



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS**

**“La Gobernabilidad y Participación Ciudadana. El caso del
Presupuesto Participativo en el municipio de Puebla.”**

TESIS

Para la obtención del grado de:

MAESTRO EN CIENCIAS POLÍTICAS

Presenta:

LIC. GUILLERMO DAVID MUÑOZ MADRID

Director de tesis:

DR. PAULINO ERNESTO ARELLANES JIMÉNEZ



CONACYT
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

PUEBLA, PUEBLA, JUNIO DE 2021

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	2
CAPÍTULO I. GOVERNABILIDAD Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	9
1.1. Gobernabilidad y Nueva Gestión Pública	10
1.2. Gobernabilidad	16
1.2.1. Conceptos de Gobernabilidad.....	17
1.2.2. Clasificación de gobernabilidad	19
1.2.3. Elementos de la gobernabilidad	¡Error! Marcador no definido.
1.3. Participación Ciudadana	25
1.3.1. Conceptos de Participación Ciudadana	25
1.3.2. Clasificación de la Participación Ciudadana.....	28
1.3.3. Relación entre cultura política y participación ciudadana.....	36
CAPITULO II. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTADO DE PUEBLA.....	43
2.1. Principios de Participación Ciudadana en la Legislación	44
2.2. Mecanismos de Participación Ciudadana en Puebla.....	48
2.2.1. El Voto.....	51
2.2.2. El plebiscito	52
2.2.3. El referéndum.....	¡Error! Marcador no definido.
2.2.4. Consulta popular	53
2.2.5. La audiencia pública	54
2.2.6. La planeación participativa	56
2.2.7. El presupuesto participativo.....	58
2.2.8. El consejo consultivo	59
2.2.9. Los comités de participación	60
2.2.10. La asamblea popular	¡Error! Marcador no definido.
2.2.11. El cabildo abierto.....	62
2.2.12. La controlaría social	¡Error! Marcador no definido.
2.3. La importancia de una Ley de Participación Ciudadana en Puebla	64
CAPITULO III. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL MUNICIPIO DE PUEBLA .	72
3.1. Conceptos del presupuesto participativo	72
3.2. Orígenes del presupuesto participativo.....	74
3.3. El presupuesto participativo en México	76

3.3.1. Experiencia en el Estado de Jalisco	¡Error! Marcador no definido.
3.3.2. La experiencia de la Ciudad de México.....	81
3.3.3. La experiencia en Puebla.	81
3.4. Experiencia del Municipio de Puebla.....	91
3.4.1. Fases del proceso del Presupuesto Participativo en el municipio de Puebla.	96
CONCLUSIONES	99
REFERENCIAS	103
Anexo 1. Proyecto de Ley de Participación Ciudadana del Estado de Puebla	116
Anexo 2. Manual Ciudadano de Participación.....	129
Anexo 3. Formato de Identificación de Necesidades	135

INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana, como tema central de este estudio es de vital importancia ya que al ser los gobiernos quienes ejercen el poder es necesario que la ciudadanía se involucre, para expresar ampliamente esta importancia cito la *Exposición de Motivos* del Reglamento de Participación Ciudadana del Cabildo Insular de El Hierro¹:

“La participación es uno de los pilares sobre los que se asienta la idea de democracia y es también uno de los criterios a través de los cuales los ciudadanos juzgan la acción de sus gobiernos (...), permite impulsar la rendición de cuentas, de modo que una participación amplia, plural, equitativa y equilibrada es uno de los mecanismos de control más poderosos con los que cuenta la ciudadanía, resultando así un estímulo eficaz para impulsar la transparencia en la gestión pública. La participación propicia la receptividad de los gobiernos, pues los intercambios entre ciudadanos y autoridades locales permiten ajustar mejor las políticas y los servicios públicos a las preferencias de los ciudadanos. La participación, (es) considerada como una especie de escuela democrática tanto para los gobernantes como para la ciudadanía (...), permite converger en la elaboración de las políticas (...), se convierte así en un instrumento para la resolución de los problemas que plantea el ejercicio del gobierno, facilita la toma de decisiones, favorece el consenso y evita conflictos

¹ El Reglamento de Participación Ciudadana del Cabildo Insular de El Hierro, fue publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Santa Cruz de Tenerife número 89, del miércoles 25 de julio de 2018.

(...), también (es) un factor de racionalización y de modernización en el funcionamiento de la Administración Pública, potenciando la eficiencia en la gestión municipal, e incrementando así el bienestar social y la calidad de vida de los ciudadanos(...), es en definitiva un requisito de buen gobierno democrático, y lo es en mayor medida en los gobiernos de las entidades locales.”

Esta visión del Presupuesto Participativo (PP),² está encaminada al buen gobierno, razón por la que esta investigación se piensa que en el PP como el medio de enlace entre la gobernabilidad y la participación ciudadana ya que la Nueva Gestión Pública, considera gobiernos más eficientes, es en la participación ciudadana en donde se busca encontrar la eficiencia. Si bien el PP para aplicarse tiene características muy particulares, en diferentes países en donde se activó, también es válido observar que en todas se considera una mejora para la ciudadanía, pues está considerada en la toma de decisiones.

Esta investigación tiene por objeto acentuar la importancia de la participación ciudadana, la cual es un instrumento activo de la democracia en la vida pública del país. Para esto, es necesario analizar más de cerca, la experiencia del PP en México, específicamente en el municipio de Puebla, un mecanismo que es considerado por muchos gobiernos, como una solución a atender los problemas de desarrollo social en beneficio de la comunidad. Los actores que participan en los

² En adelante PP

órganos colegiados de participación ciudadana, pueden ser de dos tipos: gubernamentales, como servidores públicos, representantes electos, que participan en nombre de las entidades de gobierno; y no gubernamentales, como lo es la sociedad civil organizada, académicos y organizaciones productivas compuestas por confederaciones patronales, agrupaciones de empresarios y algunas veces sindicatos. (Hevia et al, 2011)

Se buscará identificar teóricamente la gobernabilidad y la participación ciudadana por medio de la Nueva Gestión Pública, y observar cómo se da esta interacción, así como proporcionar conocimiento acerca de los mecanismos de participación ciudadana en Puebla, y así identificar los procesos y los alcances que tiene la participación en el estado; por último, proveer epistemología acerca de la experiencia del PP del municipio de Puebla, dado que es uno de los mecanismos a través del cual se da la participación ciudadana.

De acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2018), los índices de rezago y marginación social en Puebla en 2018 fueron del 58.9% de la población de la entidad, es decir 3,763,650 habitantes; de este total de personas, 8.6% se encontraba en situación de pobreza extrema en 22 localidades de la capital; por lo que conforme a esta fragmentación sobre las localidades que poseen mayores condiciones de marginación, es que se busca que esta investigación en el municipio de Puebla sobre participación ciudadana y gobernabilidad, donde se analizará la experiencia del PP contribuya con los estudios sobre participación ciudadana.

Si bien en el Estado de Puebla, no existe una Ley de participación ciudadana eso no ha sido un obstáculo para el desarrollo del PP, el cual se ha realizado bajo las Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo para el Estado de Puebla³ de 2017 (OPPPEP). Para Mitchell Seligson y John Booth (1976) la participación ciudadana es parte de la representación, pues es un medio por el cual los ciudadanos informan a los gobernantes de sus preferencias y necesidades, siendo inducidos a dar respuesta a estas.

Como bien señala Gordillo (2014)

“Los esquemas clásicos de la democracia representativa no se rechazan, sino que se postulan como insuficientes: Hay que crear nuevas y adicionales formas de participación del pueblo en el poder, de modo tal que su influencia en él no se limite a la elección de candidatos electorales, y hay que tenerlas constantemente en ejercicio, con pleno conocimiento que los derechos de participación que no se exigen ni ejercen prontamente se atrofian”
(p. 1125).

En este sentido mecanismos de participación ciudadana son una vía a través de la cual, los ciudadanos pueden hacer saber a los gobernantes necesidades determinadas para poder ejercer acciones sobre ellas, como el caso del PP en el municipio de Puebla que, en 2019 ejerció 49 millones 900 mil pesos, con los

³ En adelante OPPPEP

cuales se esperaba llegar a 17 juntas auxiliares de la capital (Guadarrama, 2019) y la ciudadanía fue la que decidió cómo se ejercería ese presupuesto.

Este tipo de acciones son a las que se enfrentan aquellos gobiernos, que tengan la voluntad política para que la acción gubernamental⁴ se efectúe de manera conjunta con la ciudadanía. En este contexto, el PP en la búsqueda de una mayor democratización y descentralización en América Latina, los gobiernos locales comenzaron a experimentar con mecanismos participativos en un intento por lograr una gestión pública más democrática en un acercamiento a la ciudadanía teniendo una mejor gobernabilidad (García y Téllez, 2018).

Si bien la falta de legislación plasmada en una *Ley de Participación Ciudadana del Estado de Puebla*, brindaría una estructura y un ordenamiento jurídico que regule la participación ciudadana en el Estado, debido a que recientes estudios como el Índice de Desarrollo Democrático de México (2020), Puebla se encuentra en el lugar número 27 de 31 del ranking sobre desarrollo democrático a nivel nacional esto conlleva indudablemente, a una insatisfacción y a una baja intervención de los ciudadanos en las decisiones tomadas por los representantes por lo que es “necesaria la intervención directa de los ciudadanos en la vida política” (Duverger 1980: 80).

La propagación de nuevos mecanismos de participación ciudadana, forman parte de la Ciencia Política en la que se generó un ambiente de procesos políticos

⁴ Que es la acción gubernamental

desde la izquierda, los cuales se llevaron a cabo la década de los ochenta. Es este nuevo espacio para la democratización y descentralización es donde Porto Alegre, un municipio de Brasil, confecciona la idea de implicar a la ciudadanía en los procesos de decisión de gasto público del gobierno local (Oliveira, 2011).

El PP se ha convertido en un mecanismo paradigmático de democracia participativa, que logra involucrar a la ciudadanía en la priorización y decisión del gasto público locales: fue en Jalisco y el Distrito Federal, donde las primeras experiencias de este tipo ocurrieron.

Esta investigación sobre el caso de la experiencia del PP en el municipio de Puebla, nos permitirá contribuir con conocimiento empírico acerca del funcionamiento del mecanismo, y como se llevó a cabo en 2018.

En este orden ideas es necesario continuar con las investigaciones acerca del PP dentro del municipio de Puebla, aún más, con la próxima Ley de Participación Ciudadana de Estado de Puebla, en donde se espera la colaboración entre la ciudadanía y el gobierno, se haga de manera cotidiana. Como afirma Mariñez (2009) es de suma importancia la construcción de una ciudadanía activa, pues sin ella, difícilmente se “alcanza la calidad de la democracia” (Mariñez, 2009 p.17) asegurándose que todos los ciudadanos, puedan y deban hacer uso de los derechos formales como el voto, la organización, las asambleas, las protestas, entre otros, además de la influencia en el proceso de toma de decisiones; en este escenario, se busca que la democracia con una vocación participativa, sea la base

de la calidad de instituciones, por lo que deben existir espacios públicos en los cuales “se estructuren y procesen demandas dirigidas a las propias instituciones públicas con el único objeto de constituirse en decisiones democráticas” (Mariñez, 2009).

Finalmente cabe aclarar que ésta es una investigación no experimental de tipo cuantitativa y cualitativa, realizada durante la pandemia SARS-COVID-19, donde para poder llevar a cabo la comprensión del objeto del estudio, se emplearon métodos de análisis estadísticos, históricos, culturales y descriptivos de las definiciones del gobierno y sociedad civil; la mayoría a través de medios electrónicos; así como el método lógico deductivo e inductivo o conclusión probable.

CAPÍTULO I. GOBERNABILIDAD Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Si consideramos que “la ciencia política presenta una gran diversidad de concepciones sobre su objeto específico de estudio”, con la salvedad que este pluralismo teórico le permite producir debates permanentes entre las diferentes escuelas y paradigmas, que coadyuvan al propio desarrollo de la disciplina (Cansino, 2007,13-14).

Es por ello que este capítulo abordará diferentes perspectivas acerca de la discusión central que tendrá esta investigación, la relación entre gobernabilidad y participación ciudadana. Con ayuda de diccionarios políticos, y también de diferentes autores que han abordado el tema, identificaremos teóricamente que se entiende por nueva gestión pública, gobernabilidad y participación ciudadana; conceptos de los que echaremos mano para poder explicar la relación que existe entre gobernabilidad y participación ciudadana, y porque el caso del PP en el municipio de Puebla, nos ayuda a explicar esta relación.

Por lo que se identificará primero, el concepto de gobernabilidad, a través de Maquiavelo (2016), Hobbes (2017), Webber (1977) y Rousseau (1985), en donde su visión es claramente a favor de un estado fuerte, que ha sido establecido voluntariamente por la sociedad. Además, se revisará lo que expone Norberto Bobbio (2006), en su diccionario de política; también Antonio Camou (2000, 2013), tanto en su participación en el Léxico de la Política, como en su libro gobernabilidad y democracia, y Ricardo Uvalle (2011). Por último, se identificó esta definición de

governabilidad desde una perspectiva hacia la inducción del gobierno y sus actores dentro del concepto, y la de una perspectiva orientada hacia la democracia y la ciudadanía. Es decir, se colocó el concepto de gobernabilidad, de R. A. W. Rhodes (1997), Jan Kooiman (2003), Janet Newman (2001), Jon Pierre (2000), y James Rossenau (1992), que tienen una tendencia hacia la inducción del gobierno y los actores dentro de gobernabilidad, por otro lado, con una tendencia hacia la democracia está la propuesta de Joan Prats (2001), Juan Rial (1998) además de Xavier Arbós y Salvador Giner (1993).

En el siguiente apartado, contiene el concepto de Nueva Gestión Pública, ya que, es aquí donde la gobernabilidad puede desarrollarse satisfaciendo las necesidades de la sociedad, de acuerdo a lo que establecen autores como Guillermo Cejudo (2013), Sergio Chica (2011), Cristopher Hood (1996), Michael Barzelay (2013), este último firmemente convencido que es necesario seleccionar e implementar formas determinadas de llevar a cabo la administración pública, para así, poder satisfacer las necesidades perpertras de la sociedad logrando así un gobierno responsable, que prevé satisfacer las necesidades de la sociedad.

1.1. GOBERNABILIDAD Y NUEVA GESTIÓN PUBLICA

De acuerdo al Banco Mundial (2018) un buen gobierno tiene que ver con todas estas instituciones competentes, eficientes, abiertas, inclusivas y responsables. Siendo este el encargado de apoyar a los países que no las posean, a crearlas y mantenerlas funcionando y vigilar cuál debe ser el papel del Estado,

qué puede y qué no puede hacer y cómo debe de hacerlo, siempre y cuando se comporte bajo los lineamientos del propio Banco Mundial.

Esta investigación considera a la Nueva Gestión Pública⁵ (NGP) como el medio para lograr este tipo de metas propuestas por organismos internacionales. Pues como ya se sabe la NGP es un término que nace en los países anglosajones del Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Escandinavia y América del Norte el cual es un conjunto de decisiones y prácticas administrativas con el propósito de adaptar estructuras y procesos que den mayor competencia en el sector público y así mejorar los resultados de la acción gubernativa en donde la tendencia es la descentralización de la gestión del personal (Barzelay, 2003, Cejudo, 2013, Aguilar Villanueva, 2006).

Su inicio específico se remonta a los años ochenta⁶, debido la crisis económica junto con la ineficiencia gubernamental percibida tanto por actores políticos como por la ciudadanía hizo que el Ministerio del Tesoro creara una iniciativa para que el gobierno dividiera las políticas públicas y sus procesos de

⁵ En adelante NGP

⁶ Nueva Zelanda es considerada el arquetipo de la NGP debido a las reformas que realizó, desde los años ochenta, cuando se implementaron cambios significativos parte de las agencias gubernamentales y se reorganizó el sector público, con el objetivo de distribuir la creación de políticas públicas también llamado *policy-making* y la ejecución o *delivery*. Además, fue necesario definir *a priori* los productos esperados del desempeño de cada uno de los ministerios, y diseñar los estándares para la medición del desempeño y los productos de las agencias públicas. Esto llevó al país a cambios dramáticos, pues no solo la estructura cambió, sino las rutinas de los servidores públicos y los objetivos de las agencias gubernamentales (Cejudo, 2013). Aunado a lo anterior debemos considerar que estas acciones que implementó la NGP, tuvieron éxito, al tener una población pequeña, incluso hoy en día cuenta con casi 5 millones habitantes, contra más de 126 millones de habitantes de México, de acuerdo a cifras del Banco Mundial (2018).

ejecución llevando a que cambiara el papel de las agencias gubernamentales como proveedores y compradores de bienes y servicios. Con la creación de nuevas políticas públicas y su ejecución se reestructuraron los ministerios y agencias gubernamentales, por ejemplo, les dieron a los jefes de estos departamentos mayor autonomía para que ellos determinaran sus prioridades y operaciones sobre los productos esperados del desempeño de cada agencia, pública y privadas tomando en cuenta los estándares de medición establecidos (Chica, 2011).

En este sentido la implementación de “nuevas formas de resolver algunos problemas del sector público, relacionadas con la emulación de los mecanismos propios del mercado para fomentar la competencia y con estrategias, fórmulas o instrumentos de gestión utilizados por el sector privado, que son importados por el sector público con el fin, prima facie, de aumentar su eficiencia” (Cabiedes, 2003).

Sin embargo, también existen aspectos negativos, como la aplicación de esta iniciativa, en el detrimento de la responsabilidad y el profesionalismo de las agencias de gobierno y en las actividades de los funcionarios públicos, pues el gobierno al dar prioridad a los contratos como instrumentos de gestión pública obtiene mayor control sobre las agencias y su actuar (Hood, 1996).

Cristopher Hood (1996) fue quien identificó los siguientes cambios en la administración pública la creación de políticas públicas, dar mayor importancia en los procesos más que los productos; el alza en la competencia el suministro de servicio público dejando de lado las jerarquías y controles centralizados, un sistema

variado de pago no homogéneos además de crear una estructura diversa en el servicio público uniforme e incluyente haciendo más énfasis en los contratos de prestación de servicios que en el producto.

Las teorías que sustentan la NGP son la elección pública y el gerencialismo, la primera hace alusión a alejarse de los mecanismos tradicionales de gestión como la planeación y el control centralizado de la burocracia y las agencias públicas como mecanismos para tomar decisiones o implementarlas y la implementación del sistema de recompensas a funcionarios que elimina su vocación. Sobre el gerencialismo se avoca a la libertad de gestión para innovar soluciones que se adapten a los nuevos problemas públicos de manera rápida con ayuda de organizaciones públicas para disminuir las restricciones centralistas y decidir los contenidos de las acciones gubernamentales como el uso del presupuesto siempre con una orientación hacia la función directiva del gobierno (Hood, 1996).

Otro investigador que la aborda es Aucoin (1996) para él la gestión pública no solo implica un cambio en las políticas que sigue la administración, sino que es necesaria la reducción de costos tomando el desempeño y eficiencia en la prestación de servicios públicos y su cuantificación.

Michael Barzelay (2003) reorienta el estudio de la NGP hacia el uso de herramientas de investigación de tipo experimental basado en protocolos médicos, en primer lugar, él determina a la NGP como decisiones de políticas públicas cuyo uso ha

llevado en las últimas décadas a un cambio en el ejercicio de gobierno y su gestión en el sector estatal.

De la misma manera afirma que la NGP es un diálogo maniqueísta entre el sector público, y la manera en la que se debe hacer la estructuración, administración y supervisión de las oficinas gubernamentales. En el que se alcanza a percibir la discusión ordenada de manera profesional tanto de académicos como funcionarios (Barzelay, 2003). Lo que lo llevó al desarrollo de la ciencia clínica de las prácticas organizativas para la acción pública, que se basa en la práctica basada en evidencias que se aplica en los estudios médicos en los que se toman las mejores evidencias vigentes para tomar decisiones en materia de atención a la salud; en el caso de la acción pública se ha difundido por su interdisciplinariedad y su objetivo de proporcionar conocimiento utilizable para crear valor público.

“La discusión de la NGP sobre las operaciones del gobierno es vibrante por la vasta aplicabilidad de los dos principales tributarios de esta corriente. Una es una escuela de pensamiento a veces conocida como gestión de procesos comerciales. Las discusiones de este enfoque recurren a disciplinas funcionales como la administración de operaciones, la administración de recursos humanos y la mercadotecnia. Subsumidas dentro de esta escuela de pensamiento están las doctrinas de la administración de la calidad en el servicio y de la administración de la cadena de suministros. El segundo tributario importante es una escuela de pensamiento a veces conocida como gestión del rendimiento. Las

discusiones de este enfoque por lo común se centran en la disciplina funcional de la contabilidad y el control. Subsumida en esta escuela de pensamiento está la doctrina del presupuesto responsable, con sus presuposiciones relacionadas a favor de controles de insumos relajados, rendición de cuentas por los productos, unidades organizativas con un solo propósito, y una evaluación rigurosa vía un proceso administrativo formalizado y una importante información contable. La distinción entre los tributarios puede exagerarse, pero es inequívoco que esos enfoques de la administración de las operaciones del gobierno tienen diferentes linajes dentro del campo de la administración” (Barzelay, 2003:247).

Es decir que la NGP se dividirá en gestión de procesos comerciales y gestión de rendimiento; en la primera se discutirán en las disciplinas como administración de operaciones, recursos humanos y mercadotecnia y la calidad en el servicio mientras que la segundas se centrarán en la contabilidad y el control, el presupuesto responsable, rendición de cuentas. Esta teoría se basa en la acción organizacional, no solo administrativa, la cual permitirá corregir la inteligencia práctica de las autoridades y responsables públicos, sobre diseño y prácticas establecidas a través de la investigación, descubrimiento, síntesis y pedagogía, lo que la vuelve una teoría interdisciplinaria en el área de las ciencias sociales se puede identificar dentro del análisis histórico comparativo y el constructivismo social desde el punto de vista local y contextual para poder llevar a cabo el conocimiento instrumental y científico basado en evidencia (Barzelay, 2003).

La reconceptualización planteada podría explicar el progresivo desplazamiento de los programas de modernización hacia un espectro más amplio de valores que los que dominaron en el comienzo de la reforma *economía, eficiencia y eficacia*, bajo el auge del neoliberalismo y las sucesivas presiones por la reducción del gasto público para resolver la crisis fiscal. Paulatinamente, cobran sentido los preceptos de *adaptabilidad, innovación, representación y participación* como ideas fuerza para la configuración de un “paradigma post-burocrático” (Barzelay y Armajani, 1992) que, como se intentará dejar reflejado en los puntos siguientes, no necesariamente podrá escoger del ámbito privado todos los recursos convenientes para su alcance.

1.2. GOBERNABILIDAD

De acuerdo al Banco Mundial es el Departamento de Prácticas Mundiales de *Buen Gobierno*, quien se brinda apoyo a pertenecientes a este organismo, ayudándolos a crear instituciones más eficientes, abiertas e inclusivas, lo que los permitirá ser más competentes. Estas características las ve como fundamentales para lograr un crecimiento sostenible en ellos y concentrarse en erradicación de la pobreza extrema y poder impulsar la una prosperidad compartida (Banco Mundial, 1998).

Por tanto, la eficiencia de las instituciones en mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, es lo que se puede considerar como buen gobierno; sin embargo, el reto

de los buenos gobiernos está en crear estas instituciones con la capacidad de llevar a cabo la tarea designada.

1.2.1. CONCEPTOS DE GOBERNABILIDAD

Estas instituciones deben de considerar que la sociedad se encuentra en constante cambio para poder ser eficientes y cambiar junto con ellas; por lo que “la consistencia de la gobernabilidad depende de la certidumbre de la sociedad, la confianza en las autoridades y la adhesión de los ciudadanos con el orden jurídico y político” (Uvalle, 2011: 36). De ahí que se considere que el “Estado como organización más importante de la sociedad” debe ser el responsable de crear instituciones capaces de dar soluciones a las problemáticas de la ciudadanía. (Uvalle, 2011: 147).

En efecto, lo que afirma Uvalle, es esta responsabilidad del estado a brindar soluciones, pues el Estado es quien ordena cuales son las reglas que debe seguir la sociedad. Esta idea no es nueva, pues Maquiavelo (2016), en los Discursos de Tito Livio, sugiere que la manera más eficaz de gobernar es a través de leyes establecidas, las cuales podrán resolver los problemas de los ciudadanos y propone justamente que, si las leyes no consideran todos los aspectos de la sociedad, serán deficientes.

Para Hobbes, las personas se encuentran en constante conflicto pues la Ley Fundamental de la Naturaleza es la que dicta que *cada persona tiene derecho a hacer cualquier cosa y por lo tanto lo tomará a la fuerza*, sin embargo, también está

dispuesta a *renunciar a este derecho a hacer cualquier cosa* y a satisfacerse con la misma libertad, frente a los demás hombres, que les sea concedida a los demás con respecto a él mismo (Hobbes, 2017).

Estos derechos se deben entregar voluntariamente en un “pacto social” como bien afirma Rousseau (1985)

“El pacto social es encontrar una forma de asociación que defienda y proteja, con la fuerza común, la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos los demás, no obedezca más que así mismo y permanezca, por tanto, tan libre como antes.” (p.41).

De esta manera, el grado en el que un gobierno tiene la “posibilidad de encontrar obediencia” por parte de una sociedad responde a la definición de Weber de dominación, en el entendido que esta obediencia, se ejerce por medio de un “instituto político” el cual, en la medida de que su administración tenga éxito en el ejercicio del uso legítimo de la fuerza para el mantenimiento del orden. Entonces, a mayor probabilidad de encontrar cumplimiento a una decisión política, mayor grado de gobierno y por tanto mayor gobernabilidad (Weber, 1977: 43); Es decir, el Estado posee mayor gobernabilidad en la medida que controle el uso de la fuerza y pueda crear condiciones para que conserven estos escenarios idóneos para la sociedad sobre la cual ejerce dominación.

Por tanto, la gobernabilidad puede ser entendida, como “la capacidad de los gobernantes para solucionar las demandas excesivas de ciudadanos”. Los cuales

calificarían de bueno o malo el gobierno en función de la eficiencia de la solución de problemas, “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou, 2000: p.283).

Por consiguiente, la gobernabilidad, está ubicada dentro del sistema político y la relación del Estado, con la posibilidad de gobernar eficazmente una sociedad. Para Camou (2000), la gobernabilidad converge en tres componentes conceptuales principales: “eficacia, legitimidad y estabilidad”; si no se obtienen, no se podría alcanzar la gobernabilidad y por consecuencia la eficacia en el ejercicio del poder; y la capacidad de resolver objetivos fijados con el menor costo posible (p.284).

1.2.2. CLASIFICACIÓN DE GOBERNABILIDAD

Otro aspecto a considerar es el cuadro 1.1 donde se observan los grados de gobernabilidad que propone Camou (2013) en la relación sociedad – Estado, primeramente la *gobernabilidad ideal*, la cual nos interesa alcanzar pues en esta se desarrollaría una sociedad sin conflictos donde existe un equilibrio entre las demandas sociales y las respuestas gubernamentales; la *gobernabilidad normal*, en donde las diferencias entre las demandas sociales y la respuesta en donde si bien no se atienden las demandas existe una dinámica en la que concurre cierta tolerancia para los miembros de la comunidad política; *el déficit de gobernabilidad*, donde la tolerancia es inaceptable y grupos de presión desequilibran la relación sociedad – Estado causando lo que Camou llama *anomalías*; estas serán proliferas

en una *crisis de gobernabilidad* por lo que si no se atienden, es lógico que esta situación concluya en una *ingobernabilidad*; en donde definitivamente la relación sociedad – Estado está deteriorada tanto por el gobierno como de los miembros de la comunidad política (Camou, 2013:19-27).

Lo importante en los grados de gobernabilidad es destacar que la respuesta de las instituciones en una *gobernabilidad ideal* aborda de una mejor manera las demandas de la sociedad y considera buscar una solución más viable a esta sociedad en constante cambio, permitiendo hacer y rehacer las políticas públicas logrando así, un método eficaz para que la vida comunitaria tenga oportunidad de reproducirse de manera pacífica productiva y estable (Uvalle, 2011).

Al igual que Antonio Camou (2013), James Rosenau (1992) concuerdan con la fragilidad de la sociedad – Estado; pues si bien el primero no especifica la demandas Rossenau considera que el gobierno era ineficaz al buscar alcanzar los objetivos políticos como los relativos al bienestar de la población, pues este bienestar está en constante evolución cuando comienza a abarcar salud, educación, felicidad, derechos humanos, libertad, y participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones dentro de un estado. Estos contribuyeron a la evolución del gobierno hacia la gobernabilidad concibiéndola, como el resultado de formas sociopolíticas interactivas de gobernar. Por lo que la gobernabilidad puede difuminar incluso disolver la distinción entre Estado y sociedad civil (Rosenau, 1992, citado en Rhodes, 2005).

Cuadro 1.**Grados de Gobernabilidad de Antonio Camou**

	Relación Sociedad – Estado	Descripción
Gobernabilidad ideal	Sin conflicto	Situación que designa el equilibrio puntal entre demandas sociales y respuestas gubernamentales, donde cada respuesta es la ideal para cada demanda.
Gobernabilidad normal	En conflicto con márgenes de tolerancia aceptados por los miembros de la sociedad.	Situación donde las diferencias entre demandas y respuestas poseen un equilibrio dinámico, en donde las situaciones irresueltas son aceptadas como tales e integradas dentro de la relación Sociedad – Estado.

Grados de Gobernabilidad de Antonio Camou**(continuación)**

	Relación Sociedad – Estado	Descripción
Déficit de gobernabilidad	En conflicto, amenazada con desaparecer	Situación donde las diferencias entre el demandas y respuestas se desequilibra cuando se considera que la

		respuesta gubernamental es inaceptable y actores políticamente organizados amenazan la relación de gobierno en casos determinados.
Crisis de gobernabilidad	Conflictiva	Situación donde las diferencias entre el demandas y respuestas son desequilibradas constantemente de forma inesperada, además de considerar la respuesta gubernamental como intolerable por parte actores políticamente organizados.
Ingobernabilidad	Nula por ambos lados	Situación que designa la virtual disolución de la relación de gobierno

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a Antonio Camou 2003.

Ahora bien, existen dos autores que incluyen un concepto claro de gobierno dentro de su concepto de gobernabilidad son Pierre (2000) y Kooiman (2003); el primero hace referencia a que el uso del concepto de gobernabilidad responde a factores externos que llevan a cambios en los procesos de gobierno y por lo tanto cambios en los estados nacionales. Sin embargo, no es la única connotación que le da al concepto pues también lo hace referente a la interacción de los ámbitos público y privado y el rol del estado como coordinador sostenida y coherente de estas interacciones tomando en cuenta a todos los actores políticos, civiles y económicos que interactúan y su interés. En un “estado mínimo” como al que se refiere Rhodes (1997), o nuevo manejo público, es decir este cambio en el significado de gobierno, al existir nuevos procesos en el gobierno.

Por su parte Kooiman (2003) también establece las interacciones de todos los actores que intervienen en las soluciones de problemas sociales o para crear oportunidades sociales como concepto de gobierno y se vincula al concepto de gobernabilidad el cual es la acción desarrollada por ciudadanos, actores públicos y privados en el desarrollo de planes político sociales.

En este sentido, Newman (2001) concibe la gobernabilidad como cambios en todos los ámbitos del Estado, incluyendo económico, social o político debido a una nueva estrategia política del Estado con el fin de redefinir su rol en la sociedad y adaptarse a los cambios externos, las nuevas instituciones y las presiones sociales, siempre tomando en consideración las formas de poder y autoridad, así como las relaciones, derechos y obligaciones que lo incorporen en forma de gobierno específica.

1.1.1. ELEMENTOS DE LA GOBERNABILIDAD

Para el caso de la gobernabilidad respecto a la democracia, Prats (2001) define la gobernabilidad como democrática cuando la toma de decisiones de autoridad y la resolución de conflictos entre actores se llevan a cabo con reglas y fórmulas que se encuentren dentro de la democracia, es decir siempre cuando se cumpla con las particularidades necesarias podrá ser considerada gobernabilidad democrática.

Rial (1988) no solo conceptualiza la gobernabilidad, sino que incluye lo contrario a esta es decir si la gobernabilidad es la capacidad de las instituciones y

movimientos de cumplir sus objetivos con ayuda de sus integrantes para lograrlas y su continuidad, de no lograr cumplir estas características se torna en ingobernabilidad.

Tanto Flisfisch (1989) y Arbós y Ginger (1993) toman en cuenta la legitimidad como característica de su conceptualización de gobernabilidad, esta legitimidad es definida por Flisfisch (1989) como la calidad del desempeño gubernamental, ya sea un gobierno o administración únicos o de reelección, tomando en consideración la oportunidad, la efectividad, aceptación social, eficiencia y coherencia de sus decisiones. Mientras que Arbós y Giner (1993) hacen énfasis en la cualidad de una comunidad política dependiendo de la eficacia de las instituciones de gobierno y sus acciones que la ciudadanía crea legítimo, así la voluntad política del poder ejecutivo se ejercerá de manera libremente con la obediencia cívica del pueblo.

Aunado a lo anterior, los conceptos aquí expuestos, convergen en que la gobernabilidad, permite una mejor y más eficaz forma de gobernar, al crear oportunidades que permiten solucionar demandas de la sociedad, cumpliendo los objetivos creando oportunidades y ejerciendo la voluntad política en la búsqueda de la obediencia civil del pueblo (Flisfisch 1989; Arbó y Ginger, 1993; Kooiman, 2003; Camou, 2011). Por tanto, los autores aquí mencionados afirman que la gobernabilidad se logra apoyada en la confianza, y ésta, solo se puede lograr si la sociedad se encuentra en un orden establecido soportado en leyes de acuerdo a sus necesidades que cambian de acuerdo a la evolución de la misma.

1.2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana, puede ser expresada en múltiples dimensiones, pues puede ser interpretada dependiendo de la perspectiva que es abordada, para Merino (2020) la representación política es necesaria para darle sentido a la democracia, es esta *decisión individual* que permite que los ciudadanos puedan expresar sus necesidades y dirigirlas hacia posibles soluciones. Por lo que, para fines de esta investigación se considerara la participación ciudadana que va más allá de los procesos electorales.

1.2.1. CONCEPTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Algunos autores clásicos que manejan esta idea son Verba y Nie (1972) ellos la definen como la incidencia directa o indirecta en las decisiones que toman los gobernantes durante sus periodos de gobierno tras la de participación electoral. El mismo Verba junto a Schlozman y Brady (1995) diferencian la incidencia directa e indirecta, la primera la indica como la participación ciudadana en el accionar del gobierno en el proceso de elaboración e implementación de políticas públicas, mientras la indirecta como la selección de las personas que hacen esas políticas.

Para Merino (2020), la participación es

“tomar parte, convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa *compartir* algo con alguien o, por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia. De modo

que la participación es un acto social (...) pues sólo se puede participar con alguien más” (p.20).

La participación es parte entonces de la representación, pues es un medio por el cual los ciudadanos informan a los gobernantes de sus preferencias y necesidades y son inducidos a dar respuesta a estas, por ejemplo, la participación como un comportamiento en la influencia en la distribución de los bienes públicos (Booth y Seligson, 1979).

La participación ciudadana tiene diferentes concepciones según el autor al que nos acerquemos en su mayoría se encuentra la característica de un involucramiento de la sociedad civil en asuntos de la esfera de los asuntos públicos como lo menciona Cunill (1991), para Esquivel la participación ciudadana es el “conjunto de actividades e iniciativas que los civiles despliegan afectando al espacio público, desde dentro y por fuera del sistema de partidos” (2002, citado en Gamboa & García, 2006. p.5).

Como podemos observar el involucramiento de la sociedad civil es fundamental, pues es la sociedad civil la que mejor conoce los asuntos de la esfera pública.

Para Pérez (1999) la participación política de los ciudadanos deriva de la voluntad del ciudadano de participar en asuntos públicos, a través del desarrollo de una cultura cívica por parte de la sociedad, y puede ser la que supone el derecho y el ejercicio del voto, las actividades que realizan los ciudadanos en campañas

políticas tanto para partidos políticos como para un candidato en particular, las actividades comunitarias o de acciones colectivas dirigidas a un fin específico y las que derivan de un conflicto particular.

Los nuevos paradigmas sociales han llevado a un aumento en la participación social y por ende una nueva teorización de la participación ciudadana que buscan explicarla, por ejemplo Pérez (1999) expone la nueva forma de participación como un tipo de control y regulación en el poder que ostentan las autoridades usando mecanismos de participación ciudadana que sirven para fortalecer la actuación de la sociedad en la democracia. Esta idea hace que la participación ciudadana se impulse por la valoración positiva al ser una expresión de valor y un medio para conseguir objetivos que se consideran buenos (Baño, 1998).

La participación se ha extendido más allá del sistema de partidos para la toma de decisiones públicas conforme a derechos y poderes que amplían la ciudadanía y la diversifican (Molina, 1998) tomando en cuenta la relación entre la administración y administrados y el poder que tiene cada uno, es por ello que la participación se puede abordar desde varios puntos de vista como explica Merino (2020) pues el participar significa ser parte de un conjunto y compartir con él, por lo que se entiende que participar es un acto completamente social.

Con esta característica de colectividad la participación es el elemento que sirve para definir las acciones del Estado a través de la acción social de manera

activa. Merino (2020) considera que esta intervención debe ser en los centros de gobierno, las decisiones colectivas, la administración de sus recursos y la distribución de costos y beneficios con el propósito de lograr la influencia de la ciudadanía en políticas y decisiones públicas.

Otro autor que hace hincapié en la visión colectiva de la participación ciudadana es Bolos (2001) que incluye a la participación en los ámbitos individuales o como grupo social en asuntos de interés público, como las consultas, discusiones, propuestas y las relaciones entre Estado y sociedad cuyo objetivo es el progreso comunal, esta autora hace hincapié el aspecto grupal de la participación incluyendo a organizaciones cooperativas, asociaciones civiles, comunidades de autoayuda, organizaciones sindicales, movimientos y revoluciones sociales, sin dejar de lado el voto, como formas de participación social sin importar el sector del que surjan.

1.2.2. CLASIFICACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Alicia Ziccardi es quien nos amplía estas definiciones ampliando el abanico sobre ciudadanía en sus dimensiones coloca cuatro grandes grupos:

“Participación institucionalizada: es aquella que está contenida en el marco legal y normativo; participación autónoma: es aquella en la que la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación civil y que, por lo tanto, no es organizada desde las instituciones gubernamentales sino desde la propia sociedad; participación clientelística: es aquella en la que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan con las instancias “de

gobierno a través de un intercambio de bienes o favores (votos); participación incluyente o equitativa: es aquella en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social” (Ziccardi, 1997: 44).

En cuanto a la participación que se vincula con la gestión pública, regreso a esta clasificación que realiza Ziccardi en donde afirma que los instrumentos de participación ciudadana, vinculantes con la gestión pública se clasifican de acuerdo a sus objetivos en:

- “- **Instrumentos de consulta pública** para tomar una decisión, tales como las encuestas o preguntas puntuales en torno a un problema social, a través de medios de comunicación masivos o internet o de instrumentos de democracia directa como son el plebiscito y referéndum.*
- **Instrumentos de diseño de políticas sociales** como son la consulta especializada en comités o comisiones de expertos y/o representantes de grupos de interés sobre determinada problemática, por ejemplo, ambiental, cultural, de salud, de género.*
- **Instrumentos de diseño, aplicación y monitoreo de políticas sociales** como son la planeación estratégica o participativa y el presupuesto participativo” (Ziccardi, 2004 :261).*

Estos son considerados instrumentos de control a fin de “evitar la privatización de las decisiones públicas” (Cunill, 2007:452).

Otra tipología que también está considerada, es la de Margaret Conway la cual ofrece la siguiente tipología:

“Participación convencional. Actividades aceptadas por la cultura política dominante, como votar, participar en campañas electorales, hacer alguna petición a un funcionario público; participación no convencional o de protesta. Basada en la acción directa, va en contra del modelo tradicional de intermediación de intereses de las democracias contemporáneas, aunque no necesariamente es ilegal; participación simbólica, cuando las acciones tienen como fin reafirmar la convicción de los actores en las instituciones existentes; participación instrumental, cuando las acciones van encaminadas a la consecución de objetivos específicos de los involucrados.” (Conway, 1986, citado por Villarreal 2009: 2).

A continuación, presentaré una comparación de la tipología de Ziccardi y Conway, (cuadro 2) en donde ambas clasifican la participación ciudadana, en donde se muestra que la participación institucionalizada es muy similar a la simbólica; la autónoma es similar a la de protesta; así como la clientelística, guarda características de la convencional; y por último la incluyente con la instrumental.

Lo que nos permite mostrar una diversidad de expresiones y maneras de entender la participación de los sujetos en su acción democrática y al mismo tiempo expone la obligatoriedad de la administración pública de “dotar de auténticos medios de influencia a la ciudadanía sobre la administración pública” (Cunill 1991: 453).

Cuadro 2.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA			
ALICIA ZICCARDI Participación	Descripción	MARGARET CONWAY Participación	Descripción
INSTITUCIONALIZADA	<i>La que está contenida en el marco legal y normativo.</i>	SIMBÓLICA	<i>Es cuando las acciones tienen como fin reafirmar la convicción de los actores en las instituciones existentes.</i>
AUTÓNOMA	<i>La que la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación civil y que, por lo tanto, no es organizada desde las instituciones gubernamentales sino desde la propia sociedad.</i>	NO CONVENCIONAL O DE PROTESTA	<i>Se basa en la acción directa, va en contra del modelo tradicional de intermediación de intereses de las democracias contemporáneas, pero no necesariamente es ilegal.</i>
CLIENTELÍSTICA	<i>La que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan con</i>	CONVENCIONAL	<i>Son actividades aceptadas por la cultura política</i>

	<i>las instancias de gobierno a través de un intercambio de bienes o favores.</i>		<i>dominante, como votar, participar en campañas electorales, hacer alguna petición a un funcionario público.</i>
INCLUYENTE O EQUITATIVA	<i>La que se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social.</i>	INSTRUMENTAL	<i>Es cuando las acciones van encaminadas a la consecución de objetivos específicos de los involucrados.</i>

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con Conway 1986 y Ziccardi, 1998

De acuerdo con lo anterior podemos afirmar que las funciones de la participación ciudadana es otorgar legitimidad a los gobiernos, además de la promoción de una cultura democrática más eficaz en la toma de decisiones y gestión pública avalando un ejercicio de administración más eficiente y un gobierno más democrático, de esta manera realiza una división de participación ciudadana (cuadro 3) en donde podemos observar las formas de participación pueden ser tanto individuales como colectivas, y en ambos casos, los instrumentos de participación ciudadana, están clasificados de acuerdo a la identidad a la que pertenece el grupo que compone la ciudadanía, los cuales son elementos centrales al realizar el “diseño de nuevos espacios de participación ciudadana” (Ziccardi 2004:254).

Otra clasificación es la de Milbrath, donde la participación ciudadana puede ser abierta, es decir sin ningún tipo de restricción; cubierta, en caso de que alguien decida participar apoyando a otra persona; autónoma, es decir a partir de la voluntad estrictamente individual de las personas; por invitación, de algún tipo de empresario político encargado de sumar voluntades a favor de un propósito particular; episódica o continua, en el que los tiempos de cada quien deciden entrar en acción colectiva y con el tipo de recompensas individuales que recibiera a consecuencia de sus aportaciones a un grupo con intereses comunes; simbólica o instrumental, tomando en cuenta las distintas formas de aportación individual en las tareas de organización (Milbrath, citado en Pérez 1999).

Cuadro3.

Formas de Representación	Identidad
Individual	<i>Territorial:</i> <i>Comités Vecinales</i>
	<i>Sectorial:</i> <i>Mujeres, Discapacitados</i>
	<i>Temática:</i> <i>Urbano, ambiental, cultural, social</i>
Colectiva	<i>Territorial:</i> <i>Comités Vecinales</i>

	<i>Sectorial: Mujeres, Discapacitados.</i>
	Temática: <i>Urbano, ambiental, cultural, social</i>

Fuente: Elaboración propia con base a Ziccardi, 2004 p. 253

Estas seis clasificaciones que realiza Milbrath son previas a la clasificación de Ziccardi, sin embargo, considero que es necesario explorarlas a través de cuadro 4.

Cuadro 4.	
<i>Tipo de Participación</i>	Descripción
ABIERTA	<i>Sin ningún tipo de restricción.</i>
CUBIERTA	<i>En caso de que alguien decida participar apoyando a otra persona.</i>
AUTÓNOMA	<i>A partir de la voluntad estrictamente individual de las personas.</i>
POR INVITACION	<i>Cuando de algún tipo de empresario político encargado de sumar</i>

	<i>voluntades a favor de un propósito particular.</i>
EPISÓDICA O CONTINUA	<i>episódica o continua, en el que los tiempos de cada quien deciden entrar en acción colectiva y con el tipo de recompensas individuales que recibiera a consecuencia de sus aportaciones a un grupo con intereses comunes.</i>
SIMBÓLICA O INSTRUMENTAL	<i>simbólica o instrumental, tomando en cuenta las distintas formas de aportación individual en las tareas de organización.</i>

Fuente: Elaboración propia con base a Milbrath, 1965

Desde hace algunos años las experiencias participativas iniciadas a escala local se han multiplicado (Sintomer, 2008), no solo la participación se ha vuelto imperiosa la deliberación también ha logrado colocarse dentro de la aplicación de políticas públicas a nivel local (Blondiaux y Sintomer, 2002). El aumento de los casos de participación local se debe a que la participación ciudadana es más efectiva en la toma de decisiones a nivel local como lo expone Ziccardi (1997) los ciudadanos pueden acceder a bienes y servicios cada uno según sus circunstancias sociales con lo que se forma tanto la dimensión social y política de los ciudadanos.

El aumento en la participación ciudadana en las acciones del gobierno a nivel municipal se explica en el sentido de que los ciudadanos sienten mayor pertinencia en sus acciones debido a la proximidad que tienen con los temas públicos y se involucra casi de manera inmediata (Guillen et al, 2009), además facilita el desarrollo de mecanismos de participación que generan dialogo e interacción directa (Parry et al., 1992) que ha llevado a considerar al nivel municipal como el más avanzado respecto a la participación ciudadana (Font, 2002). Esta cercanía de los ciudadanos con los temas públicos conlleva ventajas fundamentales ya que este tipo de participación resulta en decisiones más adecuadas con servicios más ajustados a las necesidades y un mayor interés para los ciudadanos (Stoker, 2006).

Para del caso del municipio de Puebla, la clasificación que propone Ziccardi (2004) nos ayuda a explicar más adelante como funciona esta participación en el municipio de Puebla, pues analiza las condiciones y obstáculos a los que se enfrenta la decisión de incorporar a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones a nivel municipal, dónde los espacios efectivamente pueden ser individuales o colectivas; y a vez se dividen en territorial, sectorial, o temática de acuerdo a la identidad de estas.

1.2.3. RELACIÓN ENTRE CULTURA POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN

CIUDADANA

No se puede considerar la participación ciudadana, sin tomar en cuenta un aspecto muy importante para la ciudadanía y es la cultura política, pues esta, se

encuentra directamente relacionada, con la participación de los ciudadanos: si bien existen diferentes enfoques de participación, para este estudio se consideró la perspectiva de abordada en Tocqueville (citado en Coutiño y Hernández, 2019) sobre cultura política, en el que pudo observar que los ciudadanos norteamericanos, poseían un alto grado de movilización, principalmente local. Este nivel de participación se puede comprobar en la cantidad de asociaciones que se dieron en estos años, pues se reunían por cualquier motivo: “fiestas, fundar seminarios, establecer albergues, levantar iglesias, distribuir libros, crear hospitales, prisiones, escuelas” (Tocqueville, citado en Coutiño y Hernández, 2019).

Es por ello que se puede afirmar que este tipo de participación es de gran importancia pues no solo fue esencial para el surgimiento de la participación política; sino que es quien da la pauta en la participación civil para que los ciudadanos defendieran sus derechos políticos; al existir una participación constante son las asociaciones civiles en donde se logra desarrollar y perfeccionar las asociaciones políticas, (Tocqueville, citado en Coutiño y Hernández, 2019).

“Es el pueblo quien dirige, y aunque la forma del gobierno sea representativa, es evidente que las opiniones, los prejuicios, los intereses y aun las pasiones del pueblo no pueden encontrar obstáculos que le impidan producirse en la dirección cotidiana de la sociedad”. (Tocqueville, citado en Coutiño y Hernández, 2019:26).

Desde la perspectiva de Gramsci, la superestructura también tenía un peso importante dentro de la sociedad, pues los distintos grupos sociales como partidos políticos, ocupaban un lugar central en la lucha hegemónica, por lo que la participación ciudadana, es impulsada desde la superestructura. Y aunque el estado es visto “como sociedad política o dictadura, o aparato coercitivo y no un equilibrio entre la sociedad política y la sociedad civil” (Pereyra, citado en Coutiño y Hernández, 2019: 28). La creación de ideología permite una mayor participación ciudadana promovida desde los partidos políticos al crear fuertes relaciones familiares, al igual que valores religiosos. (Kavanagh, citado en Coutiño y Hernández, 2019).

Si bien Habermas, Adorno y Horkheimer, coinciden en que los medios de comunicación se interesan por fomentar el individualismo, para que los sujetos terminen menospreciando a otros, a fin de evitar generar distintas posturas, sin embargo, la democracia participativa en el caso de México, es a través de los medios de comunicación en donde se fomenta la participación ciudadana, no solo en los casos de democracia directa, como promover el voto, sino también en la democracia participativa, como el caso del referéndum, plebiscito o presupuesto participativo. (Coutiño y Hernández, 2019).

Otra tipología que se debe considerar es la de Almond y Verba que, desde la corriente funcionalista, desarrollaron un arquetipo compuesto de tres tipos: parroquial, súbdita y participativa; en se puede aseverar que existen tres tipos de orientaciones: cognitiva, afectiva y evaluativa, cada una de ellas orientada al

sistema político, así como a sus elementos y sus roles en los aspectos políticos *inputs* y administrativos *outputs*. (Coutiño y Hernández, 2019) en este sentido la participación política hace mano de las mismas orientaciones; permitiendo que estas sean tomadas de mejor modo, si se lleven a cabo de manera informada, tomándose a conciencia y siendo evaluadas.

De la tipología propuesta por Almond y Verba solo nos adentraremos en la participativa, pues este tipo de cultura política es en donde los miembros de la sociedad tienden a estar explícitamente orientados hacia el sistema como un todo, así como hacia sus estructuras y procesos políticos y administrativos; y los individuos a orientarse hacia un rol activo en lo político, sin este tipo de participación, la participación ciudadana se vería imposibilitada a considerar la opinión de los ciudadanos en la toma de decisiones, y esta variación que proponen que los sentimientos y evaluación fluctúan desde ser aceptados o rechazados es lo que permite que se desarrolle efectivamente; lo que hace que sus decisiones sean más objetivas y encaminadas hacia una mejora en la comunidad. (Coutiño y Hernández, 2019).

Cuando se realizó el estudio de Almond y Verba, se creía que la cultura política participante sólo es factible en la teoría, pues en la práctica el individuo tiene varios intereses y roles que cumplir en la sociedad. De tal forma que, es imposible que el ciudadano común siempre se halle activo políticamente. (Coutiño y Hernández, 2019).

Sin embargo, existen mecanismos de participación ciudadana, como la experiencia del PP de Porto Alegre, (Wampler 2007) donde podemos observar que, en un espacio micro, los miembros de la sociedad comienzan a orientarse tanto a las estructuras, como los procesos políticos y las tomas de decisiones, el camino por recorrer aún es largo pero ya comenzó; desde la voluntad política, por parte de las autoridades como la creación de los comités ciudadanos, donde la comunidad está dispuesta a hacer necesario, no solo en la toma de decisiones sino a contribuir a la mejora de la comunidad, pues es la comunidad la que conoce los problemas reales que vive a diario.

En este contexto, tendríamos que considerar un nueva tipología para que una democracia sea estable no solo la propuesta de cultura política cívica en donde es necesario tener un equilibrio cultural y sistémico para que exista actividad política, sino un tipo de cultura política congruente, una cultura política cívica participativa, en donde los individuos tienen la oportunidad de convertirse en participantes de los proceso políticos, sin que se les señale de no abandonar las orientaciones súbditas y parroquiales y al mismo tiempo inmiscuidos en activo, con disenso político, no solo dentro de los limites sino también como parte fundamental de la toma de decisiones. (Coutiño y Hernández, 2019).

Esta cultura política cívica participativa considera tres sistemas sociales, *el político, económico, y cultural*, en el que se influyen mutuamente y ninguno es autónomo por la gran interrelación entre ellos. (Inglehart, citado en Coutiño y Hernández, 2019). Si bien existe un abanico de posibilidades de acuerdo a la

clasificación de la participación ciudadana, esta se divide principalmente de acuerdo a los objetivos, al mismo tiempo que constituyen un control social a fin de prever que exista una privatización de las decisiones públicas.

Como lo afirman Almond y Verba “Cuanta más confianza tenga un ciudadano en los otros y participe en grupo, tenderá más a ser subjetivamente competente y con esto participativo” (Almond y Verba citado en Coutiño y Hernández, 2019:35), Es decir la participación ciudadana que se desarrolla en espacios micros, permite una mayor democracia; lo cual podría verse como un problema, pues los gobiernos tienen que establecer un vínculo de confianza, para que se pueda creer que se trabajara con sus conciudadanos.

En conclusión, los conceptos aquí expuestos, convergen en que la gobernabilidad con participación ciudadana, permiten una mejor y más eficaz forma de gobernar, y pues permite crear oportunidades para solucionar de manera eficiente las demandas de la sociedad (Flisfisch, 1989; Arbós y Ginger, 1993; Kooiman, 2003; Camou, 2011) y al mismo tiempo practicar la gobernabilidad ejerciendo la voluntad política en la búsqueda de la obediencia civil del pueblo. Este proceso se ejemplifica en la experiencia del PP, la cual veremos más adelante, pero adelanto que aunque existen otros ejemplos de participación ciudadana, en donde se pueden observar el comportamiento de la ciudadanía como el plebiscito o el referéndum, es con el PP, con el que se logra no solo una interacción de las decisiones de la ciudadanía si no es la misma ciudadanía la que ejerce esa voluntad

ciudadana con ayuda los gobiernos locales quienes abren los canales que permiten esta interacción.

CAPITULO II. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTADO DE PUEBLA

En este capítulo se dará una aproximación a la participación ciudadana en el Estado de Puebla, sin embargo, cabe mencionar que antes de tocar el caso poblano, señalaremos, algunos casos de mecanismos de participación ciudadana en México, y luego profundizaremos en los que se llevan a cabo en el estado de Puebla, que si bien, están limitados a la legislación en materia electoral, no por eso quiere decir que es pobre en la aportación de la participación ciudadana en el Estado.

Por lo que se distinguirá no solo el Comité Estatal de Participación Ciudadana, el cual es una instancia de representación ciudadana dentro del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla, encaminado a la lucha anti corrupción en el Estado; así como también, los principios de participación política, los cuales son la base de la participación ciudadana no solo en el Estado de Puebla sino también en nuestro País; además, de los mecanismos de participación ciudadana que están considerados en el Estado de Puebla.

En un tercer apartado se señala la necesidad de una Ley de Participación Ciudadana en el Estado, la cual se mantiene aún sin aprobarse a pesar de que existen proyectos de ley y foros de participación ciudadana, los cuales se mantienen en el intento del Gobierno del Estado de Puebla en mostrarse a favor de la creación de nuevos espacios plurales de participación ciudadana.

2.1. PRINCIPIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA LEGISLACIÓN

Los mecanismos de participación ciudadana, deben ser vistos de lo general a lo particular por lo que corresponde a la Secretaría de Gobernación⁷ (SEGOB), de acuerdo al Diario Oficial de la Federación, en el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018, publicado el 30 de agosto de 2013, donde se señala que recae en la SEGOB coordinar la estrategia para fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en la Administración Pública Federal con el objetivo de orientarlos a la generación de beneficios específicos para la sociedad.

Es por eso que, en México de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo⁸ (PND) 2019-2024, dentro del objetivo 1.1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática, este prevé como estrategia el poder contribuir al desarrollo de la democracia, a través del impulso y la conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal sin olvidar los principios rectores de los mecanismos de participación ciudadana. Los cuales son incidencia efectiva, igualdad y no.

Por lo tanto, las dependencias de gobierno, así como las entidades federativas, se deben mantener en los principios rectores de los lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de

⁷ En adelante SEGOB

⁸ En adelante PND

participación ciudadana en las dependencias y entidades de la administración pública federal, (PND 2013-2018) observando que las acciones para la conformación organización y funcionamiento de estos mecanismos, se implementen como la incidencia efectiva, igualdad y no discriminación, inclusión, transversalidad, corresponsabilidad, transparencia, y promoción de la innovación tecnológica. Estos podemos encontrar una descripción dentro del mismo PND 2013-2018, de cada uno de ellos:

*“I. **Incidencia efectiva:** que la participación ciudadana influya de manera efectiva en el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos públicos, a través de los Mecanismos de participación ciudadana, mediante los cuales, los planteamientos de la sociedad sean considerados y reciban una respuesta argumentada;*

*II. **Igualdad y no discriminación:** la participación en los Mecanismos de participación ciudadana debe estar caracterizada por el acceso que tienen las personas o grupos de personas al igual disfrute de derechos, por la vía de las normas y los hechos, y por estar abierta a todas las personas que cumplan con los requisitos que señala la normativa aplicable al mecanismo correspondiente, considerando la igualdad de oportunidades, derechos y responsabilidades, sin distinción del origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación*

migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana;

*III. **Inclusión:** los Mecanismos de participación ciudadana deben incorporar a todas las personas y grupos que tengan interés de participar en la gestión pública y conocer las diversas opiniones y puntos de vista;*

*IV **Transversalidad:** el proceso mediante el cual las dependencias y entidades instrumenten las políticas, programas y acciones, relacionados con los Mecanismos de participación ciudadana, debe estar basado en un esquema de acción y coordinación de esfuerzos y recursos;*

*V. **Corresponsabilidad:** la colaboración entre personas, grupos sociales y órdenes de gobierno, de manera corresponsable para el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad;*

*VI. **Transparencia,** acceso a la información y protección de datos: las dependencias y entidades que cuenten con Mecanismos de participación ciudadana tienen que dar publicidad a las deliberaciones y actos relacionados con sus atribuciones, así como dar acceso a la información que generen, de conformidad con la legislación en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, y*

VII. Promoción de la innovación tecnológica: *los Mecanismos de participación ciudadana deben facilitar la participación de la población en la gestión pública mediante la adopción y uso de las TIC” (PND, 2013).*

Aquí cabe mencionar que la inclusión es un punto importante pues el considerar a todas las personas que tengan el interés de participar, es lo que enriquece estos ejercicios de participación ciudadana. Estos mecanismos de participación ciudadana de los *Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la administración pública federal de la SEGOB* describen que pueden ser de nivel:

“I. Nacional: cuando la organización y ámbito de operación del Mecanismo de participación ciudadana sea federal;

II. Entidad Federativa: cuando la organización del Mecanismo de participación ciudadana tiene una estructura territorial que le permite tener presencia en una entidad federativa;

III. Regional: cuando la organización del Mecanismo de participación ciudadana cuenta con una estructura territorial en varias entidades federativas, y

IV. Municipal o Local: cuando la organización del Mecanismo de participación ciudadana contempla una estructura territorial a nivel municipal o comunitario” (DOF, 2017).

En este sentido, los mecanismos de participación ciudadana pueden ser de tres tipos:

- De consulta: las dependencias y entidades recaban la opinión e información de la ciudadanía que les facilite la toma de decisiones sobre la planeación de las políticas, programas y proyectos públicos.
- De ejecución: las personas representantes de la sociedad civil pueden participar en la implementación de políticas, programas y proyectos públicos, en los términos establecidos en las disposiciones jurídicas aplicables.
- De monitoreo: las personas representantes de la sociedad civil vigilan el seguimiento y cumplimiento adecuado y oportuno de las metas, aplicación de recursos públicos asignados y desarrollo de las políticas, programas y proyectos públicos de las dependencias o entidades (DOF 2017).

Y podrán ser tanto presenciales, es decir, aquellos en los que la participación ciudadana se ejerce de manera presencial o digitales entendidos como aquellos en los que la participación ciudadana se lleva a cabo a través de las TICs (DOF, 2017).

2.2. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PUEBLA.

Al constituirse como un Estado libre y soberano el Estado de Puebla se alinea al tipo de sistema político que rige la constitución mexicana, el cual está sustentado en los artículos 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se expresa que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados

libres y soberanos” por lo tanto es ahí en donde se estructura política y su división de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial.

Al mismo tiempo también establece una de las estructuras más importantes de participación ciudadana en la que el Estado de Puebla, al ser parte de la república mexicana, los partidos políticos, entendidos como entidades de interés público y a través de los cuales se promueve la participación del pueblo en la vida democrática, además de fomentar el principio de paridad de género el cual es una de las más nuevas incorporaciones a partir de la reforma de 2019.

Por lo que están encargados de contribuir a la integración de los órganos de representación política, organizaciones ciudadanas, y asistir de manera eficaz al acceso al ejercicio del poder público y renovación del mismo, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo y sus plataformas que postulan como entidades de interés público; el cual estará regulado por el Instituto Nacional Electoral; y el Instituto Electoral del Estado en el caso de Puebla.

Por consiguiente, es a través de estas estructuras del Estado, como los Institutos electorales, donde la ciudadanía puede participar activamente en la política del Estado, no obstante, la idea de la participación ciudadana limitada al voto ciudadano, definido como “una forma de expresión de la voluntad de las personas que sirve para tomar una decisión colectiva. Votar es el acto por el cual un individuo manifiesta que prefiere cierta opción, fórmula o persona frente a otras”. (Gutiérrez, 2016) cada cuatro años, está rebasada pues existen muchos otros

nuevos mecanismos que le brindan a la ciudadanía nuevas formas de ser parte activamente de las acciones emprendidas por los representantes.

Por su parte el estado de Puebla posee el Comité Estatal de Participación Ciudadana, que es una instancia de representación ciudadana dentro del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla; la cual está sustentada en los artículos 15 y 16 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla, en donde le otorgan el objeto de “coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador Estatal” y al mismo tiempo ser la instancia a través de la cual se llevaba a cabo la vinculación de este con organizaciones sociales relacionadas en la materias del Sistema Estatal Anticorrupción; este comité estará integrado por nueve ciudadanos por un periodo de tres años, para el año 2020 la manera de participar fue a través de la convocatoria del congreso del Estado.

Por lo que a continuación, definiremos cada uno de los siguientes mecanismos de participación ciudadana, los cuales podemos encontrar en el Estado de Puebla, como lo es el voto, el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, la audiencia pública, la planeación participativa, el presupuesto participativo, el consejo consultivo, los comités de participación, la asamblea popular, el cabildo abierto y por último la controlaría social⁹; si bien existen otros

⁹ La definición de Contraloría Social para el estado de Puebla, está construida de acuerdo con el Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia del Estado de Puebla (2018) quien establece que la utilización será por medio de los beneficiarios de los programas sociales para poder realizar la verificación de los recursos públicos asignados además del cumplimiento del objetivo de los programas sociales.

mecanismos de participación ciudadana estos son los que tienen de una u otra manera presencia en el estado de Puebla.

2.2.1. EL VOTO

El voto entendido como “forma de expresión de la voluntad de las personas que sirve para tomar una decisión colectiva” (Gutiérrez, 2016: 8) por lo que el votar siempre implicara elegir entre una opción sea cual sea, como lo afirma Gutiérrez (2016) por lo que votar se puede realizar de dos maneras; de manera individual y de manera colegiada, en ambas se tiene que reconocer la capacidad de asumir la responsabilidad de elegir y cuando se hace de manera individual, sin necesidad de consultar a nadie más sobre esa decisión, y cuando esa decisión es grupal también se realiza una votación.

El voto también puede ser un “método de decisión” (Gutiérrez, 2016: 9), si consideramos que se utiliza en un sinnúmero de situaciones y con distintos propósitos, el considerar la votación para para elegir, aprobar, resolver, y participar, como ciudadanos. Suele ser el método más práctico, pero no siempre el correcto, si consideramos que en ciertos casos es más conveniente tomar una decisión por consenso¹⁰, más que por votación (Gutiérrez, 2016).

¹⁰ Un consenso es “un acuerdo general que se alcanza cuando los miembros de un grupo, o distintos grupos entre sí, dan su consentimiento a una propuesta que satisface de la mejor manera a todos los involucrados” (Gutiérrez, 2016:12)

En el Estado de Puebla el voto está regulado por el Instituto Electoral del Estado en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado De Puebla.

2.2.2. EL PLEBISCITO Y REFERÉNDUM

El plebiscito, es un mecanismo de democracia directa que permite a las autoridades realizar consultas de carácter obligatorio, pues en la mayoría de los casos que se ha utilizado se refiere a reformas constitucionales incluso en cuestiones sobre el régimen de gobierno. Este mecanismo de democracia directa es proactivo y reúne el apoyo popular para llevar a cabo una reforma constitucional (Altman, 2010).

Es en esencia un mecanismo consultivo que tiene como fin la aprobación o desaprobación de actos o decisiones de carácter político no de normas jurídicas, (Ekmekdjian, 1995) cabe destacar que en el estado de Puebla el Plebiscito está regulado en los artículos 225 y 228 de la Ley Orgánica Municipal¹¹.

El caso del referendo o referéndum está contemplado en las constituciones estrictamente representativas, y parlamentarias, aunque estas últimas no en su totalidad es decir pueden ser semiparlamentarias. Este mecanismo fue adoptado

¹¹ Si bien es un mecanismo consultivo en el Estado de Puebla en su artículo 225 de la Ley Orgánica Municipal, que a la letra señala “Las Juntas Auxiliares serán electas en plebiscito, que se efectuará de acuerdo con las bases que establezca la convocatoria que se expida y publicite por el Ayuntamiento, por lo menos quince días antes de la celebración del mismo, y con la intervención del Presidente Municipal o su representante, así como del Agente Subalterno del Ministerio Público. El Congreso del Estado podrá enviar o nombrar un representante que presencie la elección” es decir es también un mecanismo de democracia representativa.

durante el periodo entre guerras como una técnica correctora sobre leyes impuestas por el gobierno, convocando a los ciudadanos a la aprobación o al rechazo de estas. Este puede llevarse a cabo de manera nacional, regional, estatal, distrital, municipal o local (Villalon, 1980).

Dentro del referendo también existen el referendo derogatorio y aprobatorio mediante los cuales se pone a consideración de la ciudadanía la derogación o aprobación de una ley, una ordenanza, un acuerdo o una resolución local. En Puebla es en su Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado, en donde se puede encontrar que se menciona el referéndum, en donde se faculta al Consejo General del Instituto Electoral del Estado, para que sean ellos quienes organicen e implementen el proceso de referéndum y, en su caso, declarar la validez del mismo (CIPEP, 2021).

2.2.3. CONSULTA POPULAR

La consulta popular es un mecanismo de democracia directa que tiene diversas acepciones tales como la de Yanina Welp (2018) que la define a los mecanismos de democracia directa “como aquellos que permiten a la ciudadanía la toma directa de decisiones directa a través del voto en un proceso electoral regulado de forma semejante al de la elección de representantes”. Mientras que para el caso de la consulta popular se pueden llegar a diferenciar entre convocatorias que deriva de un requisito constitucional, por ejemplo, para ratificar un acuerdo internacional o

para ratificar reformas constitucionales; puede ser convocado por las autoridades o por reunión de firmas de la ciudadanía.

Para el caso de Evaristo Thomas Acuña, ve la consulta popular como el mecanismo por el cual se puede “someter a consideración del pueblo un asunto de carácter general para que sea el mismo ciudadano el que decida” (Acuña, 2008).

Por último, encontramos a Daniel Zovatto (2006) quien la considera como la manera en la que los ciudadanos participan directamente a través del voto universal y directo; o mediante la presentación de propuestas de ley o temas a ser tratados por el Congreso, donde, dependiendo de cada país y su legislación pueden ser activados *desde arriba*, es decir cuando son convocados por el Poder Ejecutivo y/o Legislativo, o *desde abajo*, cuando lo hace la ciudadanía.

Si bien la consulta popular en Puebla, no está contenida en ninguna legislación local, es la Ley Federal de Consulta Popular publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 2014 y puesta en vigor el 15 de marzo de 2014, en donde se establecen los términos para que se lleve a cabo.

2.2.3. LA AUDIENCIA PÚBLICA

La audiencia pública la define Alfaro (2011) como el “acto de audiencia jurisdiccional al que puede asistir cualquier peso”, es decir, un acto abierto a todo público. De acuerdo al el Proyecto de Ley de Participación Ciudadana del Estado

de Puebla ¹² (PCEP) propuesto por Denisse Ortiz (2019) las audiencias públicas son consideradas como las reuniones que los gobiernos estatales y municipales deberán realizar en ciclos periódicos ya sea semanales, quincenales, mensuales; estas deberán de ser abiertas a la ciudadanía de esta manera se podrá escuchar directamente requerimientos, quejas y denuncias directamente (Ortiz,2019).

Otra definición de Audiencia Pública es que puede ser la que se encuentra en Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México¹³ (LPCCDMX) en donde se establece en su artículo 137:

“La audiencia pública es el instrumento de participación por medio del cual las personas habitantes, las organizaciones ciudadanas y los sectores sociales hacen posible el diálogo con la persona titular de la Jefatura de Gobierno y las Alcaldías, respecto de la gestión de los servicios y la ejecución de los programas sociales de la Ciudad.”

Es decir, a través de este mecanismo existe un acercamiento entre la ciudadanía y quienes detentan el poder en la Ciudad de México permitiendo que de manera directa la ciudadanía sea quien realiza propuestas o quejas en lo relacionado con los programas de gobierno (LPCCDMX, 2019).

¹² Para más información Consulte Anexo 1.

¹³ En adelante LPCCDMX

En otras palabras, para que tenga un óptimo funcionamiento es necesario que la autoridad pública someta a debate algún proyecto lo suficientemente estudiado para que lleve a una resolución¹⁴ (Gordillo, 2014).

Es en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, dentro de su artículo 75 donde se enuncia que

“Las sesiones del Ayuntamiento serán públicas (...), el Ayuntamiento podrá celebrar sesiones de Cabildo abierto para realizar audiencias públicas, foros de consulta, cursos de capacitación municipal, reuniones de instrucción cívica o actos políticos, cuya importancia coadyuve al desarrollo social, económico y cultural y fomente la participación de los habitantes del municipio.”

2.2.4. LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA

Este concepto lo abordan Fabio Velásquez y Esperanza González, pero desde un punto de vista tanto técnico como sociopolítico para lograr los objetivos de los ciudadanos en el escenario donde se plantean y discuten problemáticas colectivas públicas. Dentro de los elementos técnicos se encuentran los que competen a los diagnósticos multidimensionales de las situaciones y espacios que comprenderá la planeación para poder identificar tanto debilidades como

¹⁴ No dejamos de encontrar en las mismas definiciones de los mecanismos de participación ciudadana, la importancia de una Ley de Participación Ciudadana en Puebla, apartado que se trabajara más adelante; pues a través de la legislación con la que los municipios pueden regular su utilización, y por ende en la mayoría eficaz en su gestión gubernamental.

oportunidades y amenazas potenciales. Mientras que los sociopolíticos abarcan la identidad, el discurso, expectativas y la realidad (Velásquez y González, 2003).

Se puede entender según Buarque (1999) como un proceso para la construcción de un proyecto colectivo capaz de implementar las transformaciones necesarias en la realidad que lleven a un futuro deseado. Este proceso debe contar con dos características: la primera es que debe considerarse el principio de subsidiariedad,¹⁵ mientras que la segunda es que la planeación debe poseer objetivos que partan de los problemas y necesidades de los ciudadanos además de contar principios rectores coherentes y coordinados, esta coordinación debe ser de doble vía es decir, de abajo hacia arriba y viceversa, para que la planeación sea un modelo multiescalar de gestión pública con la participación del Estado, la sociedad civil y el sector privado para acordar estrategias y líneas de acción que beneficie la calidad de vida de los ciudadanos en función de sus necesidades (Sandoval et al., 2015).

En el caso de Puebla la planeación participativa podría colocarse dentro de la llamada planeación alternativa zonal que conceptualiza Denisse Ortiz (2019) donde la planificación zonal se centra en un proceso de planeación de acciones concretas alejada de la planeación tradicional que es globalizante, sectorial, técnica y física. Este tipo de participación es de tipo ascendente y permite lograr un mejoramiento en las condiciones materiales y no materiales de los territorios en que

¹⁵ Lo que puede realizarse de manera eficiente y efectivo al nivel más cercano a la ciudadanía, debe ser abordado en ese nivel, reservando competencias a los niveles superiores sólo en aquellas tareas que no puedan ser resueltas por el nivel inferior

se interviene a través de los acuerdos entre agentes gubernamentales y actores sociales. La planificación zonal ayuda a que las autoridades municipales mejoren y fortalezcan la institucionalidad de la participación ciudadana (Ayala, 2013).

2.2.5. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El PP¹⁶ según el gobierno de la Ciudad de México es una parte del presupuesto total de la ciudad que se destina a las alcaldías y se aplica en proyectos que presentan los ciudadanos de una colonia o pueblo y estos pueden ir desde obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, seguridad pública hasta actividades recreativas, deportivas o culturales. Este PP se somete a una consulta ciudadana por el para decidir en cuál de los proyectos presentados se invertirá (IECM, 2019).

El PP es el mecanismo a través del cual una parte del presupuesto municipal se reserva a prioridades, que se deciden en la mayoría de los casos a través de asambleas deliberativas y que se convierten en proyectos negociados y aprobados o rechazados por el gobierno y la población, también se le conoce como gestión social de las finanzas. En este mecanismo de consenso los ciudadanos son los actores principales pues definen tanto las obras como la inversión pública para su entorno y se refrendan dichas decisiones por medio de una votación (Bloj, 2009).

¹⁶ Si bien el concepto de presupuesto participativo se revisará a profundidad más adelante, se consideró necesario colocar un apartado al ser parte de los mecanismos de participación ciudadana en Puebla.

Está contemplando en el Proyecto de Ley de Participación Ciudadana del Estado de Puebla¹⁷ (PCEP), en donde considera que los gobiernos estatales y municipales destinará un porcentaje de su presupuesto de libre disposición para que la ciudadanía de la unidad territorial determinada decida por votación a qué obras o servicios deberá destinarse (Ortiz, 2019).

El PP en el estado de Puebla actualmente opera bajo las OPPPEP y las Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo del Municipio de Puebla¹⁸ (OPPPAP).

2.2.6. EL CONSEJO CONSULTIVO

Existe a nivel nacional el Consejo Consultivo Nacional que se encuentra definido en el Capítulo I de las Reglas para la integración y funcionamiento del Consejo Consultivo Nacional como un órgano colegiado de participación y consulta, encargado de opinar, proponer y asesorar a organismos como el INEGI o la Junta de Gobierno en las actividades estadísticas y geográficas para la producción, integración y difusión de información de interés nacional (SNIEG, 2008).

A nivel regional existen también existe esta figura consultiva, por ejemplo, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios define en su artículo 4 al Consejo Consultivo como un órgano colegiado y plural, integrado por varios sectores de la sociedad civil que tiene como propósito

¹⁷ En adelante PCEP.

¹⁸ En adelante OPPPAP.

proponer, analizar y opinar al Congreso del Estado y al Instituto, en materia de transparencia y acceso a la información (LTAIPJM, 2013).

En otras palabras, los gobiernos estatales y municipales pueden crear órganos denominados *consejos* para permitir que ciudadanos, académicos, especialistas, expertos, etc., realicen opiniones, revisiones o evaluaciones de políticas públicas. Como ocurre con los Consejos de Participación Ciudadana del Municipio de Puebla los cuales, de acuerdo a su portal de internet, es un órgano consultivo auxiliar del municipio que coadyuva con el Ayuntamiento y promueve la participación y colaboración de los habitantes del municipio de Puebla en los programas, acciones y actividades que propicien el bien común, conforme a los principios democráticos constitucionales contenidos en el artículo 162, del Código Reglamentario para el Municipio de Puebla en donde se lee “los miembros de los consejos ciudadanos se renovarán cada tres años, justamente a los 18 meses de iniciada la gestión municipal, considerándose todos los consejeros, tanto propietarios como suplentes, pudiendo participar dentro del mismo consejo hasta por un periodo más”.

2.2.7. LOS COMITÉS DE PARTICIPACIÓN Y ASAMBLEA POPULAR

A nivel nacional se puede encontrar el Comité de Participación Ciudadana, dentro del Sistema Nacional Anticorrupción el cual contempla al comité como un órgano de representación ciudadana por lo que está integrado por ciudadanos. La función de

estos comités es ser un canal entre la sociedad civil y las instituciones de gobierno para representar los intereses colectivos de los y las habitantes de las localidades donde se instalan, y se encargan de integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas de las y los vecinos (CPC, 2021).

Es decir, los comités son el nexo entre las instituciones de gobierno y la sociedad civil organizada, en donde se velarán los intereses de la comunidad, y deben ser activado *desde arriba* pues son los gobiernos los interesados en promover esta colaboración con la ciudadanía.

Como señala Ortiz (2019) en el PCEP son las autoridades estatales o municipales las encargadas de promover la integración de órganos de información, consulta, promoción, gestión social y colaboración vecinal.

La asamblea popular es la instancia a través de la cual se reúnen los habitantes de una unidad territorial específica (colonia, barrio, municipio, región, etc.) para la discusión y toma de decisiones populares de diversa índole (Ortiz, 2019). Esto es, un mecanismo iniciado desde abajo, y una vez que se toma, se comunica al Gobierno para su atención por un canal preestablecido o mediante representantes elegidos popularmente permitiendo conocer las necesidades de la comunidad.

También se deben considerar como espacios autoorganizados, espontáneos, inclusivos, poco o nada jerárquicos, instalados a nivel local, nacional o regional. En ellos se puede dar una deliberación directa entre los participantes a

través del consenso, participación y expresión para resolver temas de interés popular sobre la realidad política y social de la localidad (Diccionario de Poder Mundial, 2019).

Si bien al ser activada desde abajo, no tiene injerencia de los gobiernos en el desarrollo de la misma el resultado de las acciones debe ser llevado a cabo por los gobiernos. En México se puede encontrar una de las asambleas populares más importantes, la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO), se creó el 17 de junio de 2006 para demandar la renuncia del gobernador Ulises Ruiz, y contó con la participación de 365 organizaciones sociales, ayuntamientos populares y sindicatos. En esta asamblea se deliberan y toman los acuerdos las comunidades, como el nombramiento de autoridades locales (Hernández, 2006).

2.2.8. EL CABILDO ABIERTO

El ayuntamiento cuenta con un cuerpo colegiado que se conoce como “cabildo”, herencia de la administración española para ciudades y villas y que se ha mantenido hasta nuestros días, es un medio institucional para la participación ciudadana. El cabildo es un incentivo para la participación social de manera activa, organizada y democrática dentro de la labor municipal a través de la discusión y toma de decisiones con las que se busca mejorar las condiciones de vida colectivas. Algunos de los estados en el país que cuentan con este mecanismo son: Baja California, Zacatecas, Nayarit, Sinaloa y Puebla; con estos buscan generar una

mayor participación social en cuanto a la presentación de peticiones en materia de servicios y obras públicas, así como programas sociales (Gárate, 2017).

De acuerdo a la PCEP, los cabildos de los municipios del estado tienen la obligación de realizar sesiones periódicas (semanales o mensuales) a la que pueden asistir ciudadanos interesados en uno o varios temas de la sesión, respecto de los cuáles pueden participar en la discusión, mas no pueden tomar parte en la resolución (Ortiz, 2019).

El Cabildo Abierto “es un mecanismo de participación que va más allá de los límites de la democracia representativa” (Sartori, 1994:76) este mecanismo otorga a los ciudadanos el poder de decisión a través de la transparencia y rendición de cuentas al brindar la información al ciudadano y así poder crear mejoras de evaluación y participación. Algunos municipios realizan el cabildeo abierto en sus sesiones del ayuntamiento, donde los ciudadanos participan proponiendo planes al gobierno local (Cogollos y Ramírez, 2007)

El cabildo abierto se puede entender como un mecanismo de participación ciudadana en el que a través de la deliberación y discusión los ciudadanos intervienen en los asuntos públicos municipales y así poder mantener la comunicación entre gobierno y sociedad. Por ejemplo, en el municipio de Puebla el cabildo abierto se contempla en el artículo 75 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Puebla y dota al Ayuntamiento para poder “celebrar sesiones de cabildo abierto para realizar audiencias públicas, foros de consulta, cursos de capacitación

municipal, reuniones de instrucción cívica (...) cuya importancia coadyuve al desarrollo social, económico y cultural y fomentar la participación de los habitantes del municipio” (LOM, 2020).

En el municipio también se contempla el acceso a la información sobre los cabildos dentro de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) en sus artículos 70 y 71 se aprecia la publicación de las actas de las sesiones de cabildo con control de asistencia; sesiones y sentido de las votaciones para que los ciudadanos puedan conocer los argumentos y las decisiones adoptadas por los integrantes del cabildo.

2.3. LA IMPORTANCIA DE UNA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PUEBLA

En América Latina, han surgido importantes innovaciones en los procesos de democratización, las cuales son ejemplo a seguir por la región e incluso han trascendido a nivel mundial, tanto en procesos gubernamentales, elección de representantes y mecanismos de participación ciudadana. Por lo que, las constituciones se han adaptado, para blindar el uso de estos mecanismos y así incrementar la participación democrática por medio de instrumentos de “democracia directa”. (Hevia, 2010; Lissindi et al, 2008)

En tesis, diversos estudios, ubican Brasil como el mejor ejemplo que se puede encontrar sobre el desarrollo de proceso de innovación participativa como es el caso del PP, así como las asambleas ciudadanas, los cuales son ejemplos, que nos permiten observar dentro de la ciencia política innovaciones de inclusión de la ciudadanía, por medio de la participación ciudadana en el sector público, además de la emitida a través del sufragio. (Hevia et al, 2011: p67).

Es así como los países de la región comenzaron a implementar una serie de mecanismos participación. Como señalan Felipe Hevia, Samana Vergara-Lope y Ávila Landa (2011) los tipos de mecanismo en América Latina que permitieron ayudar no solo a la vigilancia sino mecanismos de democracia directa: “eran de diverso perfil, tipo y capacidades. Mesas de concertación y diversos mecanismos de democracia directa en Perú; veedurías ciudadanas en Colombia; audiencias públicas en Argentina; organizaciones territoriales de base en Bolivia; y mesas de expertos en Chile” (p.66).

Es decir, los mecanismos de participación no solo se diversificaron en América Latina, sino que ayudan a una mejor gestión gubernamental. Esto ayudó a que en caso de México experimentara una serie de cambios, apuntando a la creación de mecanismos de participación ciudadana los cuales con el paso de los años se han ido fortaleciendo a pesar de que existe un rezago en cuanto a las medidas constitucionales que rigen estos mecanismos (Mellado, 2001; Ramírez Saiz, 2002).

En este sentido el sufragio es indispensable como mecanismo de participación democrática, es una manera de darle vida a esta participación no existe otra manera, pues es la representación de la voluntad popular sin embargo existen otros mecanismos de participación por lo que la democracia no termina en los procesos electorales, ni con los partidos políticos que poseen el monopolio de la actividad democrática a través de los cuales los gobiernos pueden seguir operando en sus prácticas cotidianas, por lo que la existencia de otras formas de participación ciudadana además del voto, ayuda a la legitimación de estos (Merino, 2020).

En consecuencia estas innovaciones en materia de participación ciudadana fueron creciendo lo que permitió que las investigaciones sobre la participación ciudadana se diversificaran, desde la inclusión de nuevos actores dentro de estos nuevos espacios propicios para la expresión ciudadana, además de la medición de la calidad de la democracia, la cual considera a la rendición de cuentas al mismo tiempo la participación ciudadana, busca este involucramiento del ciudadano en la vida pública; lo cual ha sido uno de los mayores retos de la participación ciudadana (Cunill, 1997). De manera que debemos entender la participación como “una forma de controlar el ejercicio del poder concedido a los gobernantes” (Merino, 2020, p.47), pues se debe fomentar la participación de la ciudadanía dentro de los diferentes grados del gobierno.

Una Ley de Participación Ciudadana en Puebla, ayudaría a que esta participación ciudadana alcanzara no solo nuevos espacios sino además contribuyera a una mejora en la gestión gubernamental y si estas acciones están

amparadas en la legislación tienen un alcance mucho mayor. Tal es el caso de la Ciudad de México, en donde en su artículo 4 de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, se puede leer:

“Los poderes públicos, los organismos autónomos y las Alcaldías están obligados a informar, consultar, realizar audiencias públicas deliberativas y rendir cuentas ante las personas y sus comunidades sobre la administración de los recursos y la elaboración de las políticas públicas”
(LPCCDMX, 2019)

Como podemos observar en la cita anterior, con una Ley aprobada, se promueve a la ciudadanía a una mayor interacción y fomentando la participación ciudadana.

Para Ziccardi (2004),

“la participación institucionalizada es aquella que está reconocida en las leyes y reglamentos de la ciudad, pero para que funcione no sólo debe incluir el diseño de los espacios y los instrumentos, sino unas reglas del juego basadas en el respeto mutuo de los actores y también en el reconocimiento de que pueden existir formas de participación social autónoma, cuestiones que aún están sin resolver en ámbito local mexicano y que indican las debilidades de la democracia local” (p.249).

Cabe mencionar que el 11 de septiembre de 2019, se realizaron los Foros para la Construcción de la Iniciativa de Ley de Participación Ciudadana (Torres, 2019) lo que podrían interpretarse como un paso más cerca a logra esta legislación, en un intento por parte del Gobierno del Estado de Puebla en mostrarse a favor de la creación de estos espacios, en una estrategia de legitimación invitando a sectores tanto de la sociedad civil como académicos, así como estudiantes, cumpliendo con los gobiernos de izquierda a ser progresistas. De la misma manera en el portal del Datos Abiertos del Gobierno del Estado se publicó un Manual Ciudadano de Participación, (Anexo 2)

Sin embargo, resulta interesante que desde que se realizaron los foros a la fecha, el Congreso del Estado no ha aprobado el Proyecto de Iniciativa de Ley del Estado de Puebla (López, 2012), por lo que el marco legal para la participación ciudadana sigue estando a cargo del Instituto Electoral del Estado, siendo el Consejo General de ese Instituto el encargado de la activación de los mecanismos de participación como plebiscitos y referéndums. (CIPEP, 2021)

En México, solamente quedan muy pocas entidades en las que no se tenga una ley de participación ciudadana. Durante la década del 2000 que se realizó un enérgico impulso para la aprobación de estas en los Estados, sin embargo, en experiencias anteriores no se ha obtenido un impacto esperado por parte de los gobiernos estatales y municipales. (Alarcón, 2010)

Si bien es cierto que se necesita aprobar la *Ley de Participación Ciudadana* en el Estado de Puebla, también debemos reflexionar que se requieren las condiciones necesarias para su activación y al mismo tiempo establecer un escenario donde no se asuma que los partidos políticos no deben participar o ser convocantes en dichos procesos y toda la capacidad de convocatoria recaiga en la ciudadanía, pues aún no es valorada positivamente por los partidos políticos como un componente que le otorgue una mayor calidad a la democracia, sobre todo porque ni siquiera existe el interés por distinguir entre los espacios de participación ciudadana y participación política (Merino, 2020; Ziccardi, 2004).

Considerando que los representantes y líderes políticos aún siguen siendo quienes creían organizan las demandas ante las instancias gubernamentales sobre todo cuando el partido al que pertenece está gobernando, así como al no existir proyectos de reforma para democratizar la relación gobierno ciudadanía ya que los vigentes están al límite de la descentralización política y administrativa, la frágil democracia existe en el espacio local y de ahí que los gobiernos de las ciudades crean formas de persuasión para legitimar decisiones gubernamentales previamente tomadas (Martínez et. al, citado por Ziccardi 2004).

Sin embargo como afirma Ziccardi (2004) para que podamos fomentar una participación ciudadana que contribuya a consolidar buenos gobiernos más eficientes y democráticos, es preciso consolidar una “credibilidad ciudadana, confianza en que su gobierno es honesto, eficiente y democrático” (p.249) la cual será muy difícil de conseguir simplemente con promesas de campaña, como

usualmente los políticos están acostumbrados a manejar a los ciudadanos, los gobiernos necesitan colocar en su cotidiano acciones más eficientes a través de las cuales se fomente esa credibilidad, pues aún si existen procesos de participación ciudadana, se deben de considerar a la ciudadanía para legitimar sus acciones.

Se asume entonces, que los mecanismos de participación ciudadana como el referéndum, el plebiscito, entre otros deben celebrarse en periodo no electoral y son limitados en el número de asuntos que pueden ser propuestos. La realidad es que estos poseen impactos en la dinámica de los gobiernos y los propios ciudadanos y por tanto deberían realizarse de manera simultánea con los procesos ordinarios como ocurre en otras partes del mundo, sobre todo en los casos que abarquen la decisión de temas que atañen a la propia comunidad respecto a decisiones administrativas o leyes que deben ser ejecutadas por las autoridades. (Alarcón, 2010)

Sin embargo, estas reglas aun no facilitan la participación de la ciudadanía, rescatamos por ejemplo la experiencia de la Ciudad de México, los porcentajes de firmas para convocar o dar validez a estos mecanismos son regularmente altos. Además de que la mayoría de las disposiciones no son vinculantes, es por esta razón que la ciudadanía en ese territorio, crea un escenario en donde percibe como un desperdicio el invertir su tiempo en instrumentos que no ofrecen un resultado fehaciente en cuanto a los actos o normas a los que se estén sometiendo en este tipo de ejercicios, y donde los partidos políticos no ofrecen orientación alguna (Alarcón, 2010).

De acuerdo a Merino la participación ciudadana

“funciona de acuerdo con el entorno político y con la voluntad individual de quienes deciden participar. No hay recetas. En cada país y en cada circunstancia la participación adopta formas distintas, y cada una de ellas genera a su vez resultados singulares” (2020, p. 27).

Por lo que la legislación también debe ser implementada considerando cada uno de los municipios que posee el Estado de Puebla; pues la participación debe ser de todos y para todos.

En conclusión, los mecanismos de participación ciudadana están presentes y son un medio a través del cual se busca acercarse a la ciudadanía, si bien el voto, el plebiscito, el referéndum, son mecanismos que son activados desde las instituciones, lo cierto es que existen otros mecanismos como el presupuesto participativo, que es activado desde el gobierno y ayuda a que la ciudadana sea considerada en la toma de decisiones, si bien es una mínima parte sobre lo que se decide presupuestalmente en un territorio, es un avance para la ciudadanía, el poder ser partícipe de esas decisiones.

CAPITULO III. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL MUNICIPIO DE PUEBLA

El presupuesto participativo es uno de los mecanismos de participación ciudadana, que surge en la época de los ochenta, y comienza una nueva innovación para darle importancia a la ciudadanía en la toma de decisiones, y este mecanismo sigue vigente hasta nuestros días; de suma importancia debido a que a través de este mecanismo abona a solucionar las necesidades inmediatas de la sociedad. Si bien en capítulo anterior lo definimos es importante retomar cuál fue su origen, pues este mismo es el que lo lleva a ser todo un éxito no solo en América Latina sino además en muchas otras partes del mundo (Sintomer, 2005).

3.1. CONCEPTOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

¿Qué es el PP? Buscar una sola definición como en la mayoría de los conceptos de la Ciencia Política, no existe, para el caso del PP, esto en razón de que cada región la experiencia es diferente. Para este estudio me inclino hacia dos específicas que son las más aceptadas, la primera es el proceso a través del cual los ciudadanos pueden contribuir a la toma de decisiones sobre una parte del presupuesto gubernamental, esta definición en específico deriva de experiencias particulares del PP y de la experiencia de Porto Alegre donde consideraba a cualquier ciudadano que quisiera participar dando como resultado una combinación de democracia directa con democracia participativa puesto que incluía deliberación y no solo consulta. Este mecanismo permitió que se distribuyeran los recursos hacia las

necesidades reales de manera autorregulada, de modo tal que los participantes ayudaran a definir las reglas del proceso, incluidos los criterios para asignar los recursos¹⁹ (Goldfrank, 2006).

La segunda definición ha sido trabajada por Uribatan de Souza, quien señala:

"El Presupuesto Participativo (PP) es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública. El PP combina la democracia directa con la democracia representativa, una conquista a ser preservada y calificada"
(De Souza, citado en Cabannes, 2004: 20).

De acuerdo a Yves Cabannes (2004), los presupuestos participativos tienen tres principios rectores, el primero es la participación abierta, es decir, todos los ciudadanos tienen derecho a participar sin tipo de condición especial, atribuido a las organizaciones comunitarias, el segundo principio es una mezcla que considera

¹⁹ Traducido del texto original *"The general definitions usually describe PB as a process through which citizens may contribute to decision-making over at least part of a governmental budget. The specific definitions usually derive from particular experiences of PB, and especially that of Porto Alegre. These definitions tend to emphasize that PB in Porto Alegre is open to any individual citizen who wants to participate, combines direct and representative democracy, involves deliberation (and not merely consultation), is redistributive towards the poor, and is self-regulating, such that participants help define the rules governing the process, including the criteria by which resources are allocated."* (Goldfrank, 2006:4)

tanto a la democracia directa, como a la democracia representativa, en donde son los mismos participantes, los que aprueban las reglas del mismo. cuya dinámica institucional atribuye a los propios participantes la definición de las reglas internas. Por último, la disposición de los recursos, pues está limitada no solo financieramente sino también, a las reglas y decisiones establecidas por los participantes, los cuales deben considerar las exigencias tanto técnicas como legales.

Por tanto, podemos concluir que el PP como, el mecanismo a través del cual la ciudadanía, interviene en la toma de decisiones sobre una parte del presupuesto gubernamental, por medio de la democracia directa y representativa, en donde son los participantes los mismos que establecen las reglas internas.

3.2. ORÍGENES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.

Si bien América Latina, es un amplio campo de estudio para la ciencia política es la participación ciudadana en la que nos detenemos para conocer, cómo es que un pequeño municipio de un país del cono sur, logró incluir no solo a la población en la toma de decisiones gubernamentales. Fue en el gobierno de Olívio de Oliveira Dutra, del Partido de los Trabajadores, cuando venció en las urnas por la alcaldía de Porto Alegre, y es en esta ciudad donde nombran PP al mecanismo (Goldfrank, 2006).

Una de las innovaciones que trajo el gobierno de Olívio Dutra en aquel alejado 1988, fue esa maravilla que no solo organismos internacionales, partidos políticos, organizaciones sociales, la consideran como referente sobre la

participación ciudadana, estamos hablando del PP, que en idea parece algo muy sencillo, pero justamente diferentes experiencias nos permiten observar que cada vez que se implementó, se realizó con sus peculiaridades; permitiendo a los gobiernos locales que han usado el mecanismo, incrementar la participación ciudadana (Rendon, 2004b; Valverde et al. 2015).

En este sentido, fueron los gobiernos de izquierda los que sentaron la base para este proceso de participación ciudadana, como bien señala Rendón²⁰ (2004b)

“Al comenzar la nueva gestión de la izquierda se topó con una serie de dificultades heredadas de toda la historia anterior, una de ellas de carácter institucional, porque sólo se había ganado el gobierno y no la legislatura local dominada por otros partidos de centro y derecha. Otra limitación era la insuficiencia de los recursos y su forma de distribución que carecía de una orientación popular” (p.12).

Si bien es cierto que los escasos recursos económicos de la municipalidad de Porto Alegre, tuvieron mucho que ver en la creación del mecanismo, también lo tuvo el hecho de que el gobierno de izquierda de Dutra, no poseía la mayoría en la cámara municipal, lo que lo llevó a buscar la manera de contrarrestar el peso de las decisiones,

²⁰ Armando Rendón Corona, aporta muchos de los datos del inicio del Presupuesto Participativo en Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo, no solo cómo inicia sino cuáles fueron las características de la municipalidad que llevó al Gobierno de Olivio Dutra y al Partido del Trabajo a la creación de este mecanismo.

“La estructura municipal de Brasil se divide en un Poder Ejecutivo y otro Legislativo, ambos de elección directa, de modo que en la elección del alcalde de una ciudad puede ocurrir que pertenezca a una fuerza política que esté en minoría en la Cámara de Vereadores, y lo mismo es posible que suceda con los gobernadores de los estados y el presidente de la Federación. Ello no impide que el alcalde forme gobierno propio, pero tendrá grandes dificultades para aprobar leyes, entre ellas la del presupuesto. De ahí que cuando Dutra llegó a la alcaldía (prefectura en portugués) en 1988, se encontró en minoría en la Cámara de Vereadores, lo cual llevó a los petistas a buscar un mecanismo para cambiar la balanza del poder apelando a la participación directa de los ciudadanos a través del mecanismo del presupuesto participativo” (Rendón, 2004b :12).

Aunado a lo anterior podemos afirmar entonces que el PP no solo es utilizado como un mecanismo de participación ciudadana, sino también permite ser un mecanismo de pesos y contrapesos, que permitió en el caso de la experiencia de Porto Alegre una mejor gobernabilidad.

3.3. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN MÉXICO

El presupuesto participativo desde su creación hace más de 30 años, ha logrado una consolidarse como un mecanismo de participación ciudadana, efectivo, útil y representativo; por lo cual, en poco tiempo, se convirtió en un tema de debate central, no solo para las personas involucradas en el campo del desarrollo local,

sino también un nuevo campo de innovación para la democracia y la participación ciudadana (Llamas, 2004).

Permitiendo a los gobiernos locales tener a la mano un medio a través del cual existe un acercamiento con la ciudadanía, en el caso de México, no fue la excepción; en la República Mexicana, se tuvieron experiencias de PP, no solo en el ámbito local sino también en el ámbito estatal, permitiendo formar sus propias acciones de acercamiento a la ciudadanía; este punto es importante señalar que las experiencias más destacadas de PP ocurrieron en el Estado de Jalisco, y la Ciudad de México.

El hecho de que ocurrieran en distintos momentos temporales, nos permite tener un panorama las amplio de la evolución de los procesos que se llevaron a cabo, para la implementación del PP, y la importancia histórica de la inclusión de la ciudadanía como punto neural de la toma de decisiones; esta atemporalidad, deja ver la evolución del proceso de implementación del PP, y el contexto histórico que se desarrollaba en ese momento, lo que llegó a estos municipios a la utilización del mecanismo del PP, como medio para acercarse a la sociedad, no solo en las experiencias de Jalisco y la Ciudad de México, además un tercer estado que ha aplicado el PP en su particularidad como es el Estado de Puebla.

3.3.1. EXPERIENCIA EN EL ESTADO DE JALISCO

Una de las primeras experiencias del PP en México es Jalisco²¹, su avance en cuanto a legislación local ha ido en constante evolución, recientemente fue publicada su *Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco* ²²(LPCJ), uno de los primeros municipios en implementarlo fue Cuquío, desde 1998 y en 2009, el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, en donde tuvo una participación muy baja, tan solo se alcanzó apenas un siete por ciento de participación ciudadana, pero al mismo tiempo cambió drásticamente la vida democrática del municipio (Velázquez, 2017).

Cuquío, Jalisco, permitió experimentar a la izquierda en el Estado de Jalisco, considerar a la ciudadanía en la toma de decisiones de la mano del triunfo de Héctor Figueroa en 1992²³, fue lo que abrió el camino hacia la participación ciudadana, su proyecto en el cual consideraba la ciudadanía en la toma de decisiones se realizaron talleres de planeación con los integrantes del municipio y de ahí se pudo determinar que la participación de los ciudadanos era crucial para el éxito del PP, como bien señala Rosas-Ramírez (2014)

“El resultado de este taller fue una toma de posición por los integrantes del ayuntamiento para promover una instancia ciudadana que procesara las 264

²¹ Jalisco cuenta con La Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco de 2019, aunque anteriormente contaba con una Ley de Participación Ciudadana de 1998, esta solo contemplaba el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.

²² En adelante LPCJ

²³ Al decir izquierda nos referimos al triunfo del Partido Revolución Democrática

demandas de los diferentes sectores del municipio. Es de esta manera como se concibe y se estructura un organismo cuyo objetivo sería la inclusión de los ciudadanos en los espacios de decisión municipal.”

La implementación de los talleres organizados por el gobierno municipal de Cuquío, les permitió analizar las inquietudes de la ciudadanía, además llevó a otros municipios como Tlajomulco, Acatlán de Juárez y Etzatlán implementarlo también; debido también a la implementación del PP Estatal²⁴, el cual permitió la generación de propuestas, la priorización y por ende su votación. La coordinación intergubernamental es primordial para el funcionamiento del PP Estatal, ya que el aparato de implementación de los mecanismos participativos, considera la cooperación entre el Gobierno de Jalisco y el Instituto Electoral Local, además de la posibilidad de aumentar el recurso, a través de convenios municipales (Cáñez et al. 2018).

Sin embargo, la experiencia del estado de Jalisco, también permitió ver que una de las principales dificultades es el presupuesto en sí, que le otorgan a los Municipios para poder responder a las propuestas de la ciudadanía, como establecen en su texto Cáñez, Beret y Balderas (2018)

²⁴ En 2015 como parte de la campaña del Partido Revolucionario Institucional se crea la Estrategia Vamos Juntos, impulsada por un Gobierno de Jalisco, esta estrategia era una respuesta a una crisis de legitimidad de los gobernantes y a que la ciudadanía consideraba una baja la capacidad de resolución de problemas en las localidades. Este PP estatal, utilizó el mismo método que innovó el municipio del Cuquío en su momento, aplicando talleres para la ciudadanía, los resultados de los talleres organizados por el mismo Gobierno del Estado, traducían necesidades de la población, convirtiéndolas en propuestas que puedan ser sometidas a votación. (Cáñez et al. 2018)

“El punto débil de los presupuestos participativos municipales en Jalisco es la restricción presupuestaria para mantener un ritmo de inversión adecuado y atractivo para los habitantes. En los municipios no metropolitanos de Jalisco es común que la consulta sólo se lleve a cabo el primer año de gobierno, debido a que el Gobierno municipal se compromete a varias obras en distintas localidades y no tiene recursos propios para responder a los compromisos, sino que tiene que gestionar los recursos con los gobiernos estatal y federal. Éste es el caso de Acatlán de Juárez y Etzatlán” (p.6)

Es decir, las limitantes del mecanismo del PP en el estado de Jalisco, se presentan debido a la insuficiencia de los recursos monetarios que tienen destinados los presupuestos en los municipios; otra de las limitantes es la cultura política de los municipios porque si bien a través del PP Estatal de Jalisco, el Gobierno del Estado realiza talleres como método a través del cual, se pueden conocer las demandas de la sociedad. La participación ciudadana en México, aun no tiene tanta credibilidad sobre si los resultados de los talleres realizados realmente han aportado beneficios para la comunidad sobre todo si consideramos la limitante presupuestaria.

Sin embargo, la experiencia de Jalisco nos da un primer acercamiento a la utilización de estos mecanismos de participación ciudadana en México, además de haber tenido éxito en el acercamiento a la ciudadanía en la toma de decisiones para ejercer el presupuesto, las experiencias municipales en Jalisco convergen en una misma resolución, la ciudadanía que conoce el mecanismo, tiene muchas probabilidades de quedar complacido, sin embargo la población que conoce el

mecanismo es muy limitada; en parte a que los cambios en las administraciones y los diseños de las instituciones locales, aunado a lo anterior, los presupuestos participativos son considerados muchas veces más una moda, que un mecanismo de democracia participativa (Cáñez et al. 2018), tanto Cuquío como Acatlán de Juárez así como Etzatlán, son ejemplos de Democracia Participativa.

3.3.2. LA EXPERIENCIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

La participación ciudadana está regulada en la Ciudad de México desde 1995, en ese año se publicó la Ley de Participación Ciudadana y dentro de ella se contemplaban como mecanismos de participación: la audiencia pública; difusión pública; colaboración ciudadana; consulta vecinal; quejas y denuncias; recorridos periódicos del delegado; y los órganos de representación vecinal por manzana, colonia, barrio o unidad habitacional. Estos medios conocidos como Consejos de Ciudadanos, tenían como facultad la intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación (LPCDF, 1995). Esta ley no contemplaba al presupuesto participativo dentro de los medios disponibles para la participación ciudadana, es hasta el año 2009 cuando se presenta una iniciativa para reformar la ley hacia un sistema de democracia participativa y no solo representativa, por lo que en cada una de las delegaciones del Distrito Federal se implementaron foros para que todos los interesados en la reforma de la ley pudieran expresar abiertamente sus opiniones. Dentro de estos foros recibió un fuerte apoyo la propuesta sobre reconocer al presupuesto participativo como un mecanismo de participación ciudadana (García, 2014).

Sin embargo el primer ejercicio de presupuesto participativo que se tenga registrado en la Ciudad de México es el que realizó la delegación Tlalpan en 2001, esta experiencia tuvo por nombre *Hacia un presupuesto participativo* cuyo objetivo era la democratización del poder público la participación ciudadana, este ejercicio presentó características únicas, por ejemplo al ser la primera vez que este mecanismo se activaba su reglamentación no fue tan estricto en comparación con ejercicios posteriores, se diseñó específicamente para la Delegación tomando en cuenta su contexto sociodemográfico por lo que en secciones se llevó a cabo más como un mecanismo consultivo y en otras más de tipo participativo. El uso del presupuesto participativo en Tlalpan tenía como objetivo principal lograr un acercamiento entre el gobierno y la ciudadanía a través de la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre el uso del 17% presupuesto delegacional de ese año (Delgado, 2006). El ejercicio del presupuesto participativo contó con cinco etapas que se desarrollaron de marzo a agosto de 2001; la primera etapa consistió en la difusión, información y asesoría sobre el presupuesto participativo, en la segunda etapa se capacitó para la presentación de proyectos y al mismo tiempo se formaron los equipos de monitoreo, la tercera etapa constaba de la presentación de las propuestas, mientras que en la cuarta etapa se llevó a cabo la votación y en la quinta etapa se dio la entrega de resultados concluyendo con la realización el anteproyecto del Programa Operativo Anual (Delgado, 2006).

Si bien la experiencia en Tlalpan fue la primera no fue única para el Distrito Federal, en la delegación Miguel Hidalgo también se llevó a cabo un ejercicio sobre

presupuesto participativo en el año 2005, con el propósito de fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones respecto al uso de un porcentaje del presupuesto delegacional anual a través de audiencias ciudadanas en las que se opinaba sobre el proyecto en el que se aplicaría este porcentaje. En este caso la participación ciudadana se limitaba a opinar sobre los proyectos en las etapas de aplicación y evaluación haciendo que su participación desapareciera (Delgado, 2006).

Otro ejemplo es la delegación Cuauhtémoc que 2001 también se llevó a cabo un ejercicio de presupuesto participativo, el proyecto llevaba por nombre “Se parte y comparte. Presupuesto Participativo” el proceso inició en el mes de junio con el lanzamiento y difusión de la convocatoria en toda la delegación a través de Comités Vecinales en los que se explicaban las cinco fases en las que consistía el proyecto iniciado con la consulta ciudadana concerniente a las necesidades de los habitantes que tendría lugar en julio y con una duración de tres días, se instalaron cincuenta y cuatro mesas de consulta una por cada colonia o barrio de la demarcación y se diseñaron tres instrumentos de consulta una para niños, uno para jóvenes y uno para adultos. En seguida de la consulta vendría la caravana política social en julio y agosto se realizaron los foros públicos dirigidos a toda la población en general de la demarcación delegacional para exponer los temas más importantes derivados de los resultados de la consulta, después se organizarían las asambleas territoriales focalizadas en las colonias con el fin de incentivar a la población en participar en el proyecto, una vez realizadas estas actividades se pasó a las dos últimas etapas

referentes al presupuesto la de proyección de este y finalmente su programación. Lamentablemente este proyecto no prosperó y solo fue implementado el primer año de gobierno después lo convirtieron en el programa de agenda ciudadana²⁵ (Delgado, 2006).

Estos tres ejemplos de implementación de presupuesto participativo son las bases que sentaron la introducción del presupuesto como mecanismo de participación ciudadana en la ley de participación ciudadana en 2010 cuando fue incluida dentro de esta en el artículo 83 de esta y en el cual lo define como el mecanismo con el cual “los ciudadanos deciden respecto a la forma en que se aplican los recursos en proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del D. F., a través de un equivalente al 5% del total de los recursos del presupuesto anual de las delegaciones” (LPCDF, 2010). En 2011 se reformó para establecer quién es la autoridad encargada de convocar, organizar y computar los resultados, además de establecer el segundo domingo de noviembre como la fecha de su realización anual, a esta fecha se le adhirieron las elecciones de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos para hacerlas de manera simultánea en la reforma de 2013, para 2015 se aumentó el monto del presupuesto delegacional asignado a este ejercicio, del 3% al 5%, además aumentaron los rubros para utilizarlo, sin embargo la parte más importante de esta reforma fue el brindarle el carácter vinculante al presupuesto participativo (Escamilla, 2019).

²⁵ Las “Agendas Ciudadanas” también conocidas como “Agendas Territoriales” consistían en crear una planeación territorial participativa para desarrollar estrategias a diversos plazos para ocupar los Programas Operativos Anuales. (Delgado, 2006)

A pesar de estar diseñado para que la ciudadanía participe de manera activa en las actividades políticas de sus comunidades la participación ciudadana no es alta, aunque se ha tratado de solucionar esta situación con una mayor difusión de las convocatorias e información sobre el presupuesto participativo, además de existir cierto dominio tanto de las autoridades como de grupos con conexiones partidistas (Escamilla, 2019).

3.3.3. LA EXPERIENCIA EN PUEBLA.

Para este apartado consideraremos la legislación que está vigente para poder formarnos un objetivo de lo que busca el Estado de Puebla como PP, pues si bien en las OPPPEP se establece que con el PP se busca mejorar la calidad de vida de la población que se encuentra en situación de pobreza de acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, como dice a la letra la introducción:

“El Programa de Presupuesto Participativo para el Bienestar en el Estado de Puebla 2021, se crea con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población de los municipios del Estado de Puebla en situación de pobreza que presente bajo nivel de ingreso económico, de acuerdo a lo reportado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en 2018” (OPPPEP, 2021).

Estas reglas de operación se podrán realizar en los 217 municipios que componen el estado de Puebla, y será por medio de asambleas comunitarias por las que se

establecerá el tipo de apoyo que se solicitará, así como el número de beneficiarios, en estas mismas reglas podemos encontrar cuál es objetivo del PP en Puebla.

Como en la mayoría de este tipo de programas, se centra en la mejora de la calidad y servicios básicos para el caso del PP se centra en las viviendas de las familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad, a través del fomento de la participación e inclusión social; dentro de este objetivo general podemos encontrar los objetivos específicos:

- El Fortalecimiento de la sociedad civil organizada y la población en general a través de asambleas comunitarias y la formación de comités comunitarios;
- Llevar a más personas los recursos públicos mediante la participación ciudadana, para así alcanzar un mayor beneficio y, por último;
- El promover la participación no solo de las instituciones, sino de diversos sectores inmiscuidos en la solución de los problemas sociales por medio de la Secretaria de Bienestar.

Si bien el PP tiene reglas de operación para todo el estado de acuerdo con García y Téllez (2018), actualmente solo se ha activado en dos municipios el municipio de Puebla en 2011 y el municipio de San Pedro Cholula en 2014 (cuadro 5).

Cabe mencionar que los beneficiarios solo pueden recibir máximo un tipo de apoyo que establecen las reglas de operación del programa de PP, por lo que a continuación se enumeran: a) Calentadores solares; b) Pintura; c) Tinacos; d) Paquete de materiales; e) Estructura para techos de lámina; f) Paquete de focos

ahorradores, y g) Luminaria para vivienda; por lo que podemos ver que los beneficios en este caso son limitados a los que establece la OPPPEP.

Cuadro 5.

Estado	Municipio	Fechas de inicio y reinicio				PP
		Inicio	Fin	Inicio	Fin	
D.F.	Tlalpan	2001	2003	-	-	Inact
	Miguel Hidalgo	2001	2005	-	-	Inact
	Cuauhtémoc	2001	2001	-	-	Inact
	En Delegaciones	2011	-	-	-	Activ
JALISCO	Acatlán de Juárez	2016				Activ
	Cuquío	1993	2002			Inact
	Guadalajara	2013	2013	2016		Activ
	Etzatlán	2013	2014	-	-	Inact
Puebla	San Pedro Cholula	2014	-	-	-	Activ
	Puebla	2011	2012	2015	-	Activ

Fuente: Elaboración propia con base a la oferta de presupuestos participativos en México a 2016, de García & Téllez, 2018

Finalmente es necesario establecer que el PP en México está avanzando lentamente pero ha logrado ese acercamiento con la ciudadanía invitándola a participar activamente, entre más estados pongan en práctica este tipo de mecanismo existirán más experiencias, sin embargo a pesar de que los objetivos de la implementación de PP contempla beneficios directos a la ciudadanía en la

práctica nos tenemos que enfrentar con la limitante de leyes establecidas que en el caso particular de Puebla no se pueden salir del cuadro, a diferencia de otros casos de éxito como el de Cuquío en Jalisco donde se implementaron talleres para saber cuáles son las necesidades de la ciudadanía en lugar de establecerlas en formatos de *formatos de identificación de necesidades*, pues si bien permite focalizar rápidamente las carencias de un sector territorial, también limita la intensidad y el alcance de la participación como señalan García & Téllez (2018).

“No obstante, a pesar de que los PP se proponen grandes objetivos democráticos, en la práctica se observa que su cumplimiento es limitado, lo que se debe a que la intensidad y el alcance de la participación están restringidos o no se relacionan directamente con sus propios objetivos, a excepción de ejemplos como el de Cuquío, Jalisco, o los del D. F”.

Otro aspecto a considerar es la continuidad de los programas, pues si bien, el caso de Cuquío en Jalisco, fue un éxito, actualmente no tiene continuidad (cuadro 5), en ese sentido, por más consideraciones que se puedan tener con la ciudadanía, y recibir participaciones altas, se necesita de la voluntad de los gobernantes de darle continuidad a este tipo de programas.

Para finalizar haremos hincapié en agosto de 2019, cuando el Congreso de la Ciudad de México, I Legislatura, decretó la abrogación de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y se expidió entonces la LPCCDMX en esta, en su Capítulo VI, Artículo 116, encontramos una definición de PP:

“El presupuesto participativo 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.”

Es decir que la ciudadanía tiene el derecho para decidir, la aplicación de los recursos, en beneficio de los habitantes, a través de propuestas que mejoren el entorno de los espacios que habitan. En este sentido el Gobierno de Jalisco, tiene una propuesta, la LPCJ que indica en su capítulo X, artículo 105, apartado primero:

“El presupuesto participativo es el mecanismo de participación mediante el cual los habitantes del Estado definen el destino de un porcentaje de los recursos públicos, para lo cual el Gobierno del Estado proyecta anualmente en el presupuesto de egresos una partida equivalente al menos al quince por ciento del presupuesto destinado para inversión pública”.

La legislación de Jalisco considera el ejercicio del 15% del presupuesto destinado para inversión pública, para poder realizar inversiones públicas conjuntas del Gobierno del estado con los ayuntamientos de Jalisco por medio del PP, como enuncia el apartado segundo de la LPCJ, capítulo X, artículo 105:

“Para impulsar el desarrollo municipal y regional, los Ayuntamientos pueden convenir con el Poder Ejecutivo del Estado la realización de

inversiones públicas conjuntas, que los habitantes de sus municipios determinen mediante el presupuesto participativo”

Mientras que, en la legislación de la Ciudad de México, establece apenas el 4% del presupuesto anual para inversión pública de las demarcaciones que apruebe el Congreso. Los cuáles serán independientes de los que el Gobierno de la Ciudad o las Alcaldías consideren para otros tipos de participación de la ciudadanía (LPCCDMX, 2019)

Para el caso del Estado de Puebla, de acuerdo al Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Puebla en 2018, se alcanzaron a beneficiar 33,772 personas del *Programa de presupuesto participativo para el estado de Puebla 2018, láminas de acero* de un total de 8,443 acciones en favor de la ciudadanía. Es decir, de los \$228,048,634 (doscientos veintiocho millones, cuarenta y ocho mil seiscientos treinta y cuatro pesos m. n.) destinados a Desarrollo Social, solamente \$35,349,045 (treinta y cinco millones, trescientos cuarenta y nueve mil cuarenta y cinco pesos m. n.) fueron destinados al programa de PP es decir el 15.50%. (PO, 2018)

En conclusión, el PP, es importante señalar que existen avances significativos, en materia de legislación, a nivel Local, Estados como la Ciudad de México y Jalisco, han desarrollado legislaturas a favor de la participación ciudadana, además que dentro de las mismas encontramos la perspectiva que se da sobre el mecanismo PP desde el Gobierno.

3.4. EXPERIENCIA DEL MUNICIPIO DE PUEBLA.

El municipio de Puebla, es la capital del Estado, municipio 115, y testigo de cómo a través de la democracia participativa del Estado, se implementó el mecanismo de presupuesto participativo, actualmente en el marco de las Reglas de Operación para el Programa de Presupuesto Participativo en el Municipio de Puebla.

Considerando que el artículo 103 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla establece que, los municipios tienen la personalidad jurídica para manejar su patrimonio propio, por lo que conforme a la Ley los Ayuntamientos manejaran ese recurso.

La *Ley Orgánica Municipal* establece en el artículo 78 fracción V, la atribución de los ayuntamientos para inducir y organizar la participación ciudadana en el desarrollo integral de sus comunidades; y en su artículo 102 señala:

“La planeación municipal es obligatoria y debe llevarse a cabo como un medio para hacer más eficaz el desempeño de la responsabilidad de los Ayuntamientos, sus dependencias y sus entidades administrativas, en relación con el desarrollo integral del Municipio, debiendo tender en todo momento a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en las leyes vigentes, así como a servir a los altos intereses de la sociedad, con base en el principio de la participación democrática de la sociedad. Conforme a lo anterior, los Ayuntamientos deben conducir el proceso de planeación municipal, fomentando la participación de

los diversos sectores y grupos sociales, a través de los foros de consulta, órganos de participación ciudadana y demás mecanismos que para tal efecto prevean la Ley y los ordenamientos municipales”

Es decir, es atribución del ayuntamiento fomentar la participación de los ciudadanos del municipio, considerando a todos y cada uno de los grupos sociales, organizaciones de la sociedad civil, y grupos sociales a través de los diferentes mecanismos que la propia ley prevea.

Por su parte, en su artículo 188 establece que *“para coadyuvar en los fines y funciones de la Administración Pública Municipal, los Ayuntamientos promoverán la participación ciudadana, para fomentar el desarrollo democrático e integral del Municipio.”* Esto es, para contribuir a una administración pública municipal, más eficaz a través de la promoción de la participación ciudadana.

• El Plan Municipal de Desarrollo²⁶ (PMD) 2018-2021 establece cinco ejes estratégicos,

- **“Eje 1. Ciudad incluyente centrada en las personas y la cultura.**
- **Eje 2. Ciudad sostenible ambientalmente, por un planeta más resiliente.**
- **Eje 3. Ciudad con desarrollo económico, prosperidad e innovación.**
- **Eje 4. Ciudad segura, participativa, por una cultura de paz.**

²⁶ En adelante PMD

- **Eje 5. Ciudad con alianzas locales, por una gestión territorial incluyente.”**

Es en este último eje, en donde se considera al Presupuesto Participativo, como estrategia de Alianza con la ciudadanía para así promover el “bienestar común por encima de los intereses particulares” (PMD, 2018: 38).

De igual manera en el eje transversal del PMD se establece que “el ejercicio de combate a la corrupción se plantea a través de mecanismos de participación ciudadana como el presupuesto participativo y el Gobierno abierto, así como la transparencia y la rendición de cuentas” (p.40) esto es, por medio del mecanismo de PP, ayudará a la disminución de la corrupción.

En el primer informe de gobierno municipal 2018, en el apartado 1 denominado “Programa 1. Derecho al bienestar social con inclusión y equidad”, considera a la ciudadanía cómo el “centro de la toma de decisiones de las políticas públicas y de Estado” y considera al PP, la vía por la cual “garantizar la mayor cobertura posible, la descentralización de los beneficios sociales, la priorización de las obras y acciones, la participación ciudadana, la inclusión social y la democracia deliberativa y participativa²⁷.” Podemos observar también, la inclusión de folletos para la asamblea comunitaria (Anexo 3) en donde a través de los folletos de identificación de necesidades la ciudadanía, podía escoger tres opciones que considerara más

²⁷ Aunque en el informe se considera a la ciudadanía como el centro de la toma de decisiones lo cierto es que el PP, en el municipio de Puebla es limitado a las juntas auxiliares, en este documento arroja que, de 17 asambleas comunitarias de las juntas auxiliares del municipio de Puebla, acudieron un mil 746 personas.

importante para la comunidad. Consolidando así 45 acciones beneficiando a 188 mil personas (Primer Informe de Gobierno Municipal, 2018).

Por otra parte, si bien está considerado en el PMD el PP, dentro del eje transversal “Combate a la corrupción” no se encontraron acciones de PP, en el Primer Informe de Gobierno Municipal, 2018.

La OPPAP establecen como objetivo general “promover la participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno bajo un enfoque de corresponsabilidad” (2020) por medio de dos vertientes, donde el PP, podrá ser de *Alto Impacto*, es decir la ciudadanía se verá beneficiada de acuerdo al propio catálogo de acciones en, obra pública y servicios públicos como proporcionar material de drenaje y alcantarillado o la red eléctrica, además de la pavimentación, empedrado, adoquín, guarniciones y banquetas del municipio; también puede ser *Focalizada* donde acciones detonadoras, permitirán a cierta población verse beneficiada por el programa, como Instalación de alumbrado público, señalética, mobiliario urbano, gimnasios al aire libre, mejoramiento de espacios públicos, colocación de malla ciclónica, dotación de pintura, rehabilitación de áreas verdes, instalación de juegos infantiles, colocación de huertos comunitarios, techado de espacios públicos (domos), y mejoramiento de espacios educativos.²⁸

²⁸ Es necesario aclarar que la OPPAP en 2015, los espacios INFONAVIT, estaban considerados como un grupo al cual atender sus necesidades complementarias, como construcción o equipamiento de bibliotecas, guarderías, centros de desarrollo, equipamiento cultural entre otros.

Estas mismas reglas de operación, nos permiten inferir que el Municipio de Puebla se refiere al programa de PP como:

El mecanismo a través del cual el municipio de Puebla, se busca diversificar la toma de decisiones del gobierno; están en un Programa contribuyendo a la consolidación de un gobierno participativo e incluyente, generando corresponsabilidad entre sociedad y gobierno para la solución de necesidades, promoviendo la participación de la sociedad en la toma de decisiones y en acciones que reconstruyan el tejido social y contribuyan al bienestar de la población, y al mismo tiempo implementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas²⁹.

En tal tesitura, el presupuesto de egresos del ayuntamiento del municipio de Puebla en 2020, destino a la Secretaría de Desarrollo Social \$222,944,672 (doscientos veintidós millones, novecientos cuarenta y cuatro mil seiscientos setenta y dos pesos m.n.) de los cuales solo el 15.82% se asignó al PP del municipio de Puebla. (PO, 2019)

²⁹ Esta definición se construyó basándose en las disposiciones generales de la OPPAP 2020.

3.4.1. FASES DEL PROCESO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL MUNICIPIO DE PUEBLA.

De igual manera que hemos revisado la legislación del municipio de Puebla, en relación al Presupuesto participativo en este apartado, revisaremos cómo es el proceso del PP³⁰ que se veía realizando. A partir del cuadro 5, podemos observar la ruta que sigue el PP, este se encuentra limitado a las acciones que están contempladas en la OPPAP, por lo que, aunque las necesidades de la ciudadanía fueran otras estas no se podrían atender a través del PP.

Otro aspecto a observar es el del Consejo de Participación Ciudadana³¹, el cual está constituido por Presidente Honorario (Presidente Municipal), un secretario, (Coordinador Ejecutivo de Presidencia), diez vocales con voz y voto, el Contralor Municipal, como Comisario, con voz, pero sin voto, así como los Representantes de las Universidades, los cuales tienen voz pero no voto. Estos vocales son: el Secretario de Desarrollo Social; el Secretario de Infraestructura y Servicios Públicos; el titular de la Tesorería Municipal; el Regidor Presidente de la Comisión de Participación Ciudadana; el Regidor Presidente de la Comisión de Servicios

³⁰ Este documento fue proporcionado por Silvia Argüello De Julián 2014-2018, Vocal del Consejo de Presupuesto Participativo.

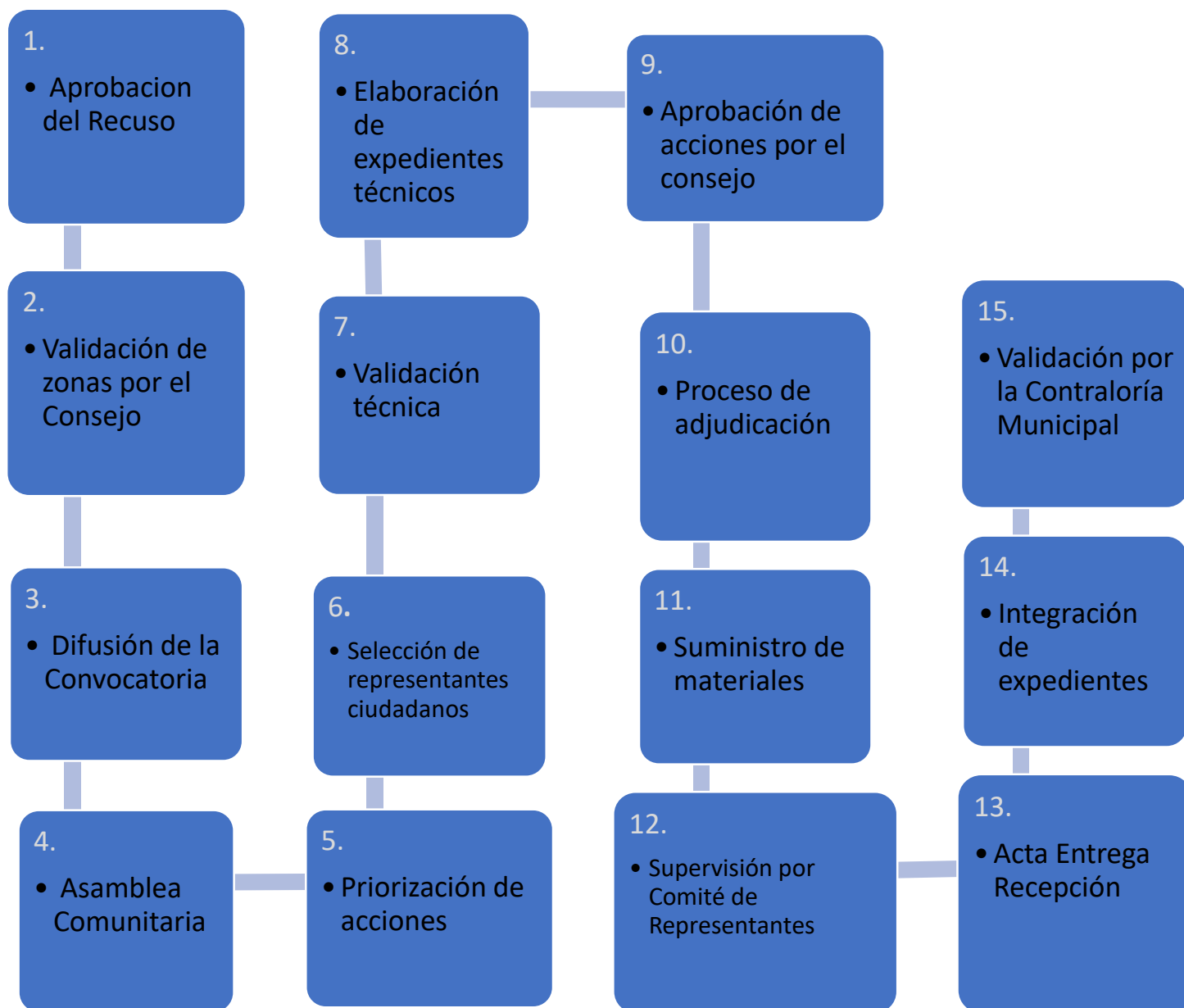
³¹ Cabe mencionar que para el 2020, el consejo de Presupuesto participativo quedó de la siguiente manera: Presidente Honorario (presidenta municipal); titular de Bienestar Municipal, como secretario; y como vocales, el Secretario de Infraestructura y Servicios Públicos; el Tesorero Municipal; el Gerente del Centro Histórico y Patrimonio Cultural; el Contralor Municipal; el regidor presidente de la Comisión de Bienestar; el regidor presidente de la Comisión de Participación Ciudadana; el regidor presidente de la Comisión de Servicios Públicos; el regidor presidente de la Comisión de Patrimonio y Hacienda; el regidor presidente de la Comisión de Infraestructura y Obra Pública; el regidor presidente de la Comisión de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente.(e-Consulta, 2020)

Públicos; el Regidor Presidente de la Comisión de Patrimonio y Hacienda Pública Municipal; el Regidor Presidente de la Comisión de Desarrollo Social; el Regidor Presidente de la Comisión de Infraestructura y Obra Pública; el Regidor Presidente de la Comisión de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente; el Regidor Presidente de la Comisión de Movilidad Urbana. Es así como una vez que se aprueban los proyectos por este consejo, sigue la vía del PP en el municipio de Puebla (cuadro 5), por el que se aprueban los proyectos del programa de PP.

Este proceso para el PP, es bastante sencillo, en realidad, al menos en el municipio de Puebla, porque si bien podría considerarse como limitado, lo cierto es que, en las Asambleas Comunitarias, es mucho más sencillo a través del formato de necesidades, identificar, cual es la necesidad que la mayoría de los asistentes a las asambleas, consideran necesaria para su comunidad, es por eso que a partir de 2019, se atienden nueve grandes rubros, lo cuales son: Instauración de centros culturales y espacios educativos; la rehabilitación de parques o jardines; la rehabilitación de calles; creación de proyectos comunitarios; instauración de centros de salud o rehabilitación de los mismos; instauración de escuelas; servicios públicos, como alumbrado, alcantarillado; seguridad pública; y la creación de centros de desarrollo comunitario.

Con estas acciones el municipio de Puebla a través del PP, a partir de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo de Presupuesto Participativo, ha logrado proyectar al menos 45 acciones a realizarse, por decisión de la ciudadanía.

CUADRO 5.



Fuente. Elaboración Propia con base al *Proceso del PP, 2014*

CONCLUSIONES

En más de tres décadas se han construido y consolidado diversos tipos de democracia, en donde no solamente se considera la participativa, también la directa, la representativa, en donde los mecanismos de participación están presentes, estos, tienen un común denominador, la participación social en los asuntos públicos, a pesar de que difieran tanto entre sí. Dentro de estos mecanismos, en la relación entre democracia participativa-democracia representativa surge el PP, como una respuesta a las necesidades que se estaban viviendo en ese momento, ya que no existían recursos encauzados colocar a la población como el centro del quehacer político en la toma de decisiones y mucho menos conducidos a la sociedad (Rendón 2004b)

Dentro de esta investigación se pudo observar la necesidad de una Ley de Participación Ciudadana en el Municipio ya no se diga en el Estado, que si bien no es necesaria para la aplicación del mecanismo abona en gran medida a la institucionalización de estos, ya que a pesar de la existencia y puesta en marcha de mecanismos de participación ciudadana como el PP, las reglas de operación encuadran los problemas de la ciudadanía que ellos consideran necesarios solucionar, por lo que si bien existe participación ciudadana esta podría abonar más al PP, si en una Ley de Participación Ciudadana estuviera regulada su

implementación y no solo en Reglas de Operación, por lo que tomando en cuenta esta situación, se puede aseverar que se limita la expresión de la ciudadanía.

Diversos estudios como Flisfisch (1989), Arbós y Ginger (1993), Kooiman (2003), Camou (2011), abonan a esta idea sobre la necesidad de una participación ciudadana normada, pues determinar a través de un orden jurídico la aplicación de un mecanismo tan útil como el caso del PP el cual permite, que sea la sociedad la que determine el destino de un presupuesto público, logrando así gobiernos más transparentes y más eficientes. Por otro lado, estudios como el de Bolos (2001), Buarque (1999), Wampler (2007), y Rosas Ramírez (2014) permitió en esta investigación a tener una visión más amplia de la administración del municipio.

Como se describió en párrafos anteriores la gobernabilidad es un método a través del cual es más efectiva la manera de gobernar, sin embargo estas nuevas gestiones no han sido tan efectivas como lo han descrito las diferentes administraciones, no importando el color que sea, pues se sujetan a las mismas reglas que el anterior, por lo que la utilización del PP fue una innovación de cómo llevar a cabo esa dirección gubernamental más eficiente, caso como el de Jalisco y de Estado de México donde la participación ciudadana fue fundamente para a comunidad, en caso como las delegaciones del Ciudad de México, en el que se lleva a cabo año con año el concurso para el presupuesto participativo, en donde la ciudadanía ya vota se ha demostrado en gobiernos anteriores, no solo desde la primera vez que se utilizó el mecanismo, sino también

Para fines de esta investigación, considero los componentes de la gobernabilidad de Camou (2000), gobiernos eficaces, legítimos y estables. Como bien señala Camou (2000) si los componentes de la gobernabilidad no se alcanzan no se puede hablar de gobernabilidad. Democracia representativa (Rendón, 2004a); sin embargo, el considerar a la ciudadana, las coloca como formas de acciones donde los gobiernos son más eficientes, pues se atienden las problemáticas desde la perspectiva ciudadana y no desde la postura de los gobiernos.

En tal tesitura, puedo concluir que la hipótesis de que el PP, ayuda a la gobernabilidad es verdadera, debido a que, este mecanismo, permitiendo la cercanía de la ciudadanía con los gobernantes, pero no solo permite un acercamiento, sino también la toma de decisiones. Lo que conlleva a que los gobiernos locales a poseer una mayor eficacia, así como ayuda a legitimar al gobernante, y por lo mismo una satisfacción de la ciudadanía

Como bien lo resumen Hevia, Vergara-Lope y Ávila³², (2011):

“La academia se interesó en estos procesos desde diversas aproximaciones. Unas centradas en el concepto de gobernanza y en la ampliación de los actores en el espacio público; y otras, en las relaciones y tensiones entre

³² En su texto de 2011, *Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el Gobierno Federal*, Felipe Hevia, Samana Vergara-Lope y Homero Ávila Landa incluyen un análisis de 256 leyes federales vigentes hasta el año 2008, así como 131 reglas de operación por lo mismo, está investigación académica sobre mecanismos de participación ciudadana, se coloca la palabra *resumen* para considerar todos los autores que utilizaron los autores para delimitar la idea. Como Aguilar, 2007; Avritzer, 2007; Bresser Pereira y Cunill, 1999; Fox, 2007; Isunza y Olvera, 2006; Levine y Molina, 2007; PNUD, 2004; Peruzzotti y Smulovitz, 2002; Santos, 2004; Schedler, 2004; Teixeira y Tatagiba, 2007.

democracia participativa y representativa. Hubo también discusiones sobre la ampliación de la democracia, incorporando dimensiones como la rendición de cuentas y la participación como una variable más para medir la calidad de las democracias.”

Es un hecho que la participación ciudadana como señala Rendon es “la mejor forma de potenciar el desarrollo social en un contexto de limitación de recursos Económicos” (2004: 209) sin embargo es esta misma ciudadanía, la que antes de entrar al juego exigirá ver que este mecanismo realmente funciona pues la población requiere de pruebas de que el sistema brindará resultados a favor de ellos.

REFERENCIAS

- Acuña, E. T., 2008. Colombia: entre la crisis de representación y la democracia directa. En: Y. Welp & S. Uwe, (Eds). *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*. Buenos Aires: Prometeo Libros, pp. 106-128
- Aguilar, L. F., 2006. *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México. Disponible en: <https://marcelagonzalezduarte.files.wordpress.com/2018/01/aguil-ar-villanueva-gobernanza-y-gestion-publica.pdf>.
- Aguilar, L. F., 2007. El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza, *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 5-32. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/3575/357533693001.pdf>.
- Alarcón, V., 2010. Democracia y participación ciudadana en México ¿Por qué es importante fortalecer dicha relación?. En *Revista Pluralidad y Consenso*. IBD-Senado de la República. 26-29. Disponible en <http://revista.ibd.senado.gob.mx/index.php/PluralidadyConsenso/article/view/188/188>.
- Alfaro, V. M., 2011. *Glosario de términos en ciencias políticas y gestión pública*. México, UNAM. Disponible en <http://www.paginaspersonales.unam.mx/app/webroot/files/358/GlosarioCienciasPoliticasyGestionPublica1de3.pdf>.
- Arbós, X. & Giner, S., 1993. *La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI, Madrid.
- Aucoin, P., 1996 Reforma administrativa en la gestión pública: Paradigmas, principios, paradojas y péndulos. En: Q. Brugue y J.Subirats (comps.). *Lecturas de gestión pública*. INAP, Madrid, 293-515. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=613310>.
- Ayala, A., 2013. La Planeación Participativa: Una Revisión de los Enfoques sobre la Planeación Participativa producidos en la Ciudad de Medellín en el Marco del Sistema Municipal de Planeación. En *Revista de Estudiantes de Ciencia Política* 3(2). Medellín, 21-35. Disponible en <https://revistas.udea.edu.co/index.php/recp/article/view/26237>.
- Baño, E., 1998. Participación Ciudadana: Elementos conceptuales. En E. Correa y M. Noe (Eds.) *Nociones de una Ciudadanía que crece*. FLACSO, Santiago, 15-37.
- Barzelay, M., 2001. [La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos \(y otros\)](#). En *Revista del CLAD Reforma y democracia*, CLAD, Caracas. 1-35. Disponible en

<https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbmxcGnVbHNhbnxneDpkODNjMzk0NTc4ZDZiNw>.

- Barzelay, M., 2003. La Nueva Gerencia Pública: invitación a un diálogo cosmopolita". En *Gestión y Política Pública*, 12 (2). 241-251. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/133/13312202.pdf>.
- Barzelay, M.; Armajani, B. J., 1992. *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*, UC Press., USA.
- Bloj, C., 2009. El presupuesto participativo y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias. En *CEPAL-Serie Políticas sociales*. 151(10), División de Desarrollo Social. Santiago de Chile. Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/6157-presupuesto-participativo-sus-potenciales-aportes-la-construccion-politicas>.
- Blondiaux, L. y Sintomer, Y., 2002. L'imperatif délibératif. En *Politix*, (57). 17-36. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5263666.pdf>.
- Bolos, S., 2001. *Los dilemas de la participación en gobiernos locales*. Universidad Iberoamericana - Santa Fe. USA.
- Brady, H., Verba, S., & Schlozman, K., 1995. Beyond Ses: A Resource Model of Political Participation. En *The American Political Science Review*, 89 (2), 271-294. <https://www.jstor.org/stable/2082425> .
- Buarque, S., 1999, Metodologia de Planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável en *Projeto de Cooperação Técnica*. INCRA/IICA, Brasilia.
- Camou, A., 2000a. Gobernabilidad. En L. Baca, et al. (comps.) *Léxico de la política*. Flacso-SEP-Conacyt-Fundación Heinrich Böll Stiftung-FCE, México.
- _____, 2000b. La múltiple (in) gobernabilidad: elementos para un análisis conceptual en *Revista Mexicana de Sociología*. 62, (4) UNAM, 159-188. Disponible en <https://www.jstor.org/stable/3541156>.
- _____, 2001. Estudio preliminar, *Los desafíos de la Gobernabilidad*, Flacso-IIS-UNAM-Plaza y Valdés. México. 15-60.
- _____, 2013. Gobernabilidad y Democracia. *Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica*. IFE, México, D. F.
- Cansino, C., 2007. Adiós a la ciencia política. Crónica de una muerte anunciada. En *Temas y Debates. Dossier*, UNR, Rosario 14(12) pp. 13-30. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2954742>
- Cabannes, Y., 2004. Presupuestos Participativos y finanzas locales. *Programa de Gestión Urbana*. PGU –ALC / UN – HABITAT. Porto Alegre. Disponible en https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/biblioteca_pp/pp_finanzas_locales.pdf

- Cabiedes, L., 2003. Aplicación de la nueva gestión pública a las reformas sanitarias del Reino Unido, Suecia, Nueva Zelanda y España. *Documentos de trabajo*, FCE-UO, 260, pp. 1-40. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/28092560_Aplicacion_de_la_nueva_gestion_publica_a_las_reformas_sanitarias_del_Reino_Unido_Suecia_Nueva_Zelanda_y_Espana
- Cáñez, A.; Beret, M.; & Balderas A., 2018. Experiencias de presupuestos participativos municipales en Jalisco. En *CIESAS*, Guadalajara. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/331024255_Experiencias_de_Presupuestos_Participativos_Municipales_en_Jalisco_Mexico
- Catálogo de Localidades. 2013. *Sistema de Apoyo para la Planeación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias*. Disponible en: <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=21&mun=114>
- CCSJP 2018. Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia del Estado de Puebla. Contraloría Social disponible en: <https://consejociudadanopuebla.org/contraloria-social/>
- Cejudo, G., 2013. La nueva gestión pública. Una introducción al concepto y a la práctica. En G. Cejudo (comp.), *Nueva gestión pública*, Siglo XXI, México. pp.17-48. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/272814906_La_nueva_gestion_publica
- Chica, S., 2011. Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. En *Administración & Desarrollo*, 583 (39), ESAP, Bogotá, 57-74. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3776682.pdf>.
- CIPEP, 2021. Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado De Puebla.
- Cogollos, S. y Ramírez, J., 2007. El camino tortuoso de la participación ciudadana. Una mirada al Cabildo Abierto en Bogotá. En *Universitas Humanística*, 63 (1), PUJ, Bogotá. 109-131. Disponible en <http://www.scielo.org.co/pdf/unih/n63/n63a07.pdf>.
- CONEVAL, 2010. *Mapas de los indicadores de carencia social, 2010*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social Ciudad de México: CONEVAL. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Informes/Pobreza_2010/Anexo_Estadistico/Mapas_pobreza_2008-2010.zip
- _____, 2019a. *Pobreza y Rezago social 2010-2012*. Puebla. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Ciudad de México: CONEVAL. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/folletos_pobrezay_rezagosocial/puebla_pob_rez_soc.pdf#search=pob%5Frez%5Fsoc%20puebla
- _____, 2019b. *10 Años de Medición de Pobreza en México, Avances y Retos de Política Social Puebla*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Ciudad de México: CONEVAL. Disponible en:

https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Comunicados_Pobreza_2018/COMUNICADO_MEDICION_POBREZA_2018_PUEBLA.pdf#search=comunicado%20de%20Prensa%20pobreza%20Puebla

_____, 2020. *Informe de pobreza y evaluación 2020. Puebla*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Ciudad de México: CONEVAL. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_Puebla_2020.pdf#search=informe%20de%20pobreza%20y%20evaluacion%202020

Coordinación General de Transparencia 2018. "Reglas de Operación, Criterios y Otros Documentos. Información Adicional" Disponible en: <http://gobiernoabierto.pueblacapital.gob.mx/noticias/item/3992-reglas-de-operacion-criterios-y-otros-documentos>

Coutiño, F. y Hernández, M. A., 2019. Cultura política: una revisión de los distintos enfoques. Hacia la construcción de una propuesta conceptual en M. A. Hernández, A. Muñoz y G. Meixueiro. (comp.), *Cultura Política en México. El estado del arte y los desafíos de su estudio a nivel subnacional*, 23-74. IEEPCO, Oaxaca.

Coutiño, F. y Hernández, A., 2019. Estado del Arte y Construcción de la Cultura Política Democrática en Puebla: Hacia una Propuesta en M. A. Hernández, A. Muñoz y G. Meixueiro (comp.), *Cultura Política en México. El estado del arte y los desafíos de su estudio a nivel subnacional*, 357-384. IEEPCO, Oaxaca.

CPC, 2021 Comité de Participación Ciudadana. Disponible en <https://cpc.org.mx/>

CPEUM, 2020. Constitución Política de México disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

CPEP, 2020. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla disponible en https://ojp.puebla.gob.mx/index.php/constitucion-local?task=callelement&format=raw&item_id=7679&element=af76c4a8-8f84-4127-96cd-3db92f73d0eb&method=download

CRMP, 2017. Código Reglamentario para el Municipio de Puebla disponible en http://gobiernoabierto.pueblacapital.gob.mx/transparencia_file/ayto/2017/77.01/sa.77.01.codigo_reglamentario_municipio_puebla.2017.pdf

Cunill, N., 1991. *Participación Ciudadana* Editorial CLAD. Venezuela.

Delgado, C. L., 2006. *Modelo para la gestión de presupuestos participativos en las delegaciones del Distrito Federal*. Tesis de (maestría). Disponible en <http://www.bib.uia.mx/tesis/pdf/014761/014761.pdf>

Diccionario de Poder Mundial, 2019. <http://poder-mundial.net/>

- DOF, 2017. Lineamientos para el Impulso, Conformación, Organización y Funcionamiento de los Mecanismos de Participación Ciudadana en las Dependencias y Entidades De La Administración Pública Federal.
- Duverger, M., 1980. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, México Disponible en: <https://www.scribd.com/doc/207565282/Libro-Instituciones-Politicasy-Derecho-Constitucional-1>.
- Editorial, 2020. Instalan Consejo para el Presupuesto Participativo 2020. *E-consulta*. 24 febrero 2020. Disponible en <https://www.e-consulta.com/nota/2020-02-24/gobierno/instalan-consejo-para-el-presupuesto-participativo-2020>
- Ekmekdjian, M. A., 1995. *Tratado de derecho constitucional* Tomo II, Ed. Depalma. Buenos Aires.
- Escamilla, A., 2019. El presupuesto participativo en la Ciudad de México: modalidades y resultados, *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad* 25 (74), 167-200. Disponible en <http://www.espiral.cucsh.udg.mx/index.php/EEES/article/view/7027>
- Flisfisch, A., 1989. Gobernabilidad y consolidación democrática: Sugerencias para la discusión. en *Revista Mexicana De Sociología*, 51(3), UNAM, 113-133. <https://www.jstor.org/stable/3540748>.
- Font, J., 2002. Ciudadanos y políticas públicas. Primera ed. España: Ariel.
- Gárate, P., 2017. Iniciativa que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la Dip. Paola Iveth Gárate Valenzuela (PRI), *Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación*, disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/04/asun_3534688_20170427_1492804516.pdf
- García, M., 2014. El Presupuesto Participativo en la Ciudad de México: Un análisis sobre la consecución de los objetivos de profundización democrática y justicia social. Tesina (de Maestría) CIDE. Disponible en <http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/2355/134057.pdf>
- García, M. L. & Téllez, L., 2018. El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México. *Perfiles latinoamericanos*, 26(52) FLACSO, México, 1-18. Disponible en <https://doi.org/10.18504/pl2652-012-2018>
- Gamboa, C. & García, M. d. I. L., 2006. DEMOCRACIA DIRECTA: REFERÉNDUM, PLEBISCITO E INICIATIVA POPULAR. Estudio de las iniciativas presentadas sobre el tema en la LIX Legislatura, así como Derecho Comparado y opiniones especializadas. Ciudad de México: H. CÁMARA DE DIPUTADOS LX LEGISLATURA. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-17-06.pdf>

- Gobierno de Puebla, 2019. *Objetivos de los Foros para la construcción de la Ley de Participación Ciudadana de Puebla*. Disponible en <https://puebla.gob.mx/lpc/images/documentos-de-interes/objetivos.pdf>
- Goldfrank, B., 2006a. Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio. En *Revista de ciencia política*, 26 (2), Santiago, 3-28. Disponible en <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2006000200001>
- _____, 2006b. Lecciones de las experiencias latinoamericanas de Presupuesto Participativo, traducido de "*Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting*", presentado en Reunión de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, San Juan. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/253455515_Lessons_from_Latin_American_Experience_in_Participatory_Budgeting
- Gordillo, A., 2014. Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas. *Tomo 1: Parte General*. Buenos Aires. Disponible en https://www.gordillo.com/pdf_tomo1/tomo1.pdf
- Guadarrama N., 2019. Ayuntamiento de Puebla incrementará 40% el presupuesto participativo para el próximo año. *Periódico Central*. 6 de Septiembre de 2019. Disponible en <https://www.periodicocentral.mx/2019/municipio/item/20485-ayuntamiento-de-puebla-incrementara-40-el-presupuesto-participativo-para-el-proximo-ano>
- Guillen, A., K. Sáenz, M.H. Badii y J. Castillo, 2009. Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. En *International Journal of Good Conscience*. 4(1): 179-193. Disponible en [http://www.spentamexico.org/v4-n1/4\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf)
- Gutiérrez, J. L., 2016. *El voto: herramienta de la vida democrática*, INE, Ciudad de México. Disponible en https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/el_voto_herramienta.pdf.
- Hernández, J. E., 2016. La participación ciudadana en la construcción de ciudadanía en jóvenes universitarios de la ciudad de Puebla 2012-2015, Tesis (de maestría) COLEF.
- Hernández, L., 2006. La APPO, *La Jornada*, 21 de noviembre de 2006. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/2006/11/21/index.php?section=opinion&article=027a1pol>
- Hevia, F. J., 2010. Participación ciudadana institucionalizada: análisis de los marcos legales de la participación en América Latina. En Dagnino, A. Olvera y A. Panfichi (Eds.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, FCE-UV- CIESAS, México. 367-395.
- Hevia, F. J.; Vergara-Lope, S.; Ávila, H., 2011. Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal *Perfiles Latinoamericanos*, 38 (2), FLCS, Distrito Federal, 65-88. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/115/11519271003.pdf>.

- Hobbes, T., 2017. *Leviatán*. F.C.E., México.
- Hood, C., 1996. Racionalismo económico en la gestión pública: ¿De la administración pública progresiva a la nueva gestión pública? En Q. Brugué y J. Subirats (comps.), *Lecturas de gestión pública*, INAP, Madrid, 469-490.
- IDD-MEX, 2020. Índice de Desarrollo Democrático de México. <https://idd-mex.org/>
- IECM, 2019. ¿Qué es y cómo funciona el Presupuesto Participativo? *Instituto Electoral Ciudad de México*. Disponible en <https://www.iecm.mx/participacionciudadana/presupuesto-participativo/que-es-y-como-funciona-el-presupuesto-participativo/>
- IECM, 2020. Instituto Electoral de la Ciudad de México. Disponible en <https://www.iecm.mx/>
- INEGI, 2020. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?t=268&ag=21114#tabMCcollapse-Indicadores>
- Jiménez, R. y Andrade, E., 2017. Construcción de cabildos abiertos y transparentes. Disponible en: <https://www.alcaldesdemexico.com/expediente-abierto/construccion-de-cabildos-abiertos-y-transparentes/>
- Kooiman, J., 2003. *Gobernar como Gobierno*, traducido de “*Governing as Governance*”. London, Sage Publication Ltd.
- LFCP, 2014. Ley Federal de Consulta Popular. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo.pdf>
- Llamas, F., 2004. Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales en *Psychosocial Intervention*, 13, (3) COPM, Madrid, 325-344. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1096597>
- LLaven, Y., 2019. “Entregan Obra de Programa de Presupuesto Participativo”, *La Jornada de Oriente*, 18 de diciembre 2019. Disponible en: <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/puebla/entregan-obra-de-programa-de-presupuesto-participativo/>
- [Lissindi, A.; Welp, Y.; y Zovatto, D. 2008. Democracia Directa en Latinoamérica, Buenos Aires, Prometeo.](#)
- López, M. A., 2012. *El lobby ciudadano, una nueva forma de participación en el nuevo paradigma*. Disponible en: <https://www.acima.es/2012/12/el-lobby-ciudadano-una-nueva-forma-de-participacion-en-el-nuevo-paradigma/>
- LOM, 2020. Ley Orgánica Municipal disponible en https://ojp.puebla.gob.mx/index.php/component/zoo/?task=callelement&format=rarw&item_id=5606&element=af76c4a8-8f84-4127-96cd-3db92f73d0eb&method=download

- LPCM, 2019. Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad De México disponible en http://www.contraloria.cdmx.gob.mx/docs/1908_LeyParticipacionCiudadanaN.pdf
- LTAIPJM, 2013, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios disponible en <https://info.jalisco.gob.mx/gobierno/documentos/14218>
- Luna, M., 2007. *Configuración de una Ley de Participación Ciudadana en El Estado de Puebla*. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Congreso/2doCongresoNac/pdf/1HMLUNAPOE XP.pdf>
- Mariñez, F., 2009. ¿Para qué sirve la participación ciudadana? en F. Mariñez, (coord.) *Compromiso ciudadano. Participación y gestión pública en Nuevo León*, Monterrey, Fondo Editorial NL, 17-31. Disponible en: <https://books.google.com.mx/books?id= 0nBrqnuyvvcC&pg>
- Maquiavelo, N., 2016. *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Akal, México.
- Meléndez, C. y Vergara, M.C., 2016 El presupuesto participativo en el marco de la nueva gestión pública, caso municipio de Puebla, ejercicio fiscal 2015, Tesis de maestría. BUAP. Disponible en <https://repositorioinstitucional.buap.mx/handle/20.500.12371/2460>.
- Merino, M., 2020. La participación ciudadana en la democracia. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, INE (4). México. Disponible en <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/02/CDCD-04.pdf>.
- Moreno, R., 2011, “Gobernabilidad y Gobernanza en la administración local” en Bertha Lerner, Berta; Uvalle, Ricardo; Moreno, Roberto (coords.), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, UNAM; IIS; IAPEM, México, 441-471.
- Molina, N., 1998. *De la denuncia a la construcción de la igualdad: Nuevas articulaciones entre ciudadanía y género en una ciudadanía que crece*, Flasco, Chile. Disponible en <http://www.flascochile.org/biblioteca/pub/publicos/1998/libro/002297.pdf>.
- Newman, J., 2001. “Modernising Governance. New Labour, Policy and Society”. London, SAGE Publication.
- Nie, N. y Verba, S., 1975. Political participation. En F. I. Greenstein, y N. W. Polsby (Eds.), *Handbook of Political Science*, 4, Addison-Wesley.
- Oliveira, O. P., 2011. Las dinámicas de transferencia del presupuesto participativo: una mirada hacia la acción de las élites. En Y. Welp, Y. & L. Whitehead, (Coords.). *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. Flasco. México, 119-144. Disponible en https://www.academia.edu/1580335/Caleidoscopio_de_la_Innovaci%C3%B3n_de_mocr%C3%A1tica_en_Am%C3%A9rica_Latina

- Olvera, A., 2009. *Las leyes de participación ciudadana en México: proyectos políticos, estrategias legislativas y retos estratégicos en la democratización futura*. SEGOB, México.
- OPPPMP, 2015. Orden Jurídico Poblano. Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo para el Municipio de Puebla. México. Disponible en: <https://www.oidp.net/docs/repo/doc342.pdf>
- _____, 2021, Orden Jurídico Poblano. Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo para el Municipio de Puebla. México. https://ojp.puebla.gob.mx/index.php/component/zoo/?task=callelement&format=raw&item_id=6493&element=af76c4a8-8f84-4127-96cd-3db92f73d0eb&method=download
- OPPPEP, 2017. *Orden Jurídico Poblano. Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo para el Estado de Puebla*. México. Disponible en: <https://n9.cl/ojdp>
- _____, 2021. *Orden Jurídico Poblano. Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo para el Estado de Puebla*. México. Disponible en https://ojp.puebla.gob.mx/index.php/reglas-de-operacion?task=callelement&format=raw&item_id=7643&element=af76c4a8-8f84-4127-96cd-3db92f73d0eb&method=download
- Parry, G., Moyser, G. y Day, N., 1992. Participación Política y Democracia, traducido de *Political Participation and Democracy en Britania*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Payne, J. M., 2006. "Las principales tendencias de reforma democrática en América Latina". En Payne, J.M. ... [et al], *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, BID, 331-346.
- PCEP, 2019. Proyecto de Ley de Participación Ciudadana del Estado de Puebla (ANEXO 1)
- Pérez, S., 1999. Gobierno y Participación Ciudadana. En *Quórum Legislativo*, 68 (4) México, p. 175-182.
- Pierre, J., 2000. INTRODUCCION traducido de Introduction. En Jon Pierre (Ed) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. New York, Oxford University Press. 1-10.
- PMD 2018-2024. Plan Municipal de Desarrollo. Disponible en https://gobiernoabierto.pueblacapital.gob.mx/transparencia_file/implan/77.fracc01/77.01.implan.plan.mpal.desarrollo.18.21.pdf
- PND 2013-2018. Plan Nacional de Desarrollo. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013
- PO 2018, Tomo DXIII, Acuerdo del 15 de diciembre de 2017 sobre la aprobación del PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL HONORABLE AYUNTAMIENTO DEL

MUNICIPIO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2018, Heroica Puebla de Zaragoza, publicado el día martes 2 de enero de 2018. Disponible en https://gobiernoabierto.pueblacapital.gob.mx/transparencia_file/informacion-complementaria/normatividad.presupuestal/presupuesto.egresos18.pdf

PO 2019, Tomo DXIII, Acuerdo del 20 de diciembre de 2019 sobre la aprobación del PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL HONORABLE AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020, Heroica Puebla de Zaragoza, publicado el día martes 31 de diciembre de 2019. Disponible en http://gobiernoabierto.pueblacapital.gob.mx/transparencia_file/informacion-complementaria/normatividad.presupuestal/presupuesto.egresos.puebla.2020.pdf

Portal Datos Abiertos. (2018), Beneficiarios del Programa de presupuesto participativo para el estado de Puebla 2018, láminas de acero. *Gobierno Estado de Puebla*. Disponible en <https://datos.gob.mx/busca/dataset/beneficiarios-del-programa-de-presupuesto-participativo-para-el-estado-de-puebla-2018-laminas-d>

Prats, J., 2001. *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico*. IIGC. Instituciones y Desarrollo, Vol. 10.

_____, 2005. *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*, Instituto Nacional de Administración Pública, Estudios Goberna, Madrid.

Primer Informe de Gobierno Municipal 2018 Claudia Rivera Vivanco disponible en https://gobiernoabierto.pueblacapital.gob.mx/transparencia_file/presidencia/2019/f racc29/pm.77.29.informe.claudia.rivera19.pdf

Przeworski, A. 2010. *Qué esperar de la democracia: límites y posibilidades del autogobierno*. Siglo XXI, Buenos Aires.

Puebla Ciudad Incluyente (2019) Presentan el Programa Presupuesto Participativo 2019. Disponible en <http://www.pueblacapital.gob.mx/noticias/noticias-destacadas/item/10583-presentan-el-programa-presupuesto-participativo-2019>

Rendón, A., 2004a. Los retos de la democracia participativa. En *Sociológica*, 19 (54), UAM, Ciudad de México, 183-211. Disponible en <http://www.sociologicamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/361/337>

_____, 2004b. Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo. En *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 1 (4), UAM, Ciudad de México, 9-36. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/726/72610402.pdf>

Rial, J., 1988. Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay. En *Revista Mexicana de Sociología*, 2 (2), UNAM, Distrito Federal, 11-33.

- Rhodes, R.A.W., 1997. Entender la gobernanza. Redes políticas, gobernanza, reflexividad y rendición de cuentas. traducido de *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, Open University Press.
- _____, 2005. La Nueva Gobernanza: Gobernar Sin Gobierno. en A. Cerillo, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia.*, INAP, Madrid, 99-122.
- Rosas-Ramírez, M. 2014. Participación ciudadana en la gestión de la política social municipal. Redes sociales y subjetividad de los actores en los procesos de gestión pública colectiva. Los casos de Cuquío y Guadalajara, 1992-2003. Tesis de doctorado, Doctorado en Estudios Científico Sociales. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO. Disponible en <http://hdl.handle.net/11117/2624>
- Roth, A., 2006. *Discurso sin compromiso. La Política Pública de Derechos Humanos en Colombia*. Ediciones Aura. Bogotá.
- Rousseau, J. J., 1985. *El contrato social*. Ed. Sarpe, España.
- SAEP, 2016. Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla. Disponible en http://seseap.puebla.gob.mx/normatividad/marco-normativo/ambito-estatal/download/9_6e6e5d9e886edc2e08af6ff6dc3810c6
- Sandoval, C.; Sanhueza, A.; Williner, A., 2015. La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar, *Manuales de la CEPAL (1)* Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39055/7/S1501278_es.pdf
- Sartori, G., 1994. ¿Qué es la democracia?. Ed. Nueva Alianza, México.
- Seligson, M., y Booth, J., 1976. Political Participation in Latin America: An Agenda for Research. en *Latin American Research Review*, 11 (3), 95-119. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/2502505>
- Sintomer, Y., 2005. Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos en *Revista Reforma y Democracia*, 31(2), CLAD, Caracas, 1-17. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533663003.pdf>
- _____. (2008). La participación ciudadana como tendencia política en Europa. En *Los Modelos, proyectos y políticas de la participación en las grandes ciudades*, Berlín, 17- 34.
- SNIEG, 2018. Ley del Sistema Nacional de Información Estadística (SNIEG) disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSNIEG_250618.pdf
- SNIEG, 2008. Reglas para la integración y funcionamiento del Consejo Consultivo Nacional. *Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica*, p.10 disponible en: https://snieg.mx/DocumentacionPortal/Normatividad/historica/1_Reglas_CCN_aprob_171008.pdf
- SPCEJ, 2019. Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco (2019) disponible en

https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Ley%20de%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana_0.pdf

Stoker, G., 2006. Politics in mass democracies: destined to disappoint?, *Representation*, 42(3), 181-194.

Uvalle, R., 2011. Sociedad abierta, gobernabilidad y gestión pública en B. Lerner; R. Uvalle; R. Moreno, (Coords.), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, UNAM; IIS; IAPEM, México, 33-64. Disponible en <https://lap2016ciclo7.files.wordpress.com/2015/08/sociedad-abiertagobernabilidad-gestic3b3n-pc3bablica-r-uvalle.pdf>

Valverde, K.; Gutiérrez, E.; & García, F.D.M., 2013. Presupuesto público sin participación ciudadana: La necesidad de un cambio institucional en México para la consolidación democrática. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 58(218), Ciudad de México, 105-128. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182013000200005&lng=es&tlng=es

Velásquez, F. y González, E., 2003 ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona. Disponible en https://issuu.com/azoma/docs/glc_25_participacionciudadanacolombia_librocomplet

Velázquez, J., 2017. Redes Sociales y Participación Ciudadana en lo Local (El Presupuesto Participativo de Tlajomulco De Zúñiga, 2010-2016) Trabajo recepcional de Maestría ITESO. San Pedro Tlaquepaque, Jalisco Disponible en <https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/4820/Redes%20sociales%20y%20participaci%C3%B3n%20ciudadana%20en%20lo%20local.pdf>

Villalon, P. C., 1980. El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional. En *Revista de Estudios Políticos*, 12, 145-168. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/26601.pdf>.

Villarreal, M., 2010. Los consejos ciudadanos y la gestión pública en Nuevo León. *XXII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública* 1-31. Caracas, Venezuela: CLAD. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/288670947_Los_consejos_ciudadanos_y_la_gestion_publica_en_Nuevo_Leon

Wampler, B., 2007. A Guide to Participatory Budgeting. Washington D.C., Banco Mundial. Disponible en <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/A-Guide-to-Participatory-Budgeting.pdf>

Webber, M., 1977. *Economía y Sociedad*, F.C.E. México.

Ziccardi, A., 1997. Metodología de Evaluación del Desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas, IISUNAM, México.

- _____, 2004. Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local. En A. Ziccardi. *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. UNAM, IIS, INDESOL, COMECOSO.
- Zovatto, D., 2006. Instituciones de democracia directa en América Latina. En M. Payne; D. Zovatto; M. Mateo; *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, BID-IIDAE, Washington, 241-261. Disponible en <https://publications.iadb.org/es/la-politica-importa-democracia-y-desarrollo-en-america-latina>

ANEXO 1. PROYECTO DE LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE PUEBLA

BOSQUEJO DE ESTRUCTURA PARA UN ORDENAMIENTO QUE

REGULE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PUEBLA

CAPÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

1. Objeto.
2. Definiciones.

CAPÍTULO SEGUNDO

DE LOS DERECHOS CIUDADANOS A LA PARTICIPACIÓN

1. Son derechos de las ciudadanas y los ciudadanos poblanos, en materia de participación ciudadana:

- a) Votar en los procesos de participación ciudadana
- b) Iniciar procesos de participación ciudadana
- c) Organizar procesos de participación ciudadana
- d) Integrar órganos (para los procesos de participación ciudadana y aquellos que se originen como mecanismos de participación)
- e) Recibir respuesta cuando se solicite la instrumentación de un mecanismo de participación ciudadana o cuando se realice una petición de información al respecto
- f) Recibir información relativa a los instrumentos o procesos de participación ciudadana

- g) Promover la participación ciudadana en procesos
- h) Promover el sentido deseado para la resolución de un proceso de participación ciudadana
- i) Vigilar u observar los procesos de participación ciudadana
- j) Impugnar y denunciar fallas e irregularidades en los procesos de participación ciudadana

CAPÍTULO TERCERO

DE LOS INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA

SECCIÓN PRIMERA

Disposiciones Comunes

a) Determinación de los instrumentos

- I. Plebiscito.
- II. Referéndum.
- III. Iniciativa popular.
- IV. Revocación de mandato. V. Consulta popular.

b) Solicitud

- Autoridades
- Definición
- Legitimación
- Requisitos para la solicitud
- Procedimiento de aprobación

- Ciudadanos
- Requisitos
- Umbral de firmas

- Plazos
- Proceso de comprobación
- Resultados
- Recursos

c) Restricciones

- Decisiones o disposiciones vedadas
- Principios de organización vedados
- Principio de progresividad o no regresión de los derechos humanos
- Número de eventos por ejercicio

d) Convocatoria

- Contenido básico
- Plazos
- Fecha de realización (¿coincidencia con jornada electoral?)

e) Procedimientos genéricos

- Organización
- Promoción
- Resultados
- Recursos

SECCIÓN SEGUNDA

Del Plebiscito

a) Definición

Se someten a votación popular las propuestas de decisiones o actos del Ejecutivo del Estado considerados como trascendentales para el orden público o el interés social. La solicitud sólo puede venir del Congreso, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, o del Gobernador del Estado.

- b) **Ámbito de aplicación**
- c) **Requisitos específicos de instrumentación**
- d) **Procedimientos especiales**
- e) **Consecuencias de la determinación, según umbrales**

SECCIÓN TERCERA

Del Referéndum.

- a) **Definición**

Se someten a votación popular leyes trascendentales para el orden público o interés social que apruebe el Congreso del Estado, con algunas excepciones. Puede solicitarlo el Gobernador, sin plazo, o los ciudadanos en un número equivalente a un 15% de los inscritos en el Registro Federal de Electores, dentro de los 30 días naturales a su publicación.

- b) **Ámbito de aplicación**
- c) **Requisitos específicos de instrumentación**
- d) **Procedimientos especiales**
- e) **Consecuencias de la determinación, según umbrales**

SECCIÓN CUARTA

De la Consulta Popular.

- a) **Definición**

Se somete a votación popular un tema de trascendencia para el estado y la forma en que debería ser atendido por el Gobierno o el Congreso.

(Precisa reforma constitucional, para que su resultado sea vinculatorio.)

- b) Ámbito de aplicación
- c) Requisitos específicos de instrumentación
- d) Procedimientos especiales
- e) Consecuencias de la determinación, según umbrales

SECCIÓN QUINTA

De la Revocación de mandato.

- a) Definición

Se somete a votación popular la permanencia o la revocación del mandato de los titulares del ejecutivo estatal y de los municipios.

(Precisa reforma constitucional.)

- b) Ámbito de aplicación
- c) Requisitos específicos de instrumentación
- d) Procedimientos especiales
- e) Umbrales para la revocación
- f) Consecuencias de la revocación

SECCIÓN SEXTA

De La Iniciativa Popular.

a) Definición

Los ciudadanos, en un número cuando menos el 2.5% de los inscritos en el Registro Federal de Electores, podrán presentar al Congreso del Estado, proyectos de leyes respecto a las materias de competencia legislativa del mismo, con algunas excepciones.

b) Ámbito de aplicación

c) Materias vedadas

d) Umbral específico de apoyo ciudadano

e) Procedimiento de atención preferente

f) Consecuencias del incumplimiento

CAPÍTULO CUARTO

INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

1. Disposiciones Comunes

a) Determinación de los instrumentos

- I. Audiencias públicas.
- II. Planeación participativa.
- III. Presupuesto participativo.
- IV. Consejos consultivos.
- V. Comités de participación.
- VI. Los comités de participación de los pueblos originarios y comunidades indígenas. VII. Asamblea Popular VIII. Cabildo abierto.
- IX. Contralorías sociales.
- X. Colaboración ciudadana.
- XI. Foro de las niñas y los niños.

SECCIÓN PRIMERA

Audiencias públicas.

Los gobiernos estatales y Municipales realizan ciclos periódicos (semanales, quincenales, mensuales) de audiencias abiertas a la ciudadanía, para escuchar directamente requerimientos, quejas, denuncias, etc.

SECCIÓN SEGUNDA

Planeación participativa.

□ Los gobiernos estatales y municipales establecen mecanismos de participación de la ciudadanía, las organizaciones civiles y sociales, los sectores social y privado y otros actores, para recabar propuestas, someterlas a opinión y conformar el Plan Estatal de Desarrollo y los programas de desarrollo.

SECCIÓN TERCERA

Presupuesto participativo.

□ Los gobiernos estatales y municipales destinan un porcentaje de su presupuesto de libre disposición para que la ciudadanía de la unidad territorial determinada decida por votación a qué obras o servicios deberá destinarse.

SECCIÓN CUARTA

Consejos consultivos.

□ Los gobiernos estatales y municipales crean órganos denominados consejos para permitir que ciudadanos, académicos, especialistas, expertos, etc., realicen opiniones, revisiones o evaluaciones de políticas públicas.

SECCIÓN QUINTA

Comités de participación.

Autoridades estatales o municipales promueven la integración de órganos de información, consulta, promoción, gestión social y colaboración vecinal.

SECCIÓN SEXTA

Esquemas de participación de pueblos y comunidades indígenas.

Se respetan las formas tradicionales en que los pueblos y comunidades indígenas toman posición de políticas y programas de gobierno y los transmiten a la autoridad correspondiente.

SECCIÓN SÉPTIMA

Asamblea Popular

- Instancia que reúne a los habitantes de una unidad territorial específica (colonia, barrio, municipio, región, etc.) para la discusión y toma de definiciones populares de diversa índole (opiniones, evaluación de programas, políticas y servicios públicos, definición de necesidades básicas de la comunidad), misma que se comunica al Gobierno para su atención por un canal preestablecido o mediante representantes elegidos popularmente para el caso concreto.

SECCIÓN OCTAVA

Cabildo abierto.

- Los cabildos de los municipios del estado tienen la obligación de realizar sesiones periódicas (semanales o mensuales) a la que pueden asistir ciudadanos interesados en uno o varios temas de la sesión, respecto de los cuáles pueden participar en la discusión, si bien, no pueden tomar parte en la resolución.

SECCIÓN NOVENA

Contralorías sociales.

Los ciudadanos solicitan o son convocados para verificar la correcta, legal y eficiente ejecución de un programa de gobierno, sea que este por ejecutarse, en ejecución o ya ejecutado.

SECCIÓN DÉCIMA

Colaboración ciudadana.

Ciudadanos u organizaciones pueden solicitar la colaboración con dependencias o entidades, estatales o municipales, para la ejecución de una obra o la prestación de un servicio, aportando trabajo o recursos económicos o materiales para su realización.

SECCIÓN DÉCIMA PRIMERA

Foro de las niñas y los niños.

□ La autoridad correspondiente (sistema DIF o autoridades relacionadas con el resguardo de los derechos de las niñas y niños) genera esquemas de participación de niñas y niños para el conocimiento de sus requerimientos, situación, ánimo social, etc.

y promover la formación temprana de ciudadanía.

Nota: *Las y los jóvenes podrán participar en todos los instrumentos, con efectos indicativos, salvo cuando las políticas, programas, presupuestos, etc. motivo de la implementación de los instrumentos de la democracia participativa estén orientados expresamente a ese sector, en cuyo caso deben resolverse las consecuencias posibles que deriven de su participación (vinculatoriedad de la decisión o efectos indicativos).*

CAPÍTULO QUINTO DE LAS AUTORIDADES

SECCIÓN PRIMERA

Del Consejo de Participación Ciudadana

□ Instancia gubernamental integrada por ciudadanos que promueve el ejercicio de los instrumentos de participación ciudadana.

SECCIÓN SEGUNDA

De las Obligaciones de las Dependencias y Organismos

Informar, consultar, realizar audiencias públicas deliberativas y rendir cuentas ante las personas y sus comunidades sobre la administración de los recursos y la elaboración de las políticas públicas

SECCIÓN TERCERA

Del Instituto Electoral del Estado de Puebla

Remisión al Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, para los procedimientos de verificación de requisitos, emisión de convocatorias, organización y desarrollo de los procesos de participación ciudadana.

----- 0 -----

Miércoles 21 de agosto de 2019.

Documento enviado por la Lic. Denisse Ortiz Pérez

(Las observaciones, opiniones y comentarios expresados son responsabilidad exclusiva de sus autores)

ANEXO 2. MANUAL CIUDADANO DE PARTICIPACIÓN



Coordinación Estatal de Transparencia y Gobierno Abierto

Josefina Buxadé Castelán
Andrea Gómez Chargoy
Luis Daniel Oidor Juárez
Maricarmen Arenas Medina

Centro Integral de Servicios,
Bulevar Atlixcáyotl, No. 1101, Edificio Norte, primer piso.
Reserva Territorial Atlixcáyotl de Puebla, Puebla. C.P. 72190

<http://cetga.puebla.gob.mx/>

INTRODUCCIÓN

Gobierno Abierto, Participativo y Eficiente (GAPE) es el mecanismo institucional de participación ciudadana con el que cuenta el Gobierno del Estado de Puebla. Su objetivo es ser un vínculo permanente con la ciudadanía, las organizaciones civiles y los grupos de interés, y generar espacios de colaboración para atender conjuntamente los problemas públicos que se consideren relevantes.

El presente manual tiene como finalidad orientar a las y los ciudadanos sobre cómo utilizar **GAPE**.

CONTENIDO

- ¿Qué es participación ciudadana?
- ¿Qué es GAPE?
- ¿Cómo participar?

¿QUÉ ES PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

La sociedad genera conocimiento colectivo que puede ser aprovechado para brindar alternativas o soluciones a los problemas públicos. La participación ciudadana es la construcción de puentes que permiten que ese conocimiento tenga incidencia en las decisiones públicas. Es responsabilidad de los gobiernos tender esos puentes y generar las condiciones para una participación libre y segura.

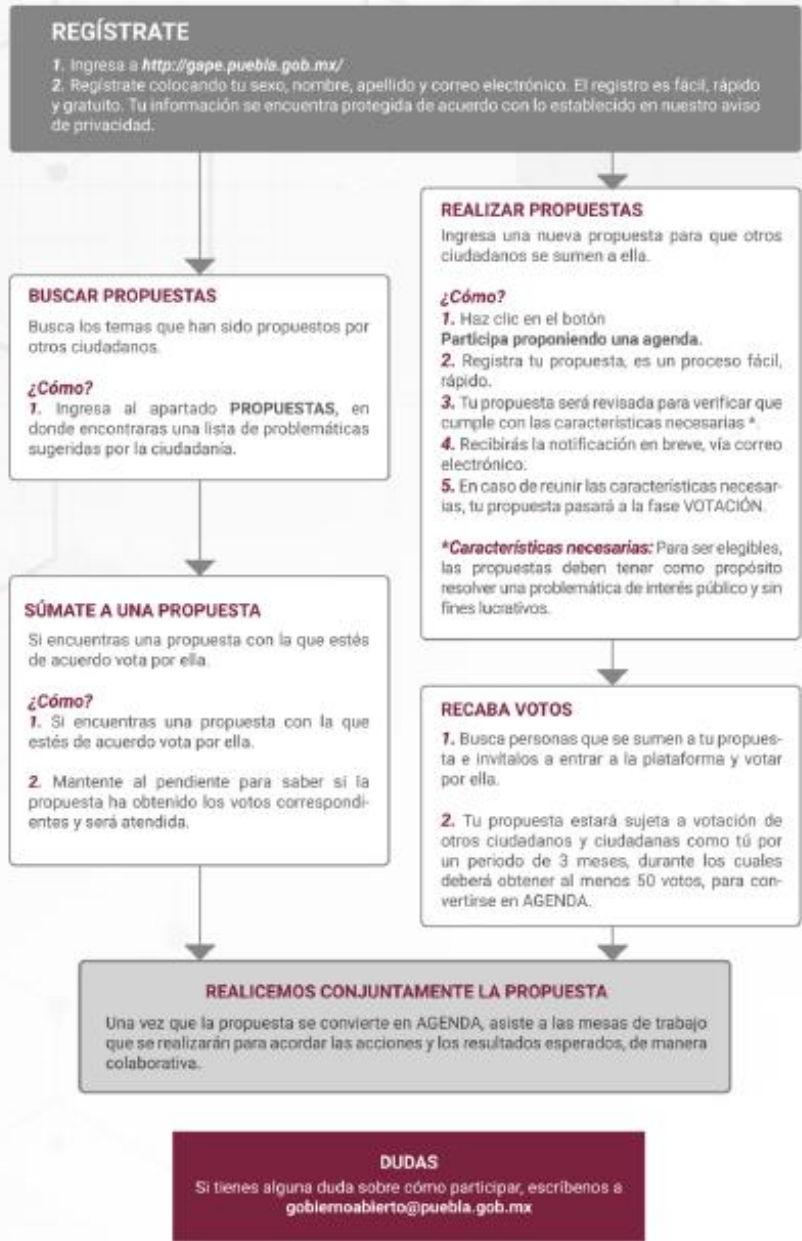
¿QUÉ ES GAPE?

En Puebla, el programa de Gobierno Abierto, Participativo y Eficiente (GAPE) es el modelo que permite incorporar la participación ciudadana de manera institucionalizada en las políticas públicas; fue desarrollado por el Banco Mundial, e implementado por el Gobierno del Estado, para la creación de alianzas con la sociedad civil.

GAPE responde al compromiso del Gobierno del Estado de conformar una administración incluyente, con un nuevo modelo de gobernanza que integra el gobierno abierto, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la innovación tecnológica.

¿CÓMO PARTICIPAR?

Si tienes alguna propuesta sobre cómo mejorar o solucionar un problema público, ingresa a gape.puebla.gob.mx y sigue los pasos que se describen a continuación:



El estado de Puebla necesita de tus ideas, tu voz es importante.

¡Participa!

ANEXO 3. FORMATO DE IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES



FORMATO DE IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES Nika tãpejenaske tien techpolowa

Marca del 1 al 3, las necesidades que consideres más importantes para tu comunidad.
Xãtlãllã se, otãla ye Eyi, tien okachi tãneki nika toaltãpetãl.



Centros culturales,
espacios educativos
Kal tamãtlã, kallãmãchtãtlã



Rehabilitaci3n de
parques o jardines
Tãyãyãchtãtlã sochtãmãtlã



Rehabilitaci3n
de calles
Otlã tãyãyãchtãtlã



Proyectos Comunitarios
Tãmãn tãpãpãtlã ãltãpãmã



Centros de salud
/rehabilitaci3n
Kãmpã tãpãpã / tãkãpãtlã



Escuelas
Kallãmãchtãtlã



Servicios pãblicos
(alumbrado, alcantarillado)
Tãyãyãchtãtlã ãltãpãmã



Seguridad pãblica
Tãn tamãltãtlã



Centros de desarrollo
comunitario
Kal tãmãyãchtãtlã tien ãltãpãmã

Este programa es pãblico, ãpãnã a cualquier pãrte del pãis. Cuãdo pãsible el uso para fines pãrte del Desarrollo Social.