sala de Juntas de la Convocante, con domicilio en la Avenida Reforma No. 126, planta baja en la Colonia Centro, Puebla, Puebla.
- Periodo y lugar de entrega: Según Bases.
- Las condiciones de pago serán: Según Bases.

- La garantía de sostenimiento de propuestas por parte de los licitantes consiste en fianza a favor de la Tesorería Municipal del Honorable Ayuntamiento del Municipio Puebla o bien cheque cruzado, con la leyenda "No negociable" a favor del MUNICIPIO DE PUEBLA, y será del 10% mínimo del total de su propuesta sin incluir el I.V.A.
- Ninguna de las condiciones contenidas en las bases de la licitación, así como en las propuestas presentadas por los licitantes podrán ser negociadas, a excepción de lo que establece el Artículo 81 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal.
- Se debe presentar último pago provisional obligado de impuestos federales de 2018 y declaración anual de impuestos federales del ejercicio fiscal del 2017.
- No podrán participar aquellas personas que se encuentren impedidas de acuerdo a los supuestos que señala el artículo 77 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal.

Cuatro Veces Heroica Puebla de Zaragoza, a 05 de junio de 2018


Víctor Manuel Rodríguez Torres
Secretario Técnico del Comité Municipal de Adjudicaciones
del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla



CONVOCATORIA No. 041/2019

Con fundamento en lo establecido en los artículos 108 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, 15 fracción I, 16, 78 y 79 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal, así como en las bases y lineamientos emitidos en la materia, el Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla a través del Comité Municipal de Adjudicaciones, convoca a los interesados a participar en la Licitación Pública Nacional Número: CMA-SDS-LP-680/2019, para la "ADQUISICIÓN DE MATERIAL PARA LLEVAR A CABO ACCIONES DEL PROGRAMA PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2019 EN JUNTAS AUXILIARES", de conformidad con lo siguiente:

Costo de las bases	Periodo para adquirir bases	Junta de aclaraciones	Apertura de propuestas técnicas		Apertura de propuestas económicas
\$2,000.00	10 y 11 de octubre de 2019 09:00 hrs., a 15:00 hrs.	16 de octubre de 2019 12:00 hrs.	18 de octubre de 2019 14:30 hrs.		22 de octubre de 2019 14:00 hrs.
Partida	Descripción		Unidad de medida	Cantidad	Fallo
1	Adquisición de paquetes de material para llevar a cabo acciones para rehabilitación de calles, adoquinamiento, guarniciones y banquetas o drenaje del Programa Presupuesto Participativo 2019 en Juntas Auxiliares. De acuerdo al anexo 1A. 1.-Suministro de material para el drenaje pluvial en "El Charquito" en la colonia La Resurrección de la junta auxiliar La Resurrección. Incluye lo siguiente...		Paquete	23	25 de octubre de 2019 A partir de las 14:00 hrs.
2	Adquisición de 13 paquetes de material para llevar a cabo las acciones referentes a espacios educativos del programa Presupuesto Participativo 2019 en Juntas Auxiliares. De acuerdo al anexo 1B. 1.- Suministro de material para el domo de la telesecundaria Vicente Suarez de 28 x 16 metros, en la colonia Ignacio Romero Vargas, de la Junta Auxiliar Ignacio Romero Vargas consistente en:.....		Paquete	13	
4	Adquisición de 6 paquetes para llevar a cabo acciones de seguridad y servicios públicos del Programa Presupuesto Participativo 2019 en Juntas Auxiliares. De acuerdo al anexo 1D. 1.- Suministro de 3 cámaras de vigilancia en la calle Río Balsas y 10 Oriente, en la colonia Toltepec, de la junta auxiliar Ignacio Zaragoza, consistente en:.....		Paquete	6	

Información sobre la licitación

- Las bases de la licitación se encuentran disponibles para su consulta en las instalaciones de la Dirección de Adjudicaciones, con domicilio en Avenida Reforma número 126, primer piso, Colonia Centro, Puebla, Puebla, en un horario de 9:00 a 15:00 horas, así como en la página del Ayuntamiento, <http://gobiernoabierto.pueblacapital.gob.mx/informacion-complementaria/convocatorias>, mismas que deberán ser pagadas mediante orden de cobro generada por la convocante, en las cajas de la Tesorería Municipal únicamente en los días señalados; los interesados deberán acudir con copia legible de la Cédula de Identificación Fiscal de la empresa (persona física o moral) a inscribir, así como copia de la identificación de la persona que acude a inscribir a la empresa.
- La procedencia de los recursos es: Municipales.
- El idioma en que deberán presentarse las proposiciones será en: Español.
- La moneda en que deberán cotizarse las proposiciones será en: Moneda Nacional.
- Lugar donde se llevarán a cabo los eventos: Sala de juntas de la Convocante, con domicilio en Avenida Reforma No. 126, Planta baja, en la Colonia Centro, Puebla, Puebla.
- Periodo y lugar de entrega: Según bases.
- Las condiciones de pago serán: Según bases.
- La garantía de sostenimiento de propuestas por parte de los licitantes, consiste en fianza a favor de la Tesorería del Honorable Ayuntamiento del Municipio Puebla o bien cheque cruzado, con la leyenda "No negociable" a favor del Municipio de Puebla, y será del 10% del monto total de su propuesta sin incluir el I.V.A.
- Ninguna de las condiciones contenidas en las bases de la licitación, así como en las propuestas presentadas por los licitantes podrán ser negociadas, a excepción de lo que establece el artículo 81 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal.
- Se debe presentar la última declaración provisional de impuestos 2019 y/o declaración anual del ejercicio fiscal 2018.
- No podrán participar aquellas personas que se encuentren impedidas de acuerdo a los supuestos que señala el artículo 77 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal.

Cuatro Veces Heroica Puebla de Zaragoza, a 10 de octubre de 2019


ENRIQUE GÓMEZ HARO RIVAS

Secretario Técnico del Comité Municipal de Adjudicaciones
del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla



www.pueblacapital.gob.mx

*Anexo 4: Solicitud de información
SB-117/2021.*




C. GUILLERMO ROMERO LEZAMA
P R E S E N T E

Con fundamento en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 118 y 120 de la Ley Orgánica Municipal, 7 fracciones I, XXXIII y XXXVII del Reglamento Interior de la Secretaría de Bienestar del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla, y en atención a la solicitud de información de fecha 1 de noviembre del presente, y en la cual solicita se informe acerca de las reglas de operación y monto de inversión por año y una lista de obras realizadas para la ejecución del proyecto de tesis “El Presupuesto Participativo en el Municipio de Puebla 2009-2019”, así como la información detallada de la ubicación, tipo de obra, costo y fecha de entrega de las acciones que sea realizaron dentro de la ejecución del Programa Presupuesto Participativo en ciertas localidades, me permito informar lo siguiente:

Después de una búsqueda exhaustiva en los archivos que constan en las Direcciones que integran la Secretaría de Bienestar del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla, se anexa al presente la información solicitada del periodo correspondiente a 2019 (Inversión total, acciones, ubicación y fecha de entrega de materiales).

En cuanto a la petición correspondiente a periodos anteriores de 2009-2018, le informamos que dicha información no se encuentra en los archivos actuales de las Direcciones de esta Secretaría, ya que dicha información ha sido enviada y resguardada en el archivo municipal.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE.
CUATRO VECES HEROICA PUEBLA DE ZARAGOZA, A 16 DE DICIEMBRE DE 2021
“CONTIGO Y CON RUMBO”

SECRETARÍA DE BIENESTAR
MATÍAS EDUARDO RIVERO MARÍNÉS
SECRETARIO DE BIENESTAR DEL HONORABLE AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA
ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL
0/16/SBIE/SBIE/E

C.c.d.p. **María Fernanda Sánchez Anaya**. Secretaria Técnica. Para su conocimiento en atención a volante 120. Presente.- titular.bienestar@gmail.com.

Archivo.

Elaboró: María del Carmen Cambrón Moreno
Revisó: Victor Manuel Mayoral Muñoz

Puebla, Puebla a 18 de noviembre de 2021.

Asunto: Solicitud de información.

C. Matías Rivero Marín

Titular de la Secretaría de Bienestar y Participación Social

PRESENTE

Por este medio reciba un cordial saludo y a su vez, me permito realizar respetuosamente, la siguiente solicitud de información con base en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a la ejecución del Programa Presupuesto Participativo, que la entidad que dirige tiende a llevar a cabo.

La información solicitada es la siguiente:

*Información de las Reglas de operación y monto de inversión por año, además de una lista de las obras realizadas durante cada ejercicio de Presupuesto Participativo en el periodo de 2009 a 2018.

*Información detallada de la ubicación, tipo de obra, costo y fecha de entrega de las acciones que se seleccionaron dentro de la ejecución del programa Presupuesto Participativo en el año 2019, del cual se tiene noticia que fueron realizados en las siguientes localidades:

-San José Xacxamayo -Nanalcopa -El Rosario La Huerta -Tierra Colorada -San José Buenavista -Ojocotla -Xaxahuen -San Antonio Arenillas -La Caraqueña	-San Isidro Tlacostetépetl -Tepecaltech -Lorotlán -Tlacaélel -Tecaxtétl -Xacxamayo -Pipilatzin -San Nicolás Coatepec -Cocoyonotly -Tezoquiapan
---	---

El motivo del porque se requiere esta información se debe a que quien suscribe la presente está realizando una investigación como parte del proyecto de tesis para la Maestría en Ciencias Políticas de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla titulada "El presupuesto participativo en el municipio de Puebla 2009-2019. La complementariedad de las instituciones representativas y participativas", por ello, la información solicitada es de suma importancia para la concreción de la investigación.

Para recibir respuesta sobre la presente solicitud y/o la información requerida proporciono el siguiente correo electrónico: guillermo.romerolezama@vivo.com.mx.

Sin más por el momento, agradeciendo su colaboración y transparencia, me despido de usted reiterando mis consideraciones.


ATENTAMENTE

LAPCP. Guillermo Romero Lezama



Puebla
Contra y con rumbo
al bienestar Municipal

SECRETARÍA DE BIENESTAR

F/1/SBIE/SBIE/E

18 NOV. 2021 13:04

SECRETARÍA DE BIENESTAR
ADMINISTRACIÓN 2021-2024

PROGRAMA PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2019

MONTO TOTAL : \$ 44,002,599.09

N°	N° de Acción	NOMBRE DE LA ACCIÓN	JUNTA AUXILIAR	DOMICILIO	COORDENADAS	FECHA DE ENTREGA
1	1	Suministro de material para el Domo en la Telesecundaria Vicente Suarez (28 x 16 metros.)	Ignacio Romero Vargas	Calle Francisco y Madero N 2	19.08130628058245, -98.24704056656962	12 de noviembre 2019
2	2	Suministro de material para el Domo en el Bachillerato Citaltepeil, Santa Cruz Buenavista (28x24mts.).	Ignacio Romero Vargas	calle Rafael Ávila Camacho Santa Cruz Buenavista	19.05608248682364, -98.2454793156429	12 de noviembre 2019
3	3	Suministro de pasto sintético en la cancha Cristo Rey (Rehabilitación completa, baños y malla periférica)	Ignacio Romero Vargas	Calle Citaltepeil y Calzada del Rey	19.080087878244004, -98.24898805338986	08 de noviembre 2019
4	4	Suministro de cámara (3) de vigilancia en la calle Río Balsas y 10 oriente	Ignacio Zaragoza	Calle Río Balsas y 10 Oriente Col. Tollepec los Alamos	19.027836584542587, -98.14689611033151	08 de Noviembre 2019
5	5	Suministro de malla ciclónica con estructura metálica en el Parque de Anaximenes	Ignacio Zaragoza	AV. Anaximenes S/N Col. Balle del Sol	19.015255014827176, -98.188055210927	09 de Noviembre 2019
6	7	Suministro de material para la construcción de techado del Salón de Usos Múltiples en Escuela Primaria Narciso Mendoza (Unidad Regional)	La Libertad	AV. 19 Puente N. 3107 Col. Belisario Domínguez	19.04974721243079, -98.2264059104691	20 de febrero 2020
7	8	Suministro de material para Domo en el Jardín de Niños Emiliano Zapata (20 x 16 metros.)	La Libertad	Calle 3 Sur Y Prolongación Reforma Sur	19.064669067581534, -98.23626644596891	20 de Febrero 2020
8	9	Suministro de material para el mantenimiento de pintura de la cancha, retiro y suministro de malla ciclónica del parque los Pinos. (Rehabilitación completa, baños y bancas)	La Libertad	AV. Ayuntamiento y Via del tren La libertad	19.075235484070852, -98.23401531362437	09 de Noviembre 2019
9	10	Suministro de material para el drenaje pluvial en "El Charquillo"	La Resurrección	carretera Adolfo López Mateos entre la calle 20 de noviembre, La Resurrección	19.0959356, -98.1314193	13 de diciembre 2019
10	11	Suministro de materiales para la pavimentación en la carretera Adolfo López Mateos entre la calle 20 de noviembre, La Resurrección, zona del "El Charquillo"	La Resurrección	en la carretera Adolfo López Mateos entre la calle 20 de noviembre, La Resurrección	19.0959356, -98.1314193	6 de noviembre 2019
11	12	Suministro de materiales para adoquinamiento la calle Buenos Aires entre Cruztilian y Rosales (LONQUITUD. 297.53 M)	San Andrés Azumtiala	calle Buenos Aires entre Cruztilian y Rosales San Andrés Azumtiala	18.902476900961386, -98.25993052342696	10 de Diciembre 2019

12	13	Suministro de materiales para el adoquinamiento de la calle Benito Juárez y Lázaro Cárdenas (LONGITUD: 160.05 M)	San Andrés Azumiatla	calle Benito Juárez y Lázaro Cárdenas San Andrés Azumiatla	18.900394, -98.247560	29 de Octubre 2019
13	14	Suministro de materiales para el adoquinamiento de la calle Independencia (LONGITUD: 230.80 M).	San Andrés Azumiatla	calle Independencia San Andrés Azumiatla	18.895788, -98.255993	29 de Octubre 2019
14	15	Suministro de material para el domo en la escuela Vicente Guerrero	San Baltazar Campeche	Calle Tepex 730 Col. Vicente Guerrero	19.00416220521619, -98.23148625148431	17 de Febrero 2020
15	16	Suministro de material de adoquinamiento en la Privada 13C Sur, Colonia Campeste Mayorazgo (LONGITUD: 23 M).	San Baltazar Campeche	Privada 13C Sur, Colonia Campeste Mayorazgo Col. Campeste Mayorazgo	19.004534063684783, -98.23607722368091	25 de Noviembre 2019
16	17	Suministro de material de adoquinamiento para la calle 14 C sur, Colonia Granjas de San Isidro (LONGITUD:167 M)	San Baltazar Campeche	calle 14 C sur, Colonia Granjas de San Isidro	18.98721608984614, -98.2138325574705	30 de noviembre 2019
17	17.1	Suministro de material para guaranicones y banquetas para la calle 14 C sur.	San Baltazar Campeche	calle 14 C sur, Colonia Granjas de San Isidro	18.98721608984614, -98.2138325574705	30 DE Octubre 2019
18	18	Suministro de material para guaranicones y banquetas en la calle 2 norte, entre calle 2 oriente y 4 norte, en la inspección de los Angeles Teteia	San Baltazar Teteia	entre calle 2 oriente y 4 norte, en la inspección de los Angeles Teteia	18.89168344896464, -98.1648886692045	05 de Noviembre 2019
19	18.1	Construcción de pavimento de adoquin en la calle 2 norte entre calle dos oriente y 4 norte.	San Baltazar Teteia	entre calle 2 oriente y 4 norte, en la inspección de los Angeles Teteia	18.89168344896464, -98.1648886692045	05 de Noviembre 2019
20	19	Suministro de material para la construcción de drenaje en Calle Reforma y 2 Poniente Buenavista Teteia	San Baltazar Teteia	Calle Reforma y 2 Poniente Buenavista Teteia	18.919498268896014, -98.17504872416285	07 de Noviembre 2019
21	20	Suministro del material para el relleno e impermeabilización de losa de azotea en la escuela primaria Melchor Ocampo, San Baltazar Teteia	San Baltazar Teteia	AV. Lopez Mateos 604 Col. San Baltazar Teteia	18.91107687220458, -98.17552789337647	07 de febrero de 2020
22	20	Suministro de material para el adoquinamiento en la calle décima privada de Cuauhtémoc poniente(LONGITUD: 173 M)	San Felipe Hueyotlipan	décima privada de Cuauhtémoc poniente	19.087851844279726, -98.22092974560158	01 de noviembre 2019
23	23	Suministro de material para el domo en escuela primaria Josefa Ortiz de Domínguez, Colonia Guadalupe Hidalgo (24.50 x 30.76)	San Francisco Totimehuacán	calle Flores Magón entre Hermanos Serdán y Miguel Hidalgo	18.978693690501284, -98.24866280642422	19 de febrero 2020

24	24	Suministro de material para la instalación de Alumbrado público en 24 sur y periférico, Barrio de San Juan.	San Francisco Totimehuacán	24 sur y periférico, Barrio de San Juan.	18.97190438076383, -98.19777756473327	24 de enero 2020
25	25	Suministro de materiales para el adoquinamiento calle 5 norte y 2 poniente, Barrio Santa Catarina (LONGITUD: 204.06 M)	San Francisco Totimehuacán	Calle 5 norte y 2 poniente, Barrio Santa Catarina	18.970377739142187, -98.18647297536778	05 noviembre 2019
26	26	Suministro de materiales para el adoquinamiento en acceso a la Secundaria Técnica Calle del jagüey y Xaxalpa. (LONGITUD: 253.80 M)	San Jerónimo Caleras	Calle del jagüey y Xaxalpa Conjunto Habitacional del Valle	19.09706555593258, -98.22115322987072	11 de noviembre 2019
27	27.1	Suministro de materiales para adoquinamiento en la calle Zaragoza, entre Cuauhémoc y Domingo Arenas	San Jerónimo Caleras	calle Zaragoza, entre Cuauhémoc y Domingo Arenas	19.1243568569335264, -98.22585034166752	11 de noviembre 2019
28	28	Suministro de materiales para el adoquinamiento de la Calle de las Flores, entre Vicente Guerrero y ampliación de las flores (LONGITUD: 683.50 M)	San Miguel Canoa	Calle de las Flores, entre Vicente Guerrero y ampliación de las flores	19.148554937514355, -98.10098936742297	06 de noviembre 2019
29	29	Suministro de materiales para el drenaje en calle Josefa Ortiz de Domínguez	San Miguel Canoa	Calle Josefa Ortiz de Domínguez	19.131274736627475, -98.1254156602961	3de Noviembre 2019
30	31	Suministro de materiales para el domo en escuela primaria Lic. Benito Juárez, ubicado en calle Francisco I. Madero no. 57 Colonia Centro, San Pablo Xochimehuacan (19.50 x 28.00 metros).	San Pablo Xochimehuacan	Calle Francisco I. Madero no. 57 Colonia Centro, San Pablo Xochimehuacan	19.0919918309704, -98.1996580857206	19 de noviembre 2019
31	32	Suministro de materiales para el domo en escuela Josefa Ortiz de Domínguez, ubicada en privada Benito Juárez s/n Colonia Rosas del Tepeyac (23.80 x 18.00 metros).	San Pablo Xochimehuacan	privada Benito Juárez s/n Colonia Rosas del Tepeyac	19.102235301865736, -98.19780538692956	18 de febrero 2020
32	33	Suministro de materiales para el domo en escuela Secundaria técnica No. 44, ubicada en calle Ignacio I. Madero s/n Colonia Miravalle (32 x 13 metros).	San Pablo Xochimehuacan	calle Ignacio I. Madero s/n Colonia Miravalle	19.103579159127563, -98.19672709237066	13 de febrero 2020
33	35	Suministro de cámaras de vigilancia	San Pedro Zacachinalpa	Calles Varias	18.94626325222038, -98.1614959850178 18.944003179400937, -98.16225338727236 18.04444022568601, -98.16364729006200	14 de Noviembre 2019
34	36	Suministro de material para adoquinamiento en la Calle Benito Juárez, entre calle Palmas y Cuauhémoc (LONGITUD: 341.40 M)	San Pedro Zacachinalpa	Calle Benito Juárez, entre calle Palmas y Cuauhémoc	18.94204533459949, -98.15121329454762	13 de noviembre 2019
35	36.1	Suministro de material para guardaniones y banquetas en la calle Benito Juárez, entre calle Palmas y Cuauhémoc	San Pedro Zacachinalpa	Calle Benito Juárez, entre calle Palmas y Cuauhémoc	18.94204533459949, -98.15121329454762	14 de Noviembre 2019

36	37	Suministro de cámaras de vigilancia en las Calles Michoacán, Veracruz, Puebla y Sonora, en la colonia México 83	San Sebastián de Aparicio	Calles Michoacán, Veracruz, Puebla y Sonora, en la colonia México 83	19.0850012280507, 98.1679244966 19.0838738703708, -98.1696534114	04 de noviembre 2019
37	38	Suministro de material para el alumbrado en el Parque Santuario Calle 5 de mayo y Reforma, Colonia Barranca Santuario	San Sebastián de Aparicio	Calle 5 de mayo y Reforma, Colonia Barranca Santuario	19.099230274229974, - 98.16481199394667	09 de Diciembre 2019
38	39	Suministro de material para el alumbrado público en la Calle 124 A Puente y 124 B Puente. Col. Fuentes de San Aparicio	San Sebastián de Aparicio	Calle 124 A Puente y 124 B Puente. Col. Fuentes de San Aparicio	19.091596192847803, - 98.16560332710999	24 de enero 2020
39	40	Suministro de material para el domo en la Escuela Primaria Gregorio Torres Quintero (24 X 29 metros.)	Santa María Guadalupe Tecola	Calle Emiliano Zapata S/N Inspección San José el Rincón	18.886163986256292, - 98.20108536483048	20 de Febrero 2020
40	41	Suministro de materiales para el techado de concreto de la Biblioteca en la Secundaria Técnica No. 67 (Unidad Regional)	Santa María Guadalupe Tecola	Calle Constitución Mexicana S/N Inspección San José el Rincón	18.885801381252247, - 98.20168458192875	13 de Noviembre 2019
41	42	Suministro de materiales para la rehabilitación de baños en escuela Artículo 27 Constitucional	Santa María Guadalupe Tecola	Calle Mariano Escobedo S/N Santa María Guadalupe Tecola	18.905119784675023, - 98.19252079584764	31 de Octubre 2019
42	43	Suministro de materiales de adoquinamiento del Boulevard Xonacatepec entre Miguel Alemán y Guadalupe Victoria (LONGITUD: 357.70 M)(LONGITUD: 1140.00 M).	Santa María Xonacatepec	Boulevard Xonacatepec entre Miguel Alemán y Guadalupe Victoria	19.086770750445424, - 98.10443961130537	6 de noviembre 2019
43	44	Suministro de materiales para el adoquinamiento en la calle Vicente Guerrero entre Máximo Serdán y Calle Cuauhtémoc (LONGITUD: 357.70 M).	Santa María Xonacatepec	calle Vicente Guerrero entre Máximo Serdán y Calle Cuauhtémoc	19.088548743239336, -98.1028578401007	15 de Noviembre 2019
44	45	Suministro de materiales para adoquinamiento en la calle Cristo y calle San Miguel Espejo (LONGITUD: 425.50 M)	Santa María Xonacatepec	calle Cristo y calle San Miguel Espejo	19.087329584879292, - 98.09960323231527	15 de Noviembre 2019
45	45.1	Suministro de materiales para quaraciones y banquetas en la calle Cristo y Calle San Miguel Espejo	Santa María Xonacatepec	calle Cristo y calle San Miguel Espejo	19.087329584879292, - 98.09960323231527	15 de noviembre 2019

Jornada	Fecha	Lugar	Número de asistentes	Número	Calle	Colonia o junta auxiliar	Latitud	Longitud
Asambleas Comunitarias	24/06/2019	Presidencia Auxiliar	140	1	AV. Juárez	Santa María Guadalupe Tecola	18.9057	-98.1917
Asambleas Comunitarias	24/06/2019	Presidencia Auxiliar	124	Sin número	Calle Zapotitlán	San Andrés Azumiatla	18.9028	-98.2523
Asambleas Comunitarias	25/06/2019	Presidencia Auxiliar	44	1	Calle Independencia	San Miguel Canoa	19.1497	-98.1032
Asambleas Comunitarias	25/06/2019	Presidencia Auxiliar	79	Sin número	Calle José María Morelos	La Resurrección	19.1023	-98.1284
Asambleas Comunitarias	26/06/2019	Presidencia Auxiliar	82	Sin número	Calle 2 Poniente esquina 3 Norte	La Libertad	19.0706	-98.2352
Asambleas Comunitarias	26/06/2019	Presidencia Auxiliar	87	Sin número	Calle Anáhuac Esq. Rafael Cañedo	Ignacio Romero Vargas	19.0807	-98.2444
Asambleas Comunitarias	27/06/2019	Presidencia Auxiliar	67	Sin número	Av. Independencia	San Baltazar Tetela	18.9073	-98.1771
Asambleas Comunitarias	28/06/2019	Presidencia Auxiliar	93	1	Av. Benito Juárez	San Francisco Totimehuacán	18.9691	-98.1854
Asambleas Comunitarias	28/06/2019	Presidencia Auxiliar	103	1	Calle 16 de Septiembre	Santo Tomás Chautla	18.9632	-98.1547
Asambleas Comunitarias	01/07/2019	Presidencia Auxiliar	88	1	Calle Cristóbal Colón	Santa María Xonacatepec	19.0875	-98.104
Asambleas Comunitarias	01/07/2019	Presidencia Auxiliar	34	1	Calle Benito Juárez	San Sebastián Aparicio	19.1017	-98.1604
Asambleas Comunitarias	02/07/2019	Presidencia Auxiliar	55	1	Niños Héroes	San Jerónimo Caleras	19.091	-98.2159
Asambleas Comunitarias	02/07/2019	Presidencia Auxiliar	114	4901	Calle 20 de Noviembre	San Baltazar Campeche	19.0236	-98.2075
Asambleas Comunitarias	03/07/2019	Presidencia Auxiliar	127	4	Calle Miguel Hidalgo Norte	San Felipe Hueyotlipan	19.0868	-98.2116
Asambleas Comunitarias	03/07/2019	Presidencia Auxiliar	413	Sin número	Calle Francisco I. Madero Esq. 5 de Mayo	San Pablo Xochimehuacán	19.0908	-98.2001
Asambleas Comunitarias	09/07/2019	Presidencia Auxiliar	29	14	Av. 5 de Mayo	Ignacio Zaragoza	19.0272	-98.1805
Asambleas Comunitarias	09/07/2019	Presidencia Auxiliar	67	Sin número	Plaza Principal	San Pedro Zacachimalpa	18.9418	-98.1569

*Anexo 5: Presupuestos participativos:
su marco conceptual y análisis de su
contribución a la gobernanza urbana y
a los objetivos de desarrollo del
milenio.*



**CAMPAÑA MUNDIAL SOBRE
GOBERNANZA URBANA**



ONU-Hábitat

**Presupuestos Participativos:
Marco Conceptual y Análisis de su
Contribución a la Gobernanza Urbana y
a los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

Documento Conceptual

**Yves Cabannes
Versión Final
02.06.04**

(I) Créditos Institucionales

Este documento es una contribución del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, UN-HABITAT, a la Campaña Global para la Gobernanza Urbana.

Supervisión

Paul Taylor, Jefe de la Dependencia (Branch) Desarrollo Urbano UN-HABITAT
Mohamed Halfani, Jefe, Sección de Gobernanza Urbana UN-HABITAT

Coordinación

Jaime Vásconez, Coordinador del Programa de Gestión Urbana, PGU-ALC, UN- HABITAT
Raf Tuts, Oficial de Asentamientos Humanos, UN-HABITAT

Autoría

Yves Cabannes, Urbanista

Revisión del texto y comentarios

Jaime Vásconez, Coordinador PGU – ALC
Álvaro Muriel, Coordinador de Gestión del Conocimiento, IPES/PGU-ALC

Secretaría

Lourdes Saavedra, Secretaria Regional PGU-ALC

(II) Agradecimientos y Reconocimientos

- A la Dependencia (Branch) del Desarrollo Urbano de UN-HABITAT por haber posibilitado el presente trabajo. Se agradece en particular a Raf Tuts por sus aportes sustantivos y metodológicos
- Al equipo del Programa de Gestión Urbana en Quito
- A la ciudad de Porto Alegre, la cual apoyó la documentación de las Ciudades Ilustrativas en el contexto de la Red Urbal *Finanzas locales y Presupuesto Participativo*.

(III) Índice

Presentación

Sección I. Diferenciar los Presupuestos Participativos

Sección II. Presupuestos Participativos y Gobernanza Urbana

Sección III. Relación entre los Presupuestos Participativos y los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Conclusiones y Perspectiva

(IV) Presentación Institucional

Uno de los ejes estratégicos de UN-HABITAT es apoyar a las ciudades en la adopción de una gestión y una gobernanza urbana socialmente integrada, inclusiva, accesible, transparente, participativa y capaz de rendir cuentas, con el fin de asegurar un desarrollo urbano sostenible. Como punto focal para las autoridades locales, UN-HABITAT anima a las ciudades para que apliquen buenas prácticas de gobernanza participativa a través de dos mecanismos complementarios: la Campaña Mundial por la Buena Gobernanza Urbana y el Programa de Gestión Urbana.

La Campaña Mundial por la Buena Gobernanza Urbana promueve una mejor aceptación y uso de los principios de la gobernanza urbana. A través de actividades de incidencia política y disseminación, colaborando y articulando con sus socios y miembros y también mediante el lanzamiento de campañas nacionales, las normas de la gobernanza urbana han tenido amplia acogida, aplicación y adaptación. Para transformar los principios de la gobernanza urbana en medidas prácticas, la Campaña ha elaborado una serie de herramientas y ha logrado iniciar actividades concretas dirigidas a fomentar cambios de política y fortalecer las capacidades organizacionales en más de 30 países.

El Programa de Gestión Urbana (PGU) representa un esfuerzo importante de UN-HABITAT y PNUD, junto a otras agencias de cooperación externa, para fortalecer la contribución de las ciudades y pueblos de los países en desarrollo al crecimiento económico, al desarrollo social y a la reducción de la pobreza. El Programa complementa las actividades de la Campaña, trabajando a través de 19 instituciones de anclaje y más de 40 instituciones locales y nacionales, con lo cual su intervención alcanza a 140 ciudades en 58 países. En los últimos 8 años, el PGU ha servido como un espacio en el que sus socios pueden emprender un trabajo relacionado con temas de gestión urbana emergentes.

En este marco, el Presupuesto Participativo ha surgido como un área innovadora dentro de la gestión urbana, con un potencial enorme para promover los principios de la buena gobernanza urbana. De hecho, el Presupuesto Participativo tiene varios beneficios potenciales, tanto para el gobierno local como para la sociedad civil; puede mejorar la transparencia del gasto municipal y estimular la participación de la ciudadanía para la toma de decisiones en cuanto a la disposición de los recursos locales; puede aumentar los ingresos de una ciudad y canalizar la inversión municipal hacia la infraestructura básica en barrios de escasos recursos; puede reforzar las redes sociales y ayudar a mediar las diferencias entre los líderes electos y los grupos de la sociedad civil.

(V) Presentación del documento conceptual

El presente documento es parte de una *Colección de Recursos sobre Presupuesto Participativo*, destinados a facilitar las transferencias inter-regionales. Dicha colección ‘abre sus puertas’ a partir de cuatro tipos de herramientas útiles para todas las personas interesadas en adoptar y adaptar el Presupuesto Participativo en un contexto particular. Estos cuatro componentes están estrechamente vinculados entre sí y se organizan de la siguiente manera: a) Una biblioteca digital, b) un conjunto de instrumentos técnicos y legales, c) una serie de fichas de experiencias de 14 ciudades ilustrativas¹ y d) un directorio de personas-recurso y de sitios *web* especializados [ver recuadro explicativo]. Estas informaciones están disponibles en el sitio web <www.pgualc.org>.

¹ 7 ciudades brasileñas (Porto Alegre, Belo Horizonte, Santo André, Campinas, Alvorada, Caxias do Sul, Icapuí), 5 del resto de América Latina (Montevideo, Villa El Salvador, Cuenca, Cotacachi, Ilo) y 2 europeas (Córdoba y Saint Denis).

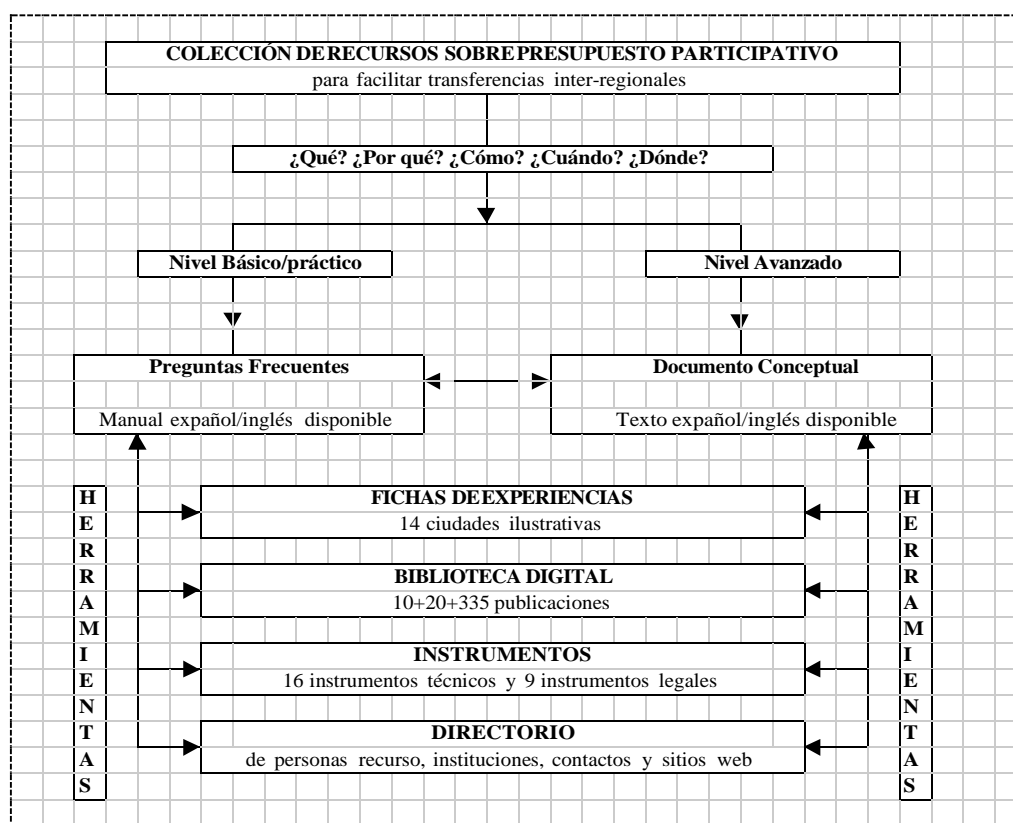
El presente documento conceptual está enfocado en la contribución que pueden hacer los Presupuestos Participativos para alcanzar los Objetivos del Milenio –ODMS- que fueron adoptados por los Estados Miembros de Naciones Unidas en el año 2000 como objetivos globales a nivel mundial. Aborda también múltiples relaciones, directas e indirectas y los límites que los Presupuestos Participativos mantienen con la Gobernanza Urbana.

El texto propone, en una primera instancia, un instrumento de diferenciación entre las diferentes experiencias que se autocalifican como “Presupuestos Participativos” y que varían desde acciones simbólicas y de bajo impacto hasta ciudades con cambios estructurales en su sistema democrático y con impactos sensibles en la mejoría de la vida de sus habitantes.

Al mostrar los Presupuestos Participativos en su variedad y heterogeneidad, desde “arreglos mínimos” hasta “arreglos avanzados o máximos” será posible ver cuáles son los límites y los alcances de esta nueva forma de decidir, desde la ciudadanía, el destino de los recursos públicos.

Una puerta de entrada de la Colección de Recursos sobre Presupuesto Participativo es el Manual de Preguntas Frecuentes que intenta responder en forma directa y práctica al *cómo*, *porqué*, *cuándo* y *dónde* implantar un Presupuesto Participativo en las mejores condiciones. Por su parte, el presente Documento Conceptual responde a las mismas preguntas, pero desde un nivel más avanzado. Si bien el Manual de Preguntas Frecuentes es más práctico y concreto, el presente texto resulta más analítico y conceptual y requiere un conocimiento básico del tema para poder ser asimilado. En este sentido, el texto conceptual intenta responder más bien al *porqué*. Ambas puertas, no derivan en un recetario único, o en un modelo, sino más bien en una gama extensa y heterogénea de los autodenominados Presupuestos Participativos. No pretende, tampoco indicar cual sería el ‘mejor’ tipo, sino abrir el abanico de soluciones posibles, así como generar las preguntas que ayudarán a hacer la mejor selección, en función del contexto local.

Para simplificar la comprensión de la Colección de Recursos sobre PP y posicionar en él al presente Documento Conceptual, se incluye a continuación un esquema explicativo:



SECCIÓN I. DIFERENCIAR ENTRE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Una de las dificultades, pero también de las riquezas de los Presupuestos Participativos, es que ninguna experiencia se parece exactamente a otra. Tienen diferencias, a veces cualitativas, que las hacen totalmente diferentes, y en ocasiones estas diferencias son solamente cuantitativas. Para facilitar la comprensión de las experiencias que se autodenominan como “Presupuestos Participativos”, se proponen 18 variables organizadas en cuatro dimensiones consideradas claves: a) *Participativa*, que considera tanto la participación ciudadana como la participación del gobierno local. Se trata de la dimensión más analizada en la literatura existente y en los debates actuales; b) *Financiera, fiscal y presupuestaria*; c) *Normativa y legal* y d) *Territorial*.

Las 18 variables propuestas constituyen un número equivalente de miradas diferenciadas sobre un mundo heterogéneo. Estas variables no pretenden ser exhaustivas y tampoco tienen la misma importancia. Han sido seleccionadas a partir del análisis de un número elevado de experiencias y de debates públicos.²

Para cada una de las variables se intentó identificar “arreglos mínimos”, “arreglos medianos” y “arreglos avanzados”. Esta organización no fue hecha a partir de una normativa preestablecida, sino más bien a partir de una lectura de la realidad actual de los Presupuestos Participativos. Cada variable es independiente de las demás, en el sentido de que una ciudad puede estar con un “*arreglo mínimo*” en una variable (por ejemplo, con un nivel bajo de presupuesto que pone a debate) y “*muy avanzados*” en términos de ‘participación de los excluidos’. Por lo tanto, cada ciudad será una combinación de elementos más o menos avanzados y las variables propuestas ayudarán a establecer un perfil del Presupuesto Participativo de una ciudad particular en un momento determinado. Se insiste sobre la dimensión temporal, precisamente porque los procesos son evolutivos; por ejemplo, una ciudad puede de un año a otro, colocar porcentajes cada vez más elevados del presupuesto a discusión pública. Otra observación es que ninguna ciudad alcanzó hasta la fecha una “situación avanzada” para las 18 variables y, a la inversa, ninguna ciudad estudiada está sistemáticamente en una “situación minimalista”.

Solamente a partir de la lectura de las experiencias a la luz del presente ‘instrumento de diferenciación’ (que puede ser asimilado a un ‘ecualizador’ en el ámbito musical) uno puede entender las contribuciones que hacen los Presupuestos Participativos, en su diversidad, a la gobernanza urbana (para la dimensión ‘proceso’ de los Presupuestos Participativos) y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (para la dimensión ‘resultados’ que conllevan).

1. Dimensión Participativa

Participación Ciudadana

1. Instancia de aprobación final del presupuesto

Todas las experiencias se enmarcan en sistemas de Democracia Representativa, en el sentido de que el Concejo Municipal electo vota en última instancia el presupuesto preparado en forma participativa. Esta votación ocurre *antes* o *después* del proceso participativo.

En efecto, un “arreglo mínimo” es cuando el recurso debatido corresponde al presupuesto de un

² Las 18 variables (3 por cada dimensión, con 6 para la dimensión “participación ciudadana”) han sido construidas a partir de una serie de ciclos de experimentación y análisis, considerando en particular los indicadores utilizados para el análisis de 103 experiencias brasileñas, realizadas entre 1997 y 2001, organizadas en 62 cuadros diferentes (ver Colección de Recursos sobre PP. Bibliografía comentada. Torres Ribeiro, A.) y el estudio comparativo de 25 experiencias (11 brasileñas, 9 del resto de América Latina y 5 europeas) a partir de una guía de más de 50 preguntas correspondiendo a enfoques múltiples. Este estudio ha sido realizado para sustentar el documento base del Seminario de Lanzamiento de la Red 9 de Urbal <http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/urbal/index_es.htm>, coordinado por el Municipio de Porto Alegre <www.urbal9.palegre.com.br>. Esta red asocia alrededor de 200 ciudades e instituciones (ver Colección de Recursos sobre PP. Biblioteca Digital. Biblioteca PGU. Cabannes, Y. Documento Base. Presupuesto Participativo y Finanzas Locales, P. Alegre, 2003)

sector del municipio, por ejemplo, el sector educación o salud u obras menores, votado el año anterior por el Concejo Municipal. Este es debatido y priorizado por la población junto con la Secretaría de Educación o de Salud. Se trata de una consulta ciudadana parcial. Una situación ‘intermedia’ es cuando la ciudadanía es consultada para planificar una parte, o la totalidad, del gasto público (que será deliberado en el Concejo Municipal) y la situación ‘más avanzada’ es cuando la ciudadanía tiene el poder de deliberar sobre el presupuesto, como sucede en la mayoría de las ciudades brasileñas.

2. Formas de Participación

Una diferencia importante entre los Presupuestos Participativos se refiere a las formas de participación en el proceso. La forma ‘más avanzada’ es la de democracia directa: todos y todas los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho a participar directamente en las asambleas temáticas y en las asambleas barriales o distritales. Cada participante puede, a partir de un voto universal, votar y ser electo delegado o consejero. En este caso, los ciudadanos controlan *directamente* el proceso.

Una forma ‘intermedia’, relativamente común en las experiencias latinoamericanas, es *indirecta*. La participación en las discusiones y en las decisiones se da, por ejemplo, a través de organizaciones sociales, organizaciones barriales y organizaciones gremiales. El ciudadano está representado a través de sus líderes, pero no actúa directamente y tampoco controla directamente el proceso. Se trata de una forma de democracia, al mismo tiempo ‘representativa’ y ‘comunitaria’; la llamaremos Democracia Representativa Comunitaria. A pesar de la proximidad posible entre la ciudadanía en general y sus representantes comunitarios, esta forma de Democracia Representativa puede llegar a tener riesgos y límites parecidos a los de la democracia representativa convencional.

La forma ‘menos avanzada’ es cuando la participación se da a través de un solo modelo de organización que es la única aceptada por el gobierno local o nacional³.

3. Órgano de decisión de la priorización presupuestaria

La gran mayoría de las experiencias brasileñas, y otras pocas más, eligen delegados que a su vez eligen a los consejeros que conforman el Consejo del Presupuesto Participativo – COP –. El COP, o sus formas equivalentes, es el órgano central donde se elaboran las “reglas del juego”, que luego se plasman en el Reglamento Interno. Allí se define los sistemas de decisión, los criterios de asignación de recursos, el número de plenarias y de ejes temáticos. Además, el COP es quien finaliza la “matriz presupuestaria” que será presentada al Concejo Municipal. Este escenario corresponde a la situación ‘más avanzada’.

Frente a esta situación, muchas de las experiencias no brasileñas se construyen sobre estructuras sociales (juntas de vecinos, consejos de vecinos) o políticas (juntas parroquiales electas, por ejemplo) preexistentes. Las diferencias y las consecuencias son cualitativamente diferentes en términos de Democracia Participativa.

Con una estructura de tipo COP, creada específicamente, se observa que el presupuesto es el *catalizador* y el *punto focal* para aglutinar en una forma innovadora las diversas formas de participación y expresión popular, individuales y organizadas, comunitarias y ciudadanas. En caso de construir un presupuesto sobre expresiones vecinales o políticas preexistentes, se *dinamizan* estas estructuras y se amplían sus funciones, sin modificar sustancialmente los tejidos sociales y políticos locales (y tampoco las formas tradicionales de hacer política).

³ A título de ejemplo, la ley 1551 de Participación Popular de Bolivia de 1994 da a los Comités de Vigilancia atribuciones directas sobre una parte de los presupuestos municipales. Este canal único limitó la participación de las múltiples organizaciones sociales, existentes en el país. (Ver Verdesoto Custode, Luis. *Los conceptos de Participación y Descentralización. Miradas desde el caso Boliviano*, En Serie Cuadernos de Trabajo, No. 48, PGU-ALC, Quito, 2000).

Además de estas dos situaciones, algunas ciudades priorizan, a partir de sus equipos municipales, las demandas expresadas por la ciudadanía, la cual tuvo solamente un poder consultivo y no deliberativo (situación minimalista).

4. De la Participación Comunitaria a la Participación Ciudadana

Otra variable ‘dialoga’ con las demandas priorizadas por los ciudadanos a través del proceso. En su gran mayoría las demandas apuntan a una mejoría de las condiciones de vida a nivel barrial o comunitario. La participación en este caso está circunscrita a una participación comunitaria, o de proximidad (arreglo mínimo). Sin embargo, algunas experiencias no se limitan al barrio o al distrito y apuntan a la definición de obras y servicios a escala de la ciudad o del municipio, generando a veces “nuevas centralidades” urbanas, a partir de barrios tradicionalmente excluidos. Estos presupuestos pueden ser calificados de presupuestos participativos *ciudadanos*, es decir, que ‘dialogan’ no sólo con el barrio sino con el conjunto de la ciudad. Las experiencias se sitúan entre lo que llamaremos formas de democracias participativas ‘de proximidad’ (o comunitarias) y las democracias participativas ‘ciudadanas’. (arreglo más avanzado).

Entre estos dos extremos se encuentran experiencias que privilegian solamente el nivel de la ciudad, a partir de una asamblea general (por ejemplo, en algunas ciudades pequeñas) o solamente a partir de asambleas temáticas de interés de la ciudad en general.

5. Grado de participación de los excluidos

Otra variable se refiere a la manera como los presupuestos participativos abordan los temas de género, de etnias, de migrantes y de edades. Tradicionalmente los indígenas urbanos, los jóvenes, las mujeres, las poblaciones afroamericanas (en América Latina), los migrantes (en Europa), y recientemente los desplazados (también en América Latina), han tenido un rol secundario en los procesos participativos.

Las respuestas, en el mejor de los casos, han sido incipientes en América Latina, y casi inexistentes en Europa. Los presupuestos participativos son construidos fundamentalmente a partir de espacios territoriales (distritos, barrios, regiones) y de ejes temáticos, específicos para cada ciudad. Varias ciudades, entre las más destacadas, apuntan a la universalización de la participación y no tienen enfoques específicos. Tienden a invisibilizar temáticas específicas a cada uno de estos grupos sociales, y a invisibilizar grupos sociales históricamente excluidos o grupos vulnerables (arreglo minimalista).

La situación ‘más avanzada’ corresponde a aquellas ciudades que, además de asambleas barriales y de asambleas temáticas, están introduciendo una clara perspectiva *actoral* con acciones afirmativas y discriminaciones positivas para permitir una mayor participación de las mujeres, de los jóvenes, de los migrantes, de los portadores de capacidades diferentes y de otros grupos discriminados o vulnerables.

6. Fiscalización de obras y control de la ejecución del Presupuesto Participativo

Una vez que el presupuesto está aprobado, se cierra un primer ciclo (de planificación) y se abre otro de ejecución del presupuesto y su transformación en obras y en servicios. Si bien todas las experiencias comparten la voluntad de ejecución, existen diferencias cualitativas fundamentales en la forma de conducir este segundo ciclo.

La situación ‘minimalista’ corresponde a un control y una fiscalización desde el aparato municipal (Ejecutivo) que retoma su papel convencional. De esta manera el proceso participativo anterior queda truncado a mitad del camino.

Una segunda gama (amplia) de situaciones corresponde a un control social ejercido por los Consejos de Presupuestos Participativos o por las Asociaciones de Vecinos, pero sin comisiones específicas. Más allá de estas dos modalidades, algunas ciudades han optado por comisiones específicas, creadas a partir de los COPs, de las Asociaciones de Vecinos o a nivel de la ciudad en su conjunto. Son estas comisiones las que controlan las licitaciones públicas relativas a las obras o cuidan de la transparencia del proceso de ejecución (situación más avanzada).⁴

Participación del gobierno local

7. Grado de información y de divulgación de los resultados aprobados

La situación ‘minimalista’ corresponde a aquellas ciudades que no hacen ningún esfuerzo particular para publicar los resultados de las votaciones del Presupuesto Participativo o que los publican de tal forma que no son accesibles para la ciudadanía en general. Esta ausencia de publicidad genera desconfianza por parte de la población que tiende a no participar en los años siguientes.

Una situación ‘intermedia’ corresponde a la divulgación restringida, por ejemplo, a través de una gaceta oficial, o restringida a los representantes del Presupuesto Participativo (delegados y/o consejeros), o disponible solamente en formato digital (sitios *web*). En este caso, se elimina *de facto*, la población analfabeta o aquella que no tiene acceso al *internet*, que es la mayoría.

Una situación ‘más avanzada’ se alcanza cuando, además de los medios antes mencionados, el municipio realiza un esfuerzo particular para divulgar ampliamente los resultados y los avances, a través de reuniones públicas de rendición de cuentas, de folletos entregados en cada hogar, o a través de medios de comunicación masivos (radio, prensa, televisión).

8. Grado de ejecución de las demandas aprobadas

Las demandas aprobadas corresponden por lo regular solamente a una parte de las demandas y de las propuestas hechas en las reuniones públicas. Sin embargo, el examen del grado de ejecución de aquellas obras aprobadas revela diferencias importantes de una ciudad a otra. En un lapso de dos años después de su aprobación, algunas ciudades no llegan ni al 20% de ejecución (arreglo minimalista), la mayoría se sitúan entre 20% y 80% de ejecución (situación intermedia) y son pocas aquellas que consiguen alcanzar sus compromisos en un lapso corto, correspondiendo a más de 80% de ejecución (arreglo avanzado). A pesar de que existen razones muy entendibles que explican los atrasos, tales como las devaluaciones, la reducción de las transferencias desde el gobierno central y las reglas de mercado público complicadas, las consecuencias sobre la erosión de la confianza por parte de la ciudadanía hacia el Presupuesto Participativo pueden ser irremediables.

9. Papel del poder legislativo

La mayoría de las experiencias de Presupuesto Participativo están ocurriendo en ciudades en las cuales el Alcalde (o Alcaldesa), por una parte, y los concejales, por otra, son electos mediante sufragio universal y por elección directa. Son muy pocas las experiencias⁵ en las cuales el Alcalde no es electo directamente, sino por los concejales. Esta situación tiende a reducir las tensiones entre los poderes legislativo y ejecutivo. Sin embargo, y a pesar de tener la última palabra en la aprobación de los Presupuestos Participativos, los concejales pierden su espacio convencional y su poder tradicional sobre el presupuesto.

⁴ Ver Colección de Recursos sobre PP / Instrumentos, Estatutos y responsabilidades de las COFIS (Belém) o de las COMFORÇA de Belo Horizonte. Ver también Experiencias de Ciudades Ilustrativas, Cotacachi.

⁵ Francia, España, por ejemplo.

Frente a esta necesaria recomposición de roles, el papel y el involucramiento de los concejales es un elemento fuertemente discriminante. Varía desde una oposición abierta al proceso (arreglo mínimo), a un papel pasivo, de falta de participación, pero sin obstaculizar (situación intermedia, la más común). Son pocas las ciudades en las cuales los concejales municipales están fuertemente involucrados en cada etapa del proceso, incluyendo una presencia (con voz y sin voto) en los Consejos de Presupuesto Participativo bajo sus diversas modalidades. Estas situaciones más avanzadas son un elemento importante para un buen desempeño de los Presupuestos Participativos.

2. Dimensión financiera, fiscal y presupuestaria

10. Valor de los recursos debatidos

Bajo la autodenominación de Presupuestos Participativos existen ciudades que debaten valores sin mucha relación. Al extremo ‘minimalista’, se encuentran aquellas que colocan menos del 2% (¡y a veces menos del 1%!) de su presupuesto de inversión a discusión.

Una segunda categoría, ‘intermedia’, corresponde a aquellos que debaten del 2% al 100% de su *presupuesto de inversión*, el cual representa según las ciudades valores altamente variables⁶, tanto en valores absolutos como en porcentajes del presupuesto total.

La situación ‘más avanzada’, y en la actualidad relativamente excepcional, se refiere a aquellas pocas ciudades que colocan al debate público el 100% del presupuesto municipal, tanto la parte relativa a la inversión como la parte relativa al funcionamiento.

11. Presupuesto municipal específico para el ‘funcionamiento’ del Presupuesto Participativo

Se trata de una variable fuertemente discriminatoria y que incide directamente, según análisis de casos actuales, sobre la calidad y sobre la consolidación del proceso de Presupuesto Participativo. Lamentablemente no es objeto de debate o de análisis profundos.

Se considera como ‘situación minimalista’ aquella en la cual el gobierno local internaliza los costos del equipo municipal encargado del Presupuesto Participativo, pero con recursos de funcionamiento reducidos o ausentes. Es de notar que en varios municipios con recursos muy escasos, este equipo está siendo reforzado por ONG’s (con sus recursos propios) o dependen de recursos de agencias internacionales. Esta situación se encuentra sobre todo en ciudades latinoamericanas no brasileñas y corresponde a los procesos más frágiles en términos de durabilidad y de voluntad política.

Una situación ‘intermedia’ se refiere a aquellas ciudades con un presupuesto específico no solamente para el equipo, sino para su funcionamiento (en particular recursos de transporte para poder salir a los barrios en forma frecuente).

En varias ciudades, además de un presupuesto de personal y de funcionamiento, el gobierno local llega a votar recursos específicos para comunicación, para ofrecer transporte a aquellas personas de los barrios más distantes del lugar de la asamblea, para divulgación de los resultados, para auditorías externas o para documentar las experiencias.

12. Discusión de políticas tributarias

Esta variable, propuesta por el Foro Nacional de Participación Popular Brasileño ha sido muy poco investigada hasta la fecha y merecería un análisis más profundo por su extrema

⁶ Ver Colección de Recursos sobre PP / Bibliografía Digital. Biblioteca PGU. Cabannes Y. Documento Base, para un análisis comparativo de los valores debatidos (por habitantes o en proporción del presupuesto total).

pertinencia.⁷

En un extremo (minimalista) se encuentran las experiencias que no debaten las políticas tributarias. Son hoy en día, según las informaciones disponibles, las más numerosas. Al otro extremo se encontrarían aquellas ciudades que discuten y deliberan la política fiscal así como los préstamos y los subsidios nacionales o internacionales, bilaterales, multilaterales o de ONG's.

Entre estas dos situaciones están las ciudades que deliberan 'solamente' sobre su política tributaria.

3. Dimensión Normativa y Legal

13. Grado de institucionalización

El grado de institucionalización varía ampliamente desde procesos informales que descansan en la voluntad política del Alcalde y la movilización de la sociedad civil (arreglo mínimo), hasta una institucionalización de algunos aspectos claves, acoplados con una autoregulación anual de aspectos que preservan su flexibilidad (arreglos avanzados). El punto de equilibrio entre ambas partes es todavía un tema a ser profundizado.

Entre estos extremos se encuentran la gran mayoría de las experiencias: por una parte, aquellas que son solamente institucionalizadas (y a veces decretadas 'desde arriba') con un conjunto de ordenanzas y de modelos preestablecidos. Si bien estas experiencias pierden en flexibilidad y en dinámica ciudadana, ganan en legalidad formal. Por otra parte, están aquellas (sobre todo brasileñas) que apuestan a la autoregulación del proceso y ajustan anualmente las "reglas del juego" contenidas en los Reglamentos Internos, principalmente a través de las decisiones de los consejos de Presupuestos Participativos.

14. Relaciones entre Presupuesto Participativo y dispositivo de Participación Ciudadana

Una de las características de los Presupuestos Participativos es la de apostar mediante la participación ciudadana a una mejora en la gestión de la ciudad. Sin embargo, el examen de las *relaciones* entre el proceso del Presupuesto Participativo y el dispositivo de participación en forma más amplia permite diferenciar varias clases de experiencias.

En algunas ciudades europeas, en particular alemanas,⁸ los Presupuestos Participativos se inscriben "primeramente dentro de un movimiento de modernización de la acción pública".⁹ El proceso es voluntariamente informal, consultivo y liderado por la Secretaría de Finanzas, en una perspectiva de optimizar el uso del recurso público; los vínculos con un dispositivo más formal y más construido de participación son *tenues*. (arreglo minimalista).

Una situación 'intermedia' se da cuando los Presupuestos Participativos *coexisten* con otras prácticas y otros dispositivos de participación. En la mayoría de las ciudades, los Presupuestos Participativos no existen en forma aislada; coexisten, por ejemplo, con Consejos Temáticos en ciudades brasileñas (*conselhos*),¹⁰ con planes participativos ambientales, conferencias sectoriales, Concejos de Distritos,¹¹ Mesas de Concertación,¹² Comités de Iniciativa Ciudadana

⁷ Ver Colección de Recursos sobre PP. Bibliografía comentada. Torres Riberio, A.C., op cit . Las autoras del estudio comparativo de los Presupuestos Participativos brasileños proponen esta variable así como la clasificación presentada aquí.

⁸ Ver por ejemplo la experiencia de Rheinstetten en Alemania, referenciada en el Documento Base (Colección de Recursos sobre PP. Biblioteca Digital)

⁹ Ver Thorsten Dante y Sintomer, Y. Estudio de Caso Rheinstetten. Porto Alegre, 2003 (Red 9 sobre Presupuesto Participativo) inédito.

¹⁰ Ver Colección de Recursos sobre PP. Experiencias de Ciudades Ilustrativas: São Paulo, Icapuí, Alvorada, Porto Alegre, Caxias do Sul.

¹¹ Ver Colección de Recursos sobre PP. Experiencias de Ciudades Ilustrativas: Córdoba.

o consultas - acción¹³. Estas prácticas interactúan con el proceso de Presupuesto Participativo, se potencializan y se enriquecen mutuamente. Tienen, además, vínculos funcionales intensificados por los propios ciudadanos que transitan en varios de estos ámbitos.

Una situación ‘más avanzada’ se da cuando el Presupuesto Participativo se enmarca en un dispositivo legal de participación, en el cual la participación pasa de una *práctica* a un *derecho reconocido*, asociado a una serie de deberes y basado en principios éticos universales. Estos derechos pueden ser completados con una política formal de Participación Ciudadana. La ciudad de San Salvador (El Salvador) representa probablemente el dispositivo más avanzado al tener una Política Municipal de Participación Ciudadana, una Ordenanza Municipal para la Transparencia en la Gestión Municipal y un Reglamento de la Ordenanza.¹⁴

Sin embargo, estos dispositivos legales tendrían una vigencia menor sin una ciudadanía fuertemente movilizadora y una clara voluntad política.¹⁵

15. Relación con otros instrumentos de planificación¹⁶

Por lo general, los Presupuestos Participativos son ejercicios de corto plazo (un año, a veces dos y, excepcionalmente más) y responden a demandas inmediatas de la población, incluyendo a la más necesitada. Como consecuencia, uno de los desafíos mayores que enfrentan los Presupuestos Participativos es su relación con la planificación de la ciudad a largo plazo¹⁷. Las relaciones que mantienen con los Planes Estratégicos, Planes de Desarrollo Integral, Planes de Ordenamiento Territorial o Planes Ambientales¹⁸ son un elemento fuertemente diferenciador de las experiencias en curso.

Una primera situación (considerada ‘mínima’) es cuando no existen planes formales para el municipio o la ciudad. Tal ha sido, por ejemplo, el caso de los municipios brasileños de menos de 20.000 habitantes, por no ser obligatorio un Plan de Desarrollo Urbano para aquellos que se hallan por debajo de esta cifra.¹⁹

Una segunda situación se refiere a aquellas ciudades en las cuales coexisten los Presupuestos Participativos y los Planes de Desarrollo, pero sin relaciones construidas.

¹² Las mesas de concertación son espacios, por lo general formales, en las cuales se sientan varios actores urbanos para tratar temáticas precisas. Son particularmente desarrolladas en Perú (ver Colección de Recursos sobre PP. Experiencias de Ciudades Ilustrativas: Ilo, Villa El Salvador).

¹³ Estudio de caso Presupuesto Participativo en Bobigny, France. Djamel Sandid, Jean-Blaise Picheral, Red 9 Urbal, inédito, 2003.

¹⁴ Se recomienda consultar los siguientes tres instrumentos legales: Colección de Recursos sobre PP. Instrumentos legales, San Salvador: Ordenanza, Reglamento de Ordenanza y Política de Participación Ciudadana. La ordenanza reconoce a la ciudadanía los siguientes derechos que confiere a el proceso de Presupuesto Participativo un estatuto legal: a) El derecho a solicitar y recibir información, b) Derecho a consulta y propuesta, c) Derecho a participar en la toma de decisiones, d) Derecho de co-gestión y e) Derecho de contraloría y denuncia. En este marco legal, el presupuesto municipal participativo es uno de 14 mecanismos de participación ciudadana. El reglamento (CAP 7), por su parte, precisa los límites, los deberes y los derechos respaldados por una democracia participativa *de Derecho*. Ver también: Cabannes, Y. *Democracia Participativa. Participación de los ciudadanos y de las ciudadanas en la gestión pública*, comunicación al II Foro de Autoridades Locales, FAL, Foro Social Mundial, Porto Alegre, 2003, inédito.

¹⁵ La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Colección de Recursos sobre PP. Instrumentos legales) es probablemente uno de los dispositivos legales más completos en términos de derechos y de garantías ciudadanas así como de clarificación de las responsabilidades del Poder Público. Si bien la Constitución reconoce el Presupuesto Participativo, no se ha desarrollado e implantado con la fuerza y la amplitud que se podría esperar. La constitución en si no fue suficiente. Ver también, Estudio de Caso Buenos Aires. Estudio de caso Urbal Red 9, Porto Alegre, 2003, inédito.

¹⁶ Ver Colección de Recursos sobre PP. Manual de Preguntas Frecuentes: 61, 62, 63 sobre este tema específico.

¹⁷ Ver Colección de Recursos sobre PP. Biblioteca Digital. Biblioteca PGU. Cabannes Y. Documento Base, pp 79 y 80p op cit.

¹⁸ Sobre la relación Presupuestos Participativos y Planes ambientales ver específicamente: Colección de Recursos sobre PP. Biblioteca digital. Biblioteca PGU: Foro Ciudades para la Vida; Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso; Programa de Gestión Urbana; Miranda, Liliana (comp.). Presupuesto Participativo y Agenda 21. Construyendo ciudades para la vida. Serie: Cuadernos de Trabajo, N°108, PGU-ALC, USAID, IHS. Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, 2003, 493p.

¹⁹ Ver Colección de Recursos sobre PP. Experiencias de Ciudades Ilustrativas: Icaupú, con una población inferior a 15.000 habitantes.

La situación ‘más avanzada’ se refiere a aquellas ciudades en las cuales existe una clara interrelación entre los instrumentos de planificación y el Presupuesto Participativo. Es interesante notar que estas relaciones son a su vez muy diversas y muy ricas.²⁰

Es necesario diferenciar aquellas ciudades en las cuales el Presupuesto Participativo es un instrumento más de implantación (participativa) del Plan²¹, de aquellas que ‘diluyen’ el ejercicio del Presupuesto Participativo y su estructura de decisión (el COP) en un universo más amplio, de tipo “*Congreso de la Ciudad*, que intenta debatir al mismo tiempo a partir de mesas temáticas, territoriales y ‘actorales’, tanto el presente como el futuro de la ciudad.

4. Dimensión Territorial

16. Relación Presupuesto Participativo y descentralización intramunicipal

En general los procesos de Presupuesto Participativo están estrechamente vinculados a un doble proceso: proceso de desconcentración de los servicios municipales y proceso de descentralización del poder municipal.²²

Una primera situación típica es cuando el Presupuesto Participativo retoma sencillamente las regiones administrativas existentes en el municipio para implantar el Presupuesto Participativo. Por lo regular las unidades descentralizadas del aparato administrativo sirven de base de apoyo para conducir el proceso.

Una segunda situación se refiere a los procesos en los cuales las asambleas territoriales van más allá de la división administrativa existente. Una región o un distrito de la ciudad podrá dividirse en dos, tres, cuatro o más asambleas “sub-distritales”. Esta profundización y división suele acontecer en forma gradual, de un año a otro.²³ Este proceso dinámico de territorialización puede también darse a la inversa cuando, en opinión de los responsables (por lo regular municipales, y no ciudadanos), el proceso de discusión ha ido demasiado lejos, o cuando los recursos humanos o financieros no permiten mantener el mismo número de reuniones territoriales.²⁴

La situación ‘más avanzada’ corresponde a Presupuestos Participativos extremadamente descentralizados, en los cuales las asambleas territoriales se dan en el conjunto de las comunidades y de los barrios, incluyendo los más periféricos o los más aislados.²⁵

²⁰ Ver en la Colección de Recursos sobre PP el conjunto de Ciudades Ilustrativas que representan un excelente abanico de relaciones posibles. Ver también la experiencia de Santo André (Colección de Recursos sobre PP. Bibliografía comentada. Acioly, Claudio, et al. Participatory Budgeting in the Municipality of Santo André, Brazil: the challenges in linking short-term action and long-term strategic planning, Draft version 02/2002. IHS; Municipality of Santo André, SINPA, Santo André, 2002, 86p.

²¹ Ver en particular, Colección de Recursos sobre PP. Experiencias de Ciudades Ilustrativas. Córdoba, Saint Denis, Villa El Salvador, Montevideo, Ilo y Cotacachi para las experiencias no brasileñas.

²² Una experiencia importante de vinculación clara y estrecha entre Presupuesto Participativo y descentralización es la de Montevideo (C... I...), Uruguay. El proceso de discusión presupuestaria se enmarca en tres esferas: a) Una descentralización administrativa a través de los Centros Comunes Zonales (CCZ) que son órganos institucionales; b) los Consejos Vecinales, órganos sociales electos por la ciudadanía y c) las Juntas Locales, que son órganos políticos funcionando a nivel distrital. Este dispositivo ejemplar impulsa el proceso que se materializa por el Compromiso de Gestión del Municipio (ver Instrumentos, Colección de Recursos sobre PP) en el cual las demandas priorizadas están plasmadas. Existiendo en cada uno de los 18 distritos.

²³ Ver Colección de Recursos sobre PP. Experiencias de Ciudades Ilustrativas / *Belo Horizonte* ciudadanía independiente, vinculada al proceso normal (ciudad ilustrativa), en donde las 9 sub regiones administrativas fueron subdivididas en 4 subregiones de Presupuesto Participativo; otro ejemplo es Córdoba (Ciudad Ilustrativa) que esta iniciando un proceso de subdivisión de sus áreas de Presupuesto Participativo.

²⁴ Existe en la actualidad un debate en la ciudad Autónoma de Buenos Aires para saber si mantener las asambleas en las 51 áreas barriales del Presupuesto Participativo o ‘regresar’ a los 16 centros de Gestión Participativa Ciudadana (Entrevista no publicada del autor, 2004).

²⁵ Es importante hacer una distinción que ilustra el ciclo del Presupuesto Participativo de Porto Alegre (ver Colección de Recursos sobre PP). Después de las primeras asambleas regionales, los responsables electos tienen un período durante el cual pueden (pero sin recursos particulares!) llevar a cabo reuniones y debates en los barrios del distrito que los eligió. En este caso existe una doble dinámica.

17. Grado de ruralización

Los municipios en América Latina suelen tener importantes territorios rurales con asentamientos humanos (villas, veredas, corregimientos, etc.) en general marginados del desarrollo urbano. En su gran mayoría el desarrollo municipal se da antes que nada en la parte urbana del municipio, en detrimento de su base territorial.²⁶

Una primera situación corresponde a los municipios en los cuales el Presupuesto Participativo se da solamente en la parte urbana o solamente en la parte rural, se trata de un fenómeno parcial, que, sin embargo, no resta interés al proceso.²⁷

Una situación ‘intermedia’ se refiere a los procesos que ocurren de manera indiscriminada en el conjunto del territorio municipal, tanto en las áreas urbanas como rurales.

Sin embargo, una situación ‘más avanzada’ es la de aquellos municipios que, además de llevar el proceso en todo el municipio, trabajan en el medio rural a partir de sus especificidades y con discriminaciones positivas (por ejemplo, recurso por habitante debatido superior en las zonas rurales, reconociendo así el nivel superior de carencias).²⁸

18. Grado de inversión de prioridades territoriales

Uno de los argumentos generalmente abordados sobre los Presupuestos Participativos es que permiten una “inversión de las prioridades” no solamente en términos sociales y de políticas, sino territoriales. En este sentido, los PP tenderían a canalizar los recursos públicos, a partir de las demandas ciudadanas, hacia barrios y espacios tradicionalmente excluidos. Más allá de la voluntad expresada por las ciudades, faltan investigaciones que permitan medir el nivel de inversión de prioridades, el impacto sobre las condiciones de vida de la población y, por ende, el nivel de reducción de la brecha entre áreas ricas y áreas pobres de la ciudad.²⁹ Tres situaciones, de la ‘menos’ a la ‘más avanzada’ pueden ser ejemplificadas.

La primera corresponde a ciudades que tienden a reforzar exclusivamente la *ciudad formal*, en detrimento de los barrios no regularizados o considerados ilegales.³⁰ Corresponde, por ejemplo, a ciudades en las cuales los extranjeros o los indocumentados no pueden beneficiarse de los recursos públicos locales.

Una segunda situación apunta a experiencias que reconocen tanto la ciudad formal como la informal, pero sin discriminaciones positivas hacia la ciudad informal.³¹

La situación ‘más avanzada’ corresponde a experiencias que consiguen canalizar proporcionalmente más recursos hacia los territorios más necesitados de la ciudad. Según los casos, puede tratarse del centro, de las áreas rurales, de áreas periféricas o de espacios

²⁶ Ver Colección de Recursos sobre PP. Biblioteca Digital. Cabannes Y. Documento base, op cit. p.70

²⁷ Ver en particular el interesante proceso de Cuenca (Colección de Recursos sobre PP. Experiencias de Ciudades Ilustrativas) que inició el Presupuesto Participativo en las 21 parroquias rurales, tradicionalmente las más pobres y las menos beneficiadas en términos de políticas públicas. Se puede hablar en este caso particular de descentralización del recurso y de inversión de prioridades.

²⁸ Ver Colección de Recursos sobre PP. Experiencias de Ciudades Ilustrativas. Caxias do Sul, Alvorada y Governador Valadares, Brasil (Bibliografía especializada por ciudades) la cual creó un Presupuesto Participativo Rural, con reglas particulares, para adecuar el proceso a las características del mundo rural.

²⁹ Ver Documento base, op cit, p.73.

³⁰ Algunos Reglamentos Internos de ciudades brasileñas que no son administradas por el Partido de los Trabajadores introducen esta diferenciación.

³¹ Estas discriminaciones positivas para la ciudad informal se establece con los criterios de asignación de recursos a nivel territorial. Ver varios métodos de asignación de recursos en Colección de Recursos sobre PP. Instrumentos (Ilo, Dourados, Villa El Salvador). Si la distribución de recursos regionales se hace solamente tomando en cuenta el número de habitantes de la zona, o por ejemplo el grado de participación, sin ponderar con los niveles de carencias, difícilmente se llegará a una inversión de prioridades.

intersticiales. La reducción de la exclusión territorial será alcanzada solamente con este tipo de enfoque.³²

5. Síntesis y conclusiones

El cuadro “Dimensiones y variables para discriminar las experiencias que se autodenominan como Presupuestos Participativos” resume en forma visual esta sección y permite, para cada situación particular, establecer un perfil del Presupuesto Participativo local. Dado que fue construido a partir de las experiencias en curso, tendrá que ser actualizado en el futuro para reflejar y poder ‘difractar’ las experiencias nuevas, que con toda seguridad surgirán en los años venideros.

Cuadro 1. Dimensiones y variables para discriminar las experiencias que se autodenominan como Presupuesto Participativo

DIMENSIONES	VARIABLES	ARREGLO MÍNIMO	ARREGLO MEDIO	ARREGLO MÁXIMO
I. PARTICIPATIVA (ciudadana)	1. Instancia de aprobación final del presupuesto	Democracia Representativa Comunitaria	Democracia Representativa Comunitaria Abierta a tipos de asociaciones	Democracia directa, participación universal
	2. Qué forma de participación	Ejecutivo. Gestión (consulta parcial)	Cámara (consulta)	Población (deliberativo y aprobación legislativa)
	3. Cuál es el órgano de decisión de la priorización presupuestaria	Ninguno	Estructura social o política preexistente Gobierno y ciudadanía (mixtos)	COP (comisiones específicas) con concejales electos y mayoría ciudadana
	4. Participación comunitaria o participación ciudadana	Nivel barrio	Nivel ciudad, portando con temáticas	Nivel : barrio, región, ciudad
	5. Grado de participación de los excluidos	Plenarias temáticas y barriales	Barriales, temáticas (incluyendo cuestiones ciudadanas)	B+T+Actoriales, con acciones afirmativas, discriminaciones positivas (congreso)
	6. Fiscalización y control de la ejecución	Ejecutivo	Comisiones no específicas (cop, assoc.)	Comisiones específicas (Cofis, Comforça, etc.)
PARTICIPATIVA (gobierno local)	7. Grado de información, divulgación y resultados aprobados	Secreto, no se publica	Publicación limitada, web, gaceta oficial, información delegados	Amplia, incluye además de lo anterior, folletos a cada familia, divulgación
	8. Grado de ejecución de las demandas aprobadas (en dos años)	Menos del 20%	Del 20% al 80%	Más del 80%
	9. Papel del poder legislativo	Opuesto	Pasivo, no participa	Activamente involucrado
II. FINANCIERA Y FISCAL	10. Valor de los recursos debatidos	Menos del 2% del P de inversión	Del 2% al 100% del presupuesto de inversión.	100% de presupuesto inversión y 100% del presupuesto de funcionamiento
	11. Presupuesto municipal específico para el funcionamiento del PP	Cubre costos de equipo municipal	Equipo, y su funcionamiento (por ej. transporte)	Equipo, funcionamiento, transporte de participantes, Divulgación, capacitación
	12. Discusión de políticas tributarias	No hay	Delibera sobre política tributaria	Delibera y discute préstamos y subsidios
III. NORMATIVA Y LEGAL	13. Grado de institucionalización	Proceso informal	Solamente institucionalizado o solamente autoregulado anualmente	Formalizado (algunas partes reguladas) con autorregulación anual (evolutivo)
	14. Lógica instrumental o de participación	Mejora de la gestión financiera	Vínculos con prácticas de participación (consejos, mesas).	Parte de cultura de participación y participación como derecho (ej. San Salvador)
	15. Relación con otros instrumentos de planificación	Solo PP (no existe plan a largo plazo)	Coexistencia de PP y de PLP, sin relación estrecha	Clara relación e interacción PP-Planificación en un solo sistema (tipo congreso)
IV. TERRITORIAL	16. Grado de descentralización intramunicipal	Sigue las regiones administrativas o sub alcaldías	Mas elevado que las regiones administrativas	Descentralización hacia el conjunto de comunidades y barrios
	17. Grado de ruralización	PP en la parte urbana o en la parte rural	Conjunto del territorio del municipio	Conjunto del municipio con especificidad para el medio

³² Entre varios métodos para invertir las prioridades, ver en particular el uso del Índice de Qualidade de Vida Urbana (Colección de Recursos sobre PP. Ciudades Ilustrativas / Belo Horizonte). Para el monitoreo de la inversión de prioridades territoriales, el trabajo más avanzado en la actualidad es sin lugar a duda el de São Paulo. Ver sitio web (www.prefeitura.sp.gov.br) y Colección de Recursos sobre PP / Instrumentos, para una actualización por distritos de 2003.

				rural (discriminaciones positivas)
	18. Grado de inversión de prioridades territoriales	Refuerza la ciudad formal	Reconoce ambas ciudades formal e informal, sin inversión de prioridades	Inversión de prioridades hacia los barrios más necesitados (periferias, centros, rurales)

Fuente: Yves Cabannes, 2004, UN-HABITAT

¹⁴² Pontual, P. *Construindo mina pedagogia da gestão democrática, art cit.*