



BUAP

**Facultad de
Administración**

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

**EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL MARCO
DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA, CASO MUNICIPIO
DE PUEBLA, EJERCICIO FISCAL 2015**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRAS EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

PRESENTAN:
**CINTHIA MELÉNDEZ MARTÍNEZ
MARTHA CECILIA VERGARA FLORES**

DIRECTOR DE TESIS:
DR. JOSÉ AURELIO CRUZ DE LOS ÁNGELES

PUEBLA, PUE.

SEPTIEMBRE, 2016

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I. MARCO METODOLÓGICO.....1

1.1.	Determinación del Objeto de Estudio.....	1
1.2.	Delimitación del Objeto de Estudio.....	2
1.3.	Planteamiento del Problema.....	4
1.4.	Objetivo General de la Investigación.....	5
1.4.1.	Objetivos Particulares y Específicos.....	5
1.5.	Justificación.....	7
1.6.	Hipótesis.....	9
1.7.	Tipo de investigación.....	10
1.8.	Diseño de investigación.....	10

CAPÍTULO II. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y LA GOBERNANZA..... 14

2.1.	Origen y conceptos básicos de la Nueva Gestión Pública.....	15
2.1.1.	La Nueva Gestión Pública.....	16
2.1.2.	Fundamentación teórica de la Nueva Gestión Pública.....	24
2.1.3.	Objetivos y Características de la Nueva Gestión Pública.....	26
2.2.	La Nueva Gestión Pública y su implementación en América Latina.....	29
2.3.	La Gobernanza y sus repercusiones en la transformación del Estado....	31
2.4.	Democracia participativa y las nuevas prácticas de inclusión ciudadana.....	34

CAPÍTULO III. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.....	42
3.1. Antecedentes y concepto del Presupuesto Participativo.....	43
3.1.1. Origen e influencia de la experiencia de Porto Alegre.....	44
3.2. Etapas y características del Presupuesto Participativo.....	51
3.3. Diseño Institucional del Presupuesto Participativo y el rol de las Instituciones Públicas.....	56
3.4. La participación ciudadana en el Presupuesto Participativo.....	58
3.5. El Presupuesto Participativo en México.....	60
CAPITULO IV. ANTECEDENTES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL MUNICIPIO DE PUEBLA.....	65
4.1. Municipio de Puebla.....	66
4.1.1. Organización administrativa del municipio de Puebla.....	68
4.2. Antecedentes del Presupuesto Participativo en Puebla.....	74
4.3. La asignación de recursos municipales para la inversión del Presupuesto Participativo en el municipio de Puebla.....	77
4.4. Marco legal del Presupuesto Participativo en Puebla.....	79
CAPITULO V. ESTUDIO DE CASO: LA EXPERIENCIA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL MUNICIPIO DE PUEBLA EN 2015.....	86
5.1. Fases del proceso del Presupuesto Participativo en el municipio de Puebla en 2015.....	86
5.2. Poblaciones beneficiadas por el Presupuesto Participativo 2015.....	106
5.3. Conclusiones.....	110
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	119
ANEXOS.....	127

INDICE DE IMÁGENES

Imagen 1. Estructura Organizacional del Municipio de Puebla para la administración 2014 -2018	69
Imagen 2. Estructura Organizacional de la Secretaria de Desarrollo Social para la administración 2014 -2018.....	72
Imagen 3. Organigrama General de la Dirección de Promoción y Participación Social de la Secretaria de Desarrollo Social para la administración 2014 - 2018.....	73
Imagen 4. Estructura Orgánica de la Dirección de Promoción y Participación Social de la Secretaria de Desarrollo Social para la administración 2014 - 2018.....	74
Imagen 5. Comparativa de Inversión en el Programa de Presupuesto Participativo en los ejercicios 2010 y 2015.....	88
Imagen 6. Diagrama de flujo Procedimiento de EJECUCIÓN Anexo 7 del Programa de Presupuesto Participativo.....	98
Imagen 7. Vertientes para la aplicación del Programa Presupuesto Participativo	100
Imagen 8. Comparativa de resultados de Presupuesto Participativo en los ejercicios 2010 y 2015.....	101
Imagen 9. Indicadores de Gestión relacionados con el Programa Presupuesto Participativo.....	114

Imagen 10. Tipos de Obras y Acciones y Proyectos en la Vertiente Focalizada.....108

Imagen 11. Zonas de Atención Beneficiadas en el Programa de Presupuesto Participativo en el ejercicio 2015.....109

INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Características Generales del Presupuesto Participativo en el Municipio de Puebla en las administraciones 2008-2011, 2011-2014 y 2014-2018.....77

Tabla 2. Evolución del Presupuesto Participativo en el Municipio de Puebla en las administraciones 2008-2011, 2011-2014 y 2014-2018.....83

INTRODUCCIÓN

La modernización administrativa surgida en las últimas décadas del siglo pasado, trajo consigo la necesidad de implementar nuevos modelos de gestión que dieran respuesta a la crisis por la que atravesaba el Estado. Así, la Nueva Gestión Pública, constituyó una respuesta a los problemas crecientes del gobierno: déficit fiscal, ineficiencia de los servicios públicos y la desconfianza ciudadana.

De la mano de la Nueva Gestión Pública surgió el término Gobernanza, que alude a la mayor capacidad de decisión de los actores no gubernamentales en la atención de los asuntos públicos, en la definición y en la orientación de las políticas públicas.

La modernización administrativa trajo consigo la necesidad de crear herramientas que permitieran el involucramiento de la ciudadanía en la solución de problemas en los que el Estado no tenía la capacidad para intervenir, ya sea por falta de recursos públicos o por la excesiva burocratización.

Una de estas herramientas, es representada por el Presupuesto Participativo, mismo que ha sido importado de otras latitudes, como el caso de Porto Alegre, Brasil, a través del cual los ciudadanos intervienen en la toma de decisiones y en la definición de las políticas públicas que den solución a los problemas que aquejan su barrio, colonia o población.

Al hablar de Presupuesto Participativo es necesario partir de la importancia que ha tomado el rol de la ciudadanía a través de su participación en las decisiones de gobierno dentro de la Nueva Gestión Pública, un tema que se ha colocado en un lugar preponderante en la búsqueda de avanzar en

el camino hacia una democracia participativa en los gobiernos de todo el mundo.

Lo anterior tiene origen en una mayor exigencia de los ciudadanos, quienes a medida que ha pasado el tiempo y en una posición de hartazgo, han evolucionado sus preferencias al otorgar cada vez más fuerza y peso a la valoración de la capacidad de gestión de los gobiernos y descartando cada vez más cuestiones ideológicas y partidistas.

Es así que la modernización de la Administración Pública se convierte en un tema impostergable, aunque complicado en su implementación, para la mejora y legitimización de un gobierno responsable y al servicio del ciudadano.

En los últimos años el Presupuesto Participativo se ha convertido en un tema de debate central en el ámbito de la política local, el aumento de demandas sociales y la necesidad en la toma de decisiones de los asuntos municipales por parte de la sociedad, exigen a los gobiernos locales mayor capacidad en la gestión administrativa.

En el caso del municipio de Puebla, el Presupuesto Participativo se implementó por primera vez en el año 2009, como un modelo de gestión democrática, con recursos limitados que fueron aplicados en una Junta Auxiliar y dos colonias marginadas; con el paso del tiempo el presupuesto participativo ha ido evolucionando hasta convertirse en una herramienta que promueve la participación ciudadana en la toma de decisiones, genera corresponsabilidad entre sociedad y gobierno para la atención de necesidades que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población, por ello es importante analizar cómo se ha estructurado y llevado a la práctica para determinar hasta qué punto ha sido viable su aplicación.

El estudio de caso del Presupuesto Participativo que se presenta, permitirá examinar el alcance real de uno de los principales intentos por profundizar la participación ciudadana y, por lo tanto, la democracia participativa en el municipio.

Asimismo, expondrá el carácter que adopta en el gobierno local la implementación de un instrumento que en otras latitudes ha resultado muy exitoso para generar políticas públicas más participativas y un desarrollo institucional exitoso.

El primer capítulo se encuentra integrado por el marco metodológico, en donde se describen los principales elementos de la investigación a realizar, desde la descripción del objeto de estudio, hasta los principales conceptos a abordar, así como los objetivos, preguntas de investigación y la hipótesis de la misma.

Para el segundo capítulo se realiza una investigación documental acerca de los conceptos que forman parte de la Nueva Gestión Pública, partiendo de los antecedentes de la misma, hasta su introducción en países de América Latina como México, y de este modo dar paso a la participación ciudadana como un elemento fundamental del concepto.

Siguiendo el orden de la investigación, el capítulo tres se enfoca en la recolección y análisis de bibliografía acerca del Presupuesto Participativo, desde su aparición oficial en Porto Alegre, Brasil, así como las principales características del mismo y su puesta en marcha en Puebla, que es el punto esencial de este trabajo.

Es justo la introducción del Presupuesto Participativo en el Municipio de Puebla, el tema que ocupa el cuarto capítulo, haciendo una breve descripción

contextual de las principales características de la ciudad, así como del origen del programa en el municipio.

Finalmente, el quinto capítulo aborda el estudio de caso de la implementación del Presupuesto Participativo en el Municipio de Puebla, durante el ejercicio fiscal 2015, en donde se describen, de acuerdo a la información pública disponible, las reglas de operación del programa y los alcances institucionales-administrativos del programa.

CAPÍTULO I

MARCO METODOLÓGICO

Una de las herramientas más importantes para la investigación científica es el proceso a través del cual se lleva a cabo. En este capítulo se describe puntualmente qué método se utilizó para la realización de esta investigación, así como los principales tópicos que la direccionaron.

En ese sentido, se describen los principales conceptos de los que se parte para iniciar el trabajo de análisis que se presenta; asimismo se puntualiza la problemática a resolver, y por ende, los objetivos a través de los que se buscar abordar la problemática planteada.

Finalmente, se realiza una breve descripción del tipo de investigación que se llevará a cabo, así como la forma en que se encuentra diseñada, describiendo el contenido en cada capítulo.

1.1. Determinación del Objeto de Estudio

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL MARCO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA, CASO MUNICIPIO DE PUEBLA, EJERCICIO FISCAL 2015.

1.2. Delimitación del Objeto de Estudio

Límites Teóricos

Presupuesto Participativo: Es un mecanismo (o un proceso) por el cual la población define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos públicos. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Un-Hábitat, 2004, p. 20).

Nueva Gerencia Pública: Es un conjunto de iniciativas de reforma de la gestión pública, en las estructuras y procesos de organización del sector público para mejorar su funcionamiento, y que se caracterizó por la aplicación de las tecnologías de gestión privada en el ámbito de las organizaciones públicas, la racionalización de estructuras y procedimientos, la revisión de los procedimientos de toma de decisiones y el incremento de la productividad de los empleados públicos. Serna (2010, p. 26)

Gobernanza: Alude a la mayor capacidad de decisión de los actores no gubernamentales en la atención de los asuntos públicos, en la definición y en la orientación de las políticas públicas. (Serna, 2010, p. 35)

Políticas Públicas: Son cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos acotados, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad. Canto (2002, p.70)

Participación Ciudadana: Es el proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno, intervienen en la marcha de los asuntos colectivos, con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político. Velázquez y González, citados por Canto, (2010, p. 28).

Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla: Cuerpo colegiado encargado del gobierno y administración de un municipio.

Presupuesto de Egresos para el Municipio de Puebla, Ejercicio Fiscal 2015: Es la representación ordenada y clasificada de los gastos que el ayuntamiento debe realizar en un año para cumplir con sus funciones. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), Párr. 2.

Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo, 2015: Documento aprobado por el Cabildo Municipal que promueve la participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno, bajo un enfoque de corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas.

Límites Temporales: Ejercicio fiscal 2015.

Límites Espaciales: H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla.

Unidad de Análisis: Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo 2015

Punto de Partida: Nueva Gestión Pública, Gobernanza, Presupuesto Participativo.

Punto de Llegada: Demostrar a través del análisis del Programa Presupuesto Participativo, que este programa es viable y contribuye mejorar la gestión administrativa.

1.3. Planteamiento del Problema

El planteamiento del problema surge ante el conocimiento de contar con una ciudad más demandante y crítica, en la que el modelo administrativo y de gestión tradicional es insuficiente y no responde a las necesidades y problemática de la ciudadanía en términos de eficiencia, eficacia y sobre todo legitimidad, por tanto, los actuales gobiernos locales se han visto en la necesidad de desarrollar nuevas estrategias de gestión y una mayor participación ciudadana a través de los objetivos de la nueva gestión pública.

Derivado de lo anterior, surge el siguiente Planteamiento del Problema:

¿Las Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo en el Municipio de Puebla convergen con los principales objetivos de la Nueva Gestión Pública en un contexto de participación activa y real de la ciudadanía?

1.4. Objetivo General de la Investigación

Analizar el Presupuesto Participativo, para determinar la viabilidad de su aplicación en el marco de la Nueva Gestión Pública.

1.4.1. Objetivos Particulares y Específicos

Objetivo Particular: Analizar los movimientos que surgieron a raíz de la crisis de legitimidad del Estado Contemporáneo, la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza, así como su contribución en la efectividad de las instituciones.

Objetivos específicos:

- Investigar las causas que dieron origen a las reformas de modernización administrativa del Estado durante el siglo XX.
- Examinar el concepto de Nueva Gestión Pública y las características centrales de este movimiento.
- Investigar los antecedentes y el concepto de la Gobernanza.
- Estudiar los rasgos característicos de la Gobernanza, así como el papel del Estado ante este movimiento.

Objetivo Particular: Analizar los antecedentes del Presupuesto Participativo, así como cada una de sus etapas y características, destacando la importancia del mismo en el ámbito local.

Objetivos Específicos:

- Investigar los principales antecedentes del Presupuesto Participativo.
- Distinguir el concepto de Presupuesto Participativo.

- Investigar cuáles son las diferentes etapas que integran el presupuesto participativo.
- Identificar las características relevantes en la implementación del Presupuesto Participativo en los gobiernos locales.

Objetivo Particular: Analizar los antecedentes del Programa Presupuesto Participativo en el municipio de Puebla.

Objetivos Específicos:

- Investigar los principales aspectos económicos y sociodemográficos que imperan en el Municipio de Puebla.
- Examinar la estructura administrativa encargada de la operación del Presupuesto Participativo en el municipio de Puebla.
- Analizar las primeras experiencias del Presupuesto Participativo en el municipio de Puebla, así como la asignación de recursos.
- Investigar el marco legal sobre el que se sustenta el Presupuesto Participativo.

Objetivo Particular: Analizar el proceso del Presupuesto Participativo en el Municipio de Puebla.

Objetivos Específicos:

- Distinguir las fases del Presupuesto Participativo.
- Analizar la disponibilidad de recursos para el Presupuesto Participativo.
- Distinguir las poblaciones que se han visto beneficiadas por el Presupuesto participativo.

- Analizar las perspectivas del Presupuesto Participativo.

1.5. Justificación

Como servidores públicos y en cualquier ámbito de gobierno, siempre resultará imperante el continuo análisis, retroalimentación y mejora de los programas que integran los planes de desarrollo en los tres órdenes de gobierno de manera indistinta, buscando siempre el fortalecimiento de los mismos y en consecuencia mejores resultados y un mayor beneficio hacia la ciudadanía.

Con el afán de generar una contribución hacia uno de los programas que más se ha utilizado como herramienta para la democratización participativa en regiones de América Latina y durante los últimos 7 años en el municipio de Puebla, el análisis que se presenta es del programa Presupuesto Participativo desde una perspectiva institucional-administrativa.

Lo anterior encuentra su justificación en las diferencias que guarda la implementación del presupuesto participativo en los gobiernos pioneros y de éxito que vieron nacer esta gran práctica ciudadana versus la implementación de las reglas de operación para el programa Presupuesto Participativo en el municipio de Puebla durante 2015.

Asimismo, se analizará la falta de unificación de indicadores que midan la correcta implementación del programa, además de la poca o nula información de resultados que se encuentran bajo el escrutinio público, elemento que resulta fundamental para dar sentido a los objetivos que le dieron origen.

Es así que uno de los fines fundamentales que se persiguen en este análisis se encuentra centrado en comparar los mínimos comunes establecidos en la bibliografía consultada acerca del tema, misma que data de

los primeros casos de éxito, contrastada con lo que se implementó en el municipio de Puebla, haciendo hincapié que será desde una perspectiva institucional-administrativa, es decir que se ha establecido como límite de investigación hasta el momento en que se realizan las acciones pactadas por el programa.

Es importante señalar que el estudio de prácticas emanadas de la Nueva Gestión Pública, y en este caso de la Gobernanza como lo es la participación ciudadana, nunca tendrá desperdicio al ser una de los temas prioritarios a nivel mundial, en busca de dar además de voto, voz real a la ciudadanía.

En este sentido, resulta inaplazable dar espacio a dichos análisis de casos con el afán de aportar al estudio y mejora de las prácticas ciudadanas que buscan apoderarse de un importante lugar en la forma de gobernar las ciudades, dándole un sentido real a lo que debiera darle origen a la democracia, los ciudadanos.

Al finalizar la investigación, se contará con un estudio que permitirá conocer los puntos de concordancia y discordancia entre la forma de implementar el programa del Presupuesto Participativo en Puebla, contrastando el proceso con el que se realizó durante sus primeras prácticas en Porto Alegre, Brasil, además de otras zonas de la región, tomando en cuenta la bibliografía consultada y el material público que contiene el tema en Puebla, mostrando un escenario real a través de los resultados obtenidos, mismo que sin duda servirá para la retroalimentación y mejoramiento del programa en el ámbito local, específicamente en el municipio de Puebla.

Por lo anterior, se plantean las siguientes preguntas de investigación:

1. ¿Es viable la aplicación del Presupuesto Participativo en el Municipio de Puebla?

2. ¿El presupuesto participativo implementado en el municipio de Puebla converge con los objetivos de la Nueva Gestión Pública?

3. ¿A través del Programa Presupuesto Participativo se han realizado políticas públicas que den respuesta a las demandas de la población?

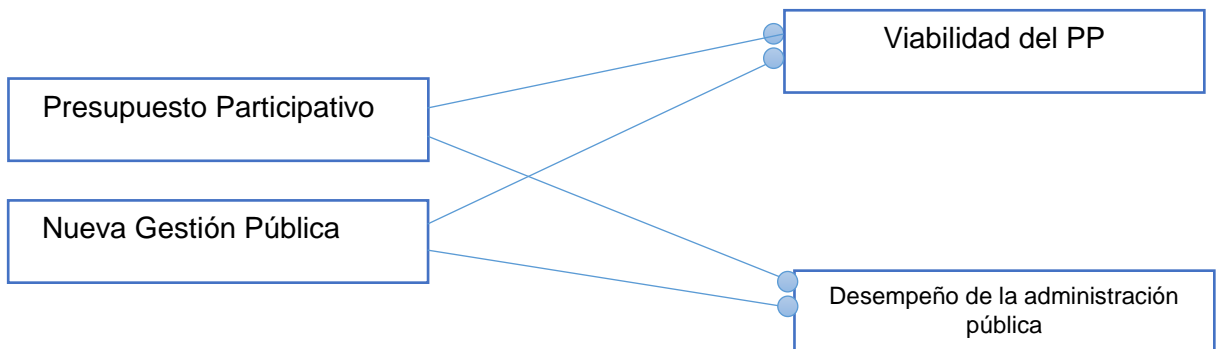
1.6. Hipótesis

La implementación del presupuesto participativo en los gobiernos locales como el municipio de Puebla fundada en los objetivos de la Nueva Gestión Pública, coadyuva a mejorar el desempeño de la administración pública local.

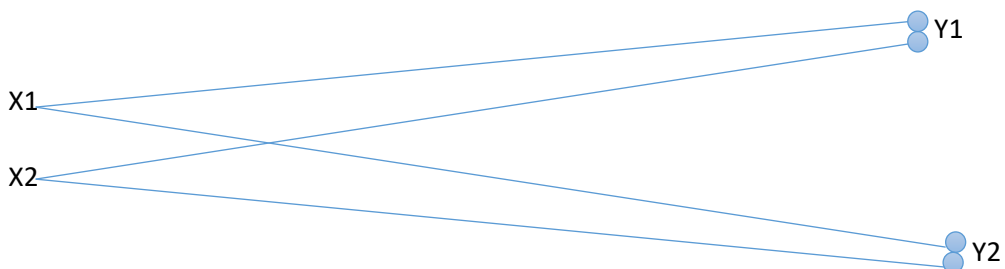
Variables:

Independiente
Causa

Dependiente
Efecto



Simbolizadas como:



1.7. Tipo de Investigación

El tipo de investigación que se utilizará es la cualitativa, dado que se basa en una lógica y proceso inductivo, para explorar y describir y generar con ello perspectivas teóricas. Además, la investigación va de lo particular a lo general ya que se analizarán datos e información referente al tema de investigación para luego emitir conclusiones.

Este enfoque se basa en métodos de recolección no estandarizados, por lo que no se efectuará una medición numérica, el análisis de la presente tesis no es estadístico. Se utilizará la revisión de documentos como técnica para recolectar datos.

Al utilizar este tipo de investigación no se manipulará ni estimulará la realidad, solamente se interpretará para hacer visible la realidad relacionada con el objeto de estudio del presente trabajo.

1.8. Diseño de Investigación

La ciencia en la que se enfoca el presente trabajo de investigación es la Administración Pública. Para poder conceptualizarla es necesario el conocimiento de su método. En este sentido, se desarrolla la orientación metodológica que se requiere para alcanzar el objeto de estudio de la presente investigación que es: analizar el Presupuesto Participativo en el marco de la Nueva Gestión Pública.

Si se atiende que la ciencia de la administración pública es la ciencia sobre la que se fundamente el presente trabajo, entonces es necesario establecer las bases metodológicas.

Se parte de entender la definición de método que etimológicamente está formado por dos raíces griegas: *META* que significa a lo largo de y *ODOS* que significa camino. Por lo que se entiende como el camino o procedimiento para lograr un objetivo. Para Gómez (2012, p.10) se define como “el modo de obrar o proceder, hábito o costumbre que cada uno tiene y observa”.

El segundo concepto a definir será el de metodología, la cual es “la disciplina que se encarga del estudio crítico de los procedimientos, y medios aplicados por los seres humanos, que permiten alcanzar y crear el conocimiento en el campo de la investigación científica”. Gómez (2012, p.11)

Por lo anterior, para alcanzar el conocimiento en cualquier campo de la investigación científica, se debe tener una metodología de investigación que permita al investigador actuar de manera ordenada, organizada y sistemática.

Si el método es el camino, la técnica proporcionará las herramientas para recorrer ese camino. La técnica guiará el estudio para conseguir las vías más convenientes para conseguir el propósito de la investigación. Por ello, en la presente investigación se utilizará como técnica de investigación la revisión de documentos que ayuden a cumplir con el objeto de investigación y comprobar la hipótesis correspondiente.

En este sentido, al desarrollar la metodología será necesario dividirla en cuatro etapas:

- Primera etapa: investigación documental.
- Segunda etapa: estudio de los antecedentes.
- Tercera etapa: estudio de caso.
- Cuarta etapa: estudio de aplicación.

En la primera etapa se requiere realizar un estudio documental, teórico e histórico, para ello es necesario obtener información de libros, documentos, notas periodísticas, leyes, tesis, revistas, entre otros, encontrados en bibliotecas públicas, privadas y virtuales o hemerotecas, así como de páginas electrónicas.

Esta etapa se desarrolla en los capítulos II y III, en donde es necesario observar el fenómeno sin manipular o estimular la realidad, solamente se interpretará para relacionarla con el objeto de estudio.

La segunda etapa de la metodología se trata del estudio de los antecedentes del Presupuesto Participativo en el municipio de Puebla, se desarrolla de igual manera que los capítulos anteriores, se observa el fenómeno sin manipular la realidad. Se desarrolla en el capítulo IV de la presente investigación.

La tercera etapa se refiere al estudio de caso referente al Presupuesto Participativo en el municipio de Puebla, se desarrolla en el capítulo V, en éste se realiza una análisis e interpretación de la realidad con base en la información obtenida a través de la orientación teórica e histórica, logrando con ello analizar y comparar la teoría con la realidad.

En esta fase se comprobará la hipótesis de estudio: La implementación del presupuesto participativo en los gobiernos locales como el municipio de Puebla fundada en los objetivos de la Nueva Gestión Pública, coadyuva a mejorar el desempeño de la administración pública local.

La última etapa se denomina estudio de aplicación, porque después de conocer el panorama general el Presupuesto Participativo en el Municipio de Puebla, se generan propuestas y conclusiones. Se lleva a cabo, también, en el capítulo V.

CAPÍTULO II

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y LA GOBERNANZA

La Nueva Gestión Pública forma parte de un concepto que engloba una serie de cambios procedentes de una importante ola de modificaciones administrativas gubernamentales que vivió el mundo después de la Segunda Guerra Mundial, una ola que buscaría reinventar la manera de gobernar las naciones, justo después del evidente desgaste del viejo modelo burocrático Weberiano y del Modelo del Estado Interventor que había sido utilizado.

Este apartado busca describir la aparición y evolución del concepto de la Nueva Gestión Pública, concepción que introduce prácticas de eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas y mejora continua, entre otras, en pro de satisfacer las necesidades reales de una ciudadanía cada vez más descontenta con lo hecho por sus gobiernos.

Evidentemente este concepto continúa en los diferentes sistemas de gobierno en todo el mundo, siendo las naciones con mayor desarrollo las que cuentan con mejores resultados en este sentido, ya que fueron los estudiosos de esos países quienes introdujeron el concepto, sin embargo por lo correspondiente a los países de América Latina, continúan las adecuaciones al concepto con el afán de mejorar la concepción y legitimidad de la burocracia, pero sobre todo con el objetivo de abandonar la vieja Administración Pública por una Nueva Gestión Pública.

2.1. Origen y conceptos básicos de la Nueva Gestión Pública

La ciencia de la Administración Pública fue fundada en 1808 a partir de la publicación de la obra escrita por Jean Charles Bonnin: Los principios de la administración pública Guerrero citado por Martínez (2009:201).

A partir de esa fecha, la disciplina de la administración pública ha atravesado por dos importantes momentos, la aparición del modelo de organización administrativa del Estado conocido como Burocracia y la respuesta a éste, el llamado modelo Posburocrático conocido también como Nueva Gestión Pública.

El estudio de la burocracia fue insertado por Weber en la construcción de su tipología de dominación legítima desde un punto de vista racional o legal, en este sentido, la burocracia representa el tipo de poder más puro pues el dirigente detenta su poder dentro de un marco de competencias legales que lo colocan a la cabeza de un cuerpo administrativo, jerarquizado y compuesto por individuos que desempeñan competencias asignadas a través de un contrato, en el que se determina su salario, además se encuentran sujetos a vigilancia y disciplina rigurosa que se sustenta en instrumentos normativos.

Este modelo administrativo entró en crisis a partir de la segunda mitad del siglo XX debido a los bajos niveles de eficacia y altos márgenes de discrecionalidad, opacidad y corrupción

El sector público fue perdiendo credibilidad como proveedor del bienestar ciudadano, por lo que, se comenzó a exigir que las instituciones actuaran aplicando principios de economía, eficiencia y eficacia. Estas demandas fueron incrementándose debido al déficit público por el que atravesaron muchos países, lo que repercutió en la actuación de la administración pública.

Por lo que aparecieron nuevos patrones de actuación que llevaron a establecer un nuevo modelo de actuación pública: la Nueva Gestión Pública.

2.1.1. La Nueva Gestión Pública

Los antecedentes inmediatos de este nuevo modelo para la Administración Pública se remonta a partir del concepto de Gestión por Objetivos (Management by Objectives) de Peter Drucker a mediados del siglo XX, en donde por primera vez se plantea la importancia de la eficacia y eficiencia en todos los procesos productivos, en primera instancia en el ámbito empresarial, concepto que fue emulado posteriormente por los estudiosos de la Administración Pública y ciencias afines para insertarlo en el ámbito gubernamental.

A partir de ese momento y en conjunción con la globalización que se vivía en todo el mundo, fue a finales de 1970 cuando el Estado se inserta en un campo de modernización para la Administración Pública, al inicio buscando la reducción del aparato burocrático a partir de un manejo eficaz y eficiente de todos los recursos al interior de los gobiernos y posteriormente buscando una menor y mejor intervención del Estado en los mercados.

Fue a mediados de la década de los 1970 cuando Robert Golembiewski (1970) consideró la importancia de una nueva gestión pública, al señalar “El servicio público ha sido vilipendiado como causa de nuestros problemas de gobierno, lejos de ser su solución...se ha socavado de modo considerable la legitimidad del servicio público” (p.142).

Lo anterior en definitiva no puede resultar nuevo para nadie, ya que la reputación de los gobiernos continúa en decadencia sobre todo en países subdesarrollados como en América Latina, en donde indudablemente la corrupción y la discrecionalidad han sido el común denominador en una

administración pública que desde hace ya varias décadas reclama un cambio estructural.

Dicho cambio recae o tiene sus principales cimientos en las prácticas del management empresarial, generando reformas hacia el interior del Estado que buscan la obtención de resultados en los procesos gubernamentales, resultados de calidad que reflejen el buen uso de recursos públicos y la entera satisfacción de los ciudadanos ubicándolos como clientes al ser ellos los principales receptores de dichos servicios.

No menos significativo resulta destacar la importancia que se busca dar de manera simultánea al bienestar y satisfacción de los servidores públicos, ya que a partir de eso y en consecuencia, ellos podrán retribuir con mejores servicios a los ciudadanos, al haber adquirido el compromiso con el mismo servicio público.

Todo lo ya antes mencionado, y de acuerdo a varios autores estudiosos del tema, surge durante los últimos años de la década de 1970 cuando el mundo entero vivió una gran crisis económica generalizada que provenía de uno de los cambios que sin duda vendrían a modificar la historia y el rumbo de las naciones, la globalización, lo que indudablemente desembocó en otras no menos importantes crisis sociales y políticas, obligando a los gobiernos a tomar medidas drásticas que los condujera al desarrollo en todos los ámbitos.

Fue así, que viéndose rebasado el modelo del Estado Interventor debido a las crisis antes referidas, al crecimiento de la población y en consecuencia a sus necesidades y demandas, nace un nuevo concepto que buscaría una reinención de los gobiernos, la *Nueva Gestión Pública* (New Public Management), concepto que tendría por objetivo derribar la concepción generalizada de ineficiencia e ineficacia que ha cargado el servicio público durante ya varias décadas.

En la obra de Barzelay (2003, p. 29) *La Nueva Gestión Pública, un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, hace alusión al concepto como “un conjunto de ideas sumamente amplias sobre la gestión pública, que se extendió rápidamente desde los países de origen, como Nueva Zelanda, a países del mundo entero” y lo ubica al nivel de las políticas.

Es justo ahí, que se desprende todo un estudio que desemboca en la formulación de políticas de gestión pública en donde la gestión pública se convierte en un campo dinámico y apropiado para las políticas públicas y las define como “reglas y rutinas generales de gobierno, en las áreas de planeamiento de gastos y gestión financiera, función pública y relaciones laborales, contratación, organización y métodos, y auditoría y evaluación”. Barzelay (2003, p. 31)

Es así que el autor realiza un profundo análisis de políticas de gestión pública implementadas en diversos países, teniendo entre sus principales resultados que en la mayoría de ellas se parte de una concepción de economía, es decir, que los gobiernos partieron de la imperante necesidad del cuidado de los recursos para dar inicio con una serie de políticas que posteriormente involucrarían temas como el desempeño laboral y la evaluación de los resultados.

Por deducción podemos pensar que estas nuevas reglas y rutinas debieron ser innovadoras en el sentido de dar un giro total a lo que había venido desarrollándose dentro de la vieja administración pública en la que reinaba el desprestigio para el Estado por la insuficiencia y el mal uso de los recursos públicos.

Es así que la Nueva Gestión Pública vendría a ser la principal herramienta que se ocuparía del análisis y la gestión de las ahora llamadas Políticas de

Gestión Pública buscando crear el llamado valor público al quehacer gubernamental, enfocándose en los ciudadanos como clientes, en la orientación hacia el rendimiento y en el desempeño de los servidores públicos entre otros temas.

Así también se hicieron esfuerzos por fortalecer el involucramiento de la ciudadanía en las nuevas Políticas de Gestión Pública, a fin de satisfacer las demandas y lograr una legitimidad en el gobierno después de la crisis en donde lo público vendría a desbordar los límites del Estado.

Finalmente podemos mencionar la introducción de las prácticas gerenciales como parte de las Políticas de Gestión Pública en donde el gasto, una vez más, representa gran peso, al ser limitado y altamente productivo, como en el ámbito privado.

En *Atravesando la Burocracia*, Barzelay (1998, p. 86) hace alusión al tema de la organización del Estado, señalando que deberá estar constituido en tres grupos, mismos que deberán estar interconectados entre sí en busca de lograr los resultados, es decir trabajo en equipo, la división sería: la cúpula jerárquica, las dependencias de Staff y las dependencias operativas, enfatizando una alta participación entre los tres niveles en la toma de decisiones y cursos de acción, es decir las Políticas de Gestión Pública.

Como se mencionó anteriormente, la Nueva Gestión Pública está basada en más que algunos conceptos empresariales adaptados al campo del gobierno, haciendo referencia a que el sector privado es quien logra cumplir de manera periódica sus objetivos, por lo que se buscó relacionar “la gestión del presupuesto con el desempeño de las dependencias”. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2006)

Por su parte Bozeman (1998, p.148) destaca la ambigüedad del origen de la gestión pública al argumentar: “Los orígenes de la gestión pública quedan

oscurecidos por el hecho de que esta disciplina es producto de la evolución institucional más que del desarrollo intelectual”, y coincide con la aparición del concepto a finales de los 70’s, sin embargo, hace una distinción entre dos concepciones generadas, una en las escuelas comerciales y la otra en las escuelas de políticas públicas.

La aparición de la gestión pública en el seno de las políticas públicas podría aportar mucho más a la concepción con la que se ha buscado generar el cambio estructural en los gobiernos, ya que esta percepción se fundamentó en un rechazo a las viejas prácticas y hasta cierto punto un rechazo a la tradicional Administración Pública.

Del mismo modo este enfoque se vio como una respuesta inaplazable a las nuevas exigencias ciudadanas y de desarrollo en todo el mundo, centrándose en la generación de políticas de gran nivel estructural que pone énfasis en los encargados de llevarlas a cabo, es decir en los servidores públicos que pondrán en marcha las llamadas políticas de “alto nivel”. Bozeman (1998, p.149).

Por su parte, Cabrero (1998) marca el momento en el que no hubo otra opción para la administración pública que evolucionar ante la necesidad y la incompetencia para atender problemas que en todos los sentidos rebasaban al servicio público, “es la etapa en que la norma jurídica queda atrás de una realidad que se mueve flexiblemente dependiendo de lo que los consensos de los actores políticos en turno consideren estratégico para el desarrollo económico, o lo que la dinámica internacional promueva como espacios viables de intervención”. (p. 20)

Evidentemente esto se refiere al desarrollo del viejo concepto y la conversión generada hacia la Nueva Gestión Pública diversificando la lógica del quehacer gubernamental y abriendo espacios, deliberados y no, para

actores externos, tales como grupos sociales organizados que también formarían parte importante de este cambio integral que entre otros objetivos buscaría responder a una difícil y cambiante dinámica mundial.

Otro de los puntos en los que radica la diferencia entre la vieja administración pública y la Nueva Gestión Pública es que la primera cuenta con teoría basta para su análisis y estudio, sin embargo, es teoría rebasada por las expectativas ciudadanas y mundiales, mientras que la Nueva Gestión Pública centra su atención en herramientas y habilidades que hagan realidad el cambio esperado en los gobiernos.

Retomando las realidades que acompañan la introducción de la Nueva Gestión Pública, es preciso señalar que tanto en los países desarrollados como en los países con problemas de desarrollo impera la necesidad de un nuevo pensamiento en la forma de hacer gobierno, podría aplicarse de manera distinta, ya que en los primeros, la Nueva Gestión Pública centra su atención en la mera modernización de la Administración Pública, mientras que en los países subdesarrollados el concepto va mucho más allá de la simple modernización, busca cambios reales, cambios de raíz y de origen que generen un verdadero progreso.

La introducción y evolución de este concepto (New Public Management) en Latinoamérica podría estar basado en los Consensos de Washington (1989) y de Santiago (1998), en donde se acordó una mayor participación del mercado y una menor intervención del Estado, además de una mayor eficiencia, eficacia y responsabilidad de la gestión pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2006)

En el documento *Calidad en la gestión pública: del azar a la necesidad* Ruiz (2012, p. 2), señala que la *New Public Management* buscaba legitimar a la administración pública y que la aparición del concepto en términos mucho

más completos, podría haber sido en 1987 por la OCDE a través del documento denominado “La administración Pública al Servicio del Público”.

Asimismo, señala lo que fue un punto de partida que engloba todo este proceso que ha cambiado la perspectiva del servicio público en los últimos treinta años “este proceso de adaptación, el enfoque de la Gestión de Calidad fue capaz de incidir en la administración pública produciendo un cambio cultural de gran importancia: el paso de la administración a la gestión”. Ruiz (2012, p. 3).

No menos importante resultó la creación de organismos públicos internacionales como el mismo Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo que tiene su fecha creación en el año de 1972, con el respaldo de la Asamblea General de las Naciones Unidas, justo cuando esta nueva oleada de modernización llegaba a los países de Latinoamérica, en el que México sin duda juega un papel de vital importancia.

El principal objetivo de este organismo fue, en concordancia con todo lo que estaba sucediendo en esa década, la modernización de las Administraciones Públicas en Latinoamérica como una de las bases de mayor peso para el desarrollo económico, político y social de los países latinos.

De esta forma, este organismo se ha encargado de producir documentos, estudios y publicaciones que han sido referente para mejorar las prácticas de los gobiernos de habla hispana en América, además de ser referente para nuestro país en el proceso que busca la evolución y modernismo de la Administración Pública en los tres órdenes de gobierno.

De la misma forma, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que fue creada a mediados del siglo pasado, pronunciándose como una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas con

sede en Santiago de Chile, se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social.

En ese sentido se puede afirmar este momento como clave en el cambio que sin duda alguna continúa al interior del gobierno, cambio que introduce otros conceptos no menos importantes y que forman parte de la Nueva Gestión Pública, como lo es la transparencia, la rendición de cuentas, gobernanza y democracia participativa, temas que nos ocupan en este análisis.

En *la evaluación de la gestión y las políticas públicas*, Mejía (2003, p. 50) divide los procesos de transformación del Estado en tres, la primera a partir de 1970 con reformas administrativas, la segunda en 1980 que entre sus características más relevantes de acuerdo al tema que nos compete fueron el “redimensionamiento del Estado, desaparición y fusión de áreas administrativas, recortes de servidores públicos, políticas de simplificación, desburocratización y descentralización de las funciones administrativas”.

La tercer etapa fue la llamada “oleada” durante la década de 1990, que es cuando toma su mayor impulso el concepto de la Nueva Gestión Pública que entre sus objetivos buscaba “reducción del sector público en el tamaño, recursos e influencia; una descentralización efectiva de las organizaciones públicas; la conformación de jerarquías aplanadas; la clientelización de los servicios públicos mediante la orientación al cliente; la evaluación por resultados como mecanismo de desempeño...así como la prioridad de la responsabilidad y la rendición de cuentas” Mejía (2003, p.53).

Lo que es una realidad que no podemos ignorar es que, para dar sentido a todo este proceso, no es suficiente una imitación del management empresarial, como ha sucedido en muchas ocasiones, dando como resultado el fracaso de las mejoras en el ámbito público, lo que contribuiría en gran medida sería innovación, es decir no solamente la adaptación sino con base a esas prácticas, la generación de nuevas prácticas hechas exclusivamente para la Nueva Gestión Pública en México.

2.1.2. Fundamentación teórica de la Nueva Gestión Pública

La Nueva Gestión Pública encuentra su fundamentación teórica en teorías como el Nuevo Institucionalismo y la Gerencia Profesional.

Para Hood (1991) citado por García (2007, p. 39) señala que el Nuevo Institucionalismo se construye a partir de una gran variedad de enfoques económicos, entre los que destacan la Teoría de la Elección Pública, el Neotaylorismo, la Teoría de los Costes de Transacción y la Teoría de la Agencia, las cuales persiguen reformas administrativas a través de ideas como la competencia, elección transparencia y control.

Por otra parte, la Gerencia Profesional centra su estudio en la organización burocrática de la administración, tratando de romper con los mitos de las diferencias de gestión entre el sector público y el sector privado.

La teoría de la elección pública de acuerdo con Muller (1989) citado por García (2007, p. 39) se define como “el estudio económico de las decisiones que se adoptan al margen del mercado o como la explicación de la Economía a la Ciencia Política”. En este sentido, sus propuestas se centran en los problemas por los que atraviesa la burocracia para alcanzar la eficiencia de la administración pública, rechazan el régimen de monopolio bajo el que actúan.

Para romper con dicho monopolio, esta teoría plantea la privatización y los controles a la burocracia.

El neo-taylorismo plantea que un inadecuado sistema de gestión y el perfil tradicional de los servidores públicos son factores que impiden la consecución de la eficiencia. Por ello, plantea el término “reinvención del gobierno” que según García (2007, p. 41) se refiere a la transformación de los organismos y sistemas públicos para que se produzcan mejoras en su eficacia, eficiencia e innovación, lo anterior se logra cambiando su propósito, responsabilidad, estructura de poder y su cultura.

La teoría de los costes de transacción señala que la competencia puede generar costos adicionales los cuales están ausentes en la tradicional forma burocrática de provisión de los servicios. La existencia de esta teoría explica las ventajas comparativas de producir determinado bien o servicio dentro o fuera del ámbito público: cuanto más se el costo de transacción externa, lo mejor será producirlos al interior de la administración.

La teoría de la agencia, parte de la concepción de que cualquier ente puede definirse como un conjunto de contratos entre un individuo o principal que contrata a otro o agente, delegando en éste la responsabilidad de una determinada tarea. En el sector público pueden encontrarse dos niveles básicos de relación de agencia: la provocada por la delegación sucesiva de responsabilidad que representa la cadena ciudadanos – políticos- gestores y la relación inter – administraciones, la primera ocurre en todos los ámbitos de la administración pública, ya que la elección de representantes y la delegación de gestión es un fenómeno común; la segunda, representa una lucha de poder entre las distintas administraciones territoriales , pues se requiere obtener mayor supremacía a través de la sustracción de competencias estatales con la consiguiente desviación de recursos. Esta teoría requiere de la existencia de controles y delimitación de responsabilidades de los agentes.

Estas teorías han dado lugar a la conformación de la Nueva Gestión Pública y aportan elementos que permiten obtener un gobierno eficiente y eficaz.

2.1.3. Objetivos y características de la Nueva Gestión Pública

A nivel mundial, el debate sobre la prestación de los servicios de la administración pública se ha caracterizado por la insatisfacción de ciudadanos, políticos y hasta empleados públicos, quienes han señalado que la administración pública es lenta, cara, de mala calidad y con despilfarro de recursos humanos y económicos.

Lo anterior, aunado al debate que sobre el “buen gobierno” han impulsado organismos como el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, el cual explica cuáles son los defectos existentes en la administración pública que deben ser eliminados , la corrupción, el derroche de recursos públicos, el clientelismo, por lo que para Schröder (s/f, p. 5) “el buen gobierno es una forma de gobierno y de administración pública que es capaz de proveer eficientemente, es decir, de satisfacer las necesidades de la población”. Estos son los requerimientos que la Nueva Gestión Pública deberá satisfacer.

En este sentido, la Nueva Gestión Pública se ha convertido en el sistema de control de la administración pública más innovador, tiene como objetivo la creación de una administración pública eficiente y eficaz, que satisfaga las necesidades de los ciudadanos al menor costo posible, favoreciendo la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Lo anterior con apoyo de medios de control que otorguen transparencia a los

procesos, planes y resultados, para que favorezcan el sistema de elección y en la participación ciudadana.

Los rasgos más importantes de la Nueva Gestión Pública son los siguientes:

- **Visión del ciudadano como cliente:** está orientada a la transformación de los ciudadanos en clientes y los servidores públicos en gerentes privados. Guerrero citado por Martínez (2009:203). Algunos gobiernos han establecido mecanismos para recibir opiniones y demandas de los ciudadanos, como los sistemas de quejas, denuncias y sugerencias, así como las encuestas de opinión de los usuarios de los servicios.
- **Utilización de tecnología de información y comunicación:** el uso de estas herramientas no solo permite alcanzar los objetivos de mayor eficiencia y eficacia en los quehaceres del sector público, sino que fomentan la transparencia y la rendición de cuentas. La utilización de sistemas electrónicos permite la automatización y atención de servicios públicos, reduciendo costos y mejorando los servicios proporcionados.
- **Descentralización:** descentralización “figura bajo la cual se produce una transferencia de poder o competencias de un ente a otros, y sobre la que puede indicarse que existen dos tipos: descentralización territorial, funcional o del área de gestión” García (2007, p. 46).

La descentralización territorial se refiere a la asignación de funciones al ente más cercano al ciudadano; la descentralización funcional o del área de gestión, traslada atribuciones tanto a entes dotados de personalidad jurídica propia como a agencias que

operan con autonomía en la gestión de recursos y la prestación de servicios.

- **Rendición de cuentas:** se trata de la evaluación del desempeño administrativo respecto de los recursos públicos en función de las metas y objetivos planteados, así como de los indicadores de desempeño creados para tal efecto Martínez (2009:204).

Una de las herramientas de la rendición de cuentas la constituyen los sistemas de evaluación del desempeño, que proporcionan información relevante para la toma de decisiones.

- **Planeación y Gestión Estratégica:** se refiere a los cuatro principios que guían la forma en que se administra una organización: preocupación por el largo plazo, establecimiento de metas y objetivos, reconocimiento de que no implementa por sí misma y una actitud de anticipación a los cambios en el medio.
- **Contratos:** se trata del involucramiento de empresas privadas en la administración pública, ya sea a través de la privatización o el *contracting out*, para que se hagan cargo de la prestación de servicios públicos a la ciudadanía o apoyen a las dependencias gubernamentales.

Los contratos están dirigidos a alcanzar eficiencia y calidad en los servicios públicos, no obstante, la contratación puede implicar peligros como es el caso de que la empresa contratista conforme un monopolio, ocasionando los mismos problemas que antes presentaba el gobierno y que la prestación de los servicios públicos incremente sus costos considerablemente.

- **Transparencia:** parte de reconocer como un bien público toda la información generada o en posesión del gobierno o por aquellas entidades que, aunque sean privadas utilicen recursos o ejerzan funciones de interés público. Para mejorar la percepción que los ciudadanos tienen sobre el gobierno, se han establecido tres estrategias: la primera consiste en explicar qué pretende hacer el gobierno para servir a los intereses generales; la segunda incorpora a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y la tercera se refiere a la necesidad del sector público de mostrar el grado de eficiencia alcanzado en sus procesos.
- **Rediseño de la estructura de las organizaciones públicas:** se plantea con la finalidad de generar mayor eficacia y eficiencia y la incorporación al aparato administrativo de estructuras y valores de la empresa privada como la evaluación y medición del rendimiento, sistemas de presupuestación y control, reingeniería de procesos administrativos, mejora en la distribución de recursos humanos, entre otros.
- **Sustitución de la coordinación jerárquica** por una coordinación contractual con competencia entre proveedores con autonomía de gestión.

2.2. La Nueva Gestión Pública y su implementación en América Latina

La reforma de la administración pública en América Latina, representa un importante reto para mejorar el gobierno y la capacidad productiva. Sin embargo, más allá de la existencia de un contexto global de reformas se presentan importantes características para esta región del mundo.

En primer lugar, la situación inicial de la crisis del Estado era mucho más grave que el que existía en el mundo desarrollado, enfrentando una seria crisis fiscal, por otra parte, el problema de la deuda externa se había agudizado en todo el continente, por lo que la década de 1980 estuvo marcada por el estancamiento y altas tasas de inflación.

Ante este escenario económico, se promovieron reformas neogerenciales que flexibilizaran el ejercicio de la administración y eficientaran su desarrollo. Por ello las llamadas reformas estructurales en América Latina se han visto dotadas de elementos como la profesionalización, el establecimiento de mecanismos de evaluación, la interacción con los clientes y/o usuarios y el aumento de la calidad de los servicios públicos Rojas (2012).

Existen algunos frenos que limitan la implementación de la Nueva gestión Pública en América Latina, entre ellos encontramos que en algunos casos el servicio público cumple con los requerimientos de una administración pública profesional, pero en la mayoría de los países el acceso al servicio público y las prácticas de ascensos se encuentran sometidas por la política sin que se fundamenten en la productividad ni en la calificación del empleado.

La administración pública representa para los gobernantes un medio que permite proveer empleos a los militantes más activos de su partido, por lo que se encuentra sobrepoblada. Si se hiciera un análisis de las necesidades contra las cifras reales de puestos de trabajo, se encontraría que estos últimos están por encima de los puestos de trabajo realmente necesarios. De tal manera que debería reducirse el número de empleados, lo que no es viable políticamente, o que con el número de empleados existente se incremente el rendimiento del servicio público, siendo necesario contar con grandes inversiones en capacitación y calificación.

Otro aspecto que frena la implementación de la Nueva Gestión Pública es la excesiva reglamentación caracterizada por un fuerte sentido del orden y una mínima orientación a la prestación de los servicios. Esto significa que la administración Pública en América Latina posee fuertes tendencias a reglamentar a los ciudadanos, pero no provee los servicios necesarios, lo que ocasiona serias barreras, ya que en la Nueva Gestión Pública todo lo que no beneficie al ciudadano, representa derroche Schröder (s/f, p. 13).

Por otra parte, prevalece dentro de las estructuras administrativas un marcado orden jerárquico, por lo que la implementación de la Nueva Gestión Pública generaría serios problemas al trastocar la autoestima de los altos directivos.

Por lo anterior, puede decirse que las oportunidades de la Nueva gestión Pública en América latina no son alentadoras, no obstante, la necesidad de contar con un gobierno eficaz y eficiente, así como de contar con servicios públicos de calidad, representan una seria oportunidad de cambio.

2.3. La Gobernanza y sus repercusiones en la transformación del Estado

El término Gobernanza se identifica en su conceptualización con una serie de implicaciones que se refieren a procesos de cambio del Estado y su entorno. A lado de otros términos como Gobernabilidad y Nueva Gestión Pública, la Gobernanza se articula alrededor de la misma problemática la del gobierno o dirección de la sociedad, aunque cada uno con sus propias interrogantes y realidades.

Desde su origen, este concepto ha mostrado que la dirección de la sociedad trasciende la acción gubernamental, ya que los gobiernos para evitar la decadencia de sus sociedades y lograr que alcanzaran sus metas económicas y sociales, tuvieron que integrar a los ciudadanos en la toma de

decisiones. Por ello, el hecho de que las políticas sociales y los servicios públicos se lleven a cabo mediante formas que ya no son exclusivamente gubernamentales o burocráticas, sino que ahora incorporan mecanismos de mercado y la participación de la sociedad.

Serna (2010, p. 35) distingue dos acepciones del término, la descriptiva y la normativa. La primera se refiere a la capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos, en la definición e instrumentación de las políticas públicas y los servicios públicos, surgiendo por tanto, nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con la sociedad.

A mediados de la década de los noventa, la Organización de las Naciones Unidas comenzó a utilizar el término gobernanza en su acepción descriptiva. Así, en un documento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se refirió a la gobernanza como:

...el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa, para manejar los asuntos de la nación. Es un complejo de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones por medio de las cuales, los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias. Serna (2010:36).

El documento citado abarca tres aspectos importantes del concepto: el dominio del Estado, el dominio de las organizaciones de la sociedad civil y el dominio del sector privado. Por esta razón se dice que la Gobernanza trasciende al Estado, por que incluye a la sociedad.

Para Kooiman citado por Serna (2010, p. 36-37) el argumento de la Gobernanza es que en las sociedades modernas se lleva a cabo una mezcla de todo tipo de esfuerzos en la que confluyen todo tipo de actores socio-

políticos, públicos y privados, como respuesta a las constantes demandas de una sociedad cada vez más exigente. Lo anterior implica serias transformaciones del papel del Estado, lo que implica cambio en las funciones del Estado y mayor interacción con otros actores sociales.

Por otra parte, el término Gobernanza en su aspecto normativo, hace referencia a la idea de que existe una forma apropiada para gobernar a una determinada sociedad. Por ello, este concepto se asocia a nociones como la de “buen gobierno” y “mejores prácticas de gobierno” que han sido impulsadas por los teóricos y los organismos internacionales.

Durante los años noventa, en el discursó del Banco Mundial (BM) se entendió la gobernanza bajo la idea del “buen gobierno”, término que se vinculó al cambio de visión por parte del BM sobre el papel del Estado en el desarrollo, que pasó de considerar al Estado como problema a visualizarlo como parte de la solución. Así, este organismo comenzó a interesarse en sus diagnósticos y programas, por las instituciones y estructuras del Estado, los procesos de toma de decisiones y las capacidades para la implementación de políticas públicas, así como las relaciones entre gobierno y sociedad, todo bajo la idea de que las instituciones públicas cumplen una función indispensable en la creación de un ambiente económicamente ventajoso y en el establecimiento de un adecuado sistema de distribución de bienes y beneficios Serna (2010, p. 38). Es así, que comienza a hablarse de la necesidad de impulsar la Gobernanza en los países menos desarrollados como precondition para generar el desarrollo.

El Fondo Monetario Internacional (FMI), al igual que el BM, incluyó en su lenguaje términos como Gobernanza y Buena Gobernanza, mismos que fueron transmitidos a los Estados a través de la condicionalidad a que se sujetaban los préstamos de estas instituciones para apoyar proyectos de desarrollo, problemas de balanza de pagos y procesos de cambio estructural.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) también ha contribuido a la difusión internacional del concepto Gobernanza, en el documento *Governance in Transition, Public, Management Reforms in OCDE Countries* (París, 1995) resalta la importancia de desarrollar “ambientes competitivos” en el sector público, los cuales se han convertido en parte esencial de la reforma de gestión, bajo la idea de mejorar el desempeño del servicio público a través de la disciplina de mercado. Las reformas incluyen introducir mecanismos de mercado como competencia, exposición al sistema de precios, toma de decisiones dispersa, incentivos monetarios, entre otros, instrumentos como el *contracting out*, así como promover cambios estructurales que permitan a las entidades gubernamentales operar sobre bases comerciales, la privatización y la formación de asociaciones con el sector privado.

De tal manera que el concepto de Gobernanza destaca la asociación entre actores gubernamentales, privados y sociales en la conducción de la sociedad y exige el intercambio de recursos para la solución de conflictos de la comunidad. Es importante que el gobierno reconozca la importancia de estos actores, por lo que debe diseñar estrategias que sumen las capacidades y recursos de empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil.

2.4. Democracia participativa y las nuevas prácticas de inclusión ciudadana

La palabra democracia, proviene del griego y significa gobierno para el pueblo. La democracia en sentido amplio representa “el estado social que permite a todo el mundo tener tanto la inclinación como la capacidad de acceder a los asuntos públicos” Wacquanct citado por Pastor. (2009, p. 64)

El sistema representativo surgió como modelo teórico a finales del siglo XVII y permanece vigente hasta nuestros días con todo y las modalidades que ha ido adquiriendo. No obstante, sus deficiencias, el modelo ha contribuido a

resolver los problemas que han surgido en las sociedades occidentales modernas: la incorporación de las masas al sistema político a partir del voto universal, la organización de trabajadores en sindicatos y partidos, entre otros.

La democracia representativa significa que “las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin” Bobbio citado por Pastor (2009, p. 64). Este tipo de participación comprende la participación en las elecciones, el ejercicio de los derechos electorales para formar parte de los órganos representativos locales, el ejercicio del mandato electivo. En este sentido, la democracia representativa se interpreta como un mecanismo que permite seleccionar a los gobernantes, para que a partir de su legítima elección asuman sus responsabilidades gubernamentales.

Por otro lado, la participación directa se concibe como “la intervención de los ciudadanos locales individualmente o colectivamente en las diferentes etapas del proceso decisional en el nivel local, paralelamente o en lugar de sus representantes” Pastor (2009, p. 65). Las formas de intervención van desde la simple información a la decisión directa por los electores o la gestión directa de los servicios públicos. En este sentido, las organizaciones ciudadanas solamente pueden alcanzar espacios significativos de participación en los procesos de toma de decisiones a partir del modelo de democracia participativa.

La complejidad de las sociedades actuales genera la necesidad de empatar la democracia representativa (decisiones tomadas por representantes de los ciudadanos) con la democracia participativa (decisiones tomadas directamente por los ciudadanos) para dar voz y rostro a la ciudadanía plural y a los grupos excluidos en las tomas de decisiones.

De esta manera, se fortalece la democracia, a través de nuevas formas de toma de decisiones, que conciben a los ciudadanos con capacidades para que se les transfiera poder y la responsabilidad de los asuntos públicos. No obstante, la participación es un fenómeno que poco a poco va cobrando fuerza, aunque con escaso consenso, en este sentido los políticos muestran resistencia a la apertura de nuevos espacios participativos y en los ciudadanos se observa apatía y falta de implicación en los asuntos públicos.

La participación constituye un eje básico de la democracia pues transforma y redistribuye las relaciones de poder buscando superar la distancia entre quienes adoptan las decisiones y quienes deben asumirlas. La participación se puede considerar desde diferentes formas, de manera sustantiva o como proceso, promoviendo el acceso real de las personas a la toma de decisiones en el diseño, implementación y evaluación de políticas y programas.

La participación sustantiva se define como “el proceso a través del cual los actores desarrollan sus capacidades en la acción de abajo hacia arriba y los afectados toman parte desde el inicio del proceso en el que se define qué pasa, sobre qué actuar y cómo hay que hacerlo” Pastor (2009, 69). Por tanto tiene como finalidad convertir en protagonistas de los cambios a los interesados.

Por cuanto hace a la participación como proceso, ésta implica que los habitantes tomen conciencia de sus problemas y reconozcan su capacidad de compromiso para transformar su realidad; que los ciudadanos se organicen colectivamente con acceso a la toma de decisiones. De tal manera que se busca que la comunidad se protagonista de su propio cambio, que se convierta en sujeto de acción.

El modelo democrático participativo de la gestión pública consiste en que el ciudadano no es considerado como beneficiario pasivo de las prestaciones públicas, sino que desempeña un papel activo.

En los últimos años se ha incrementado la presencia de mecanismos de participación ciudadana en la administración pública local, debido al impulso de estrategias tendientes a mejorar la eficacia de la gestión pública, a incrementar la legitimidad de los gobiernos y a la necesidad de dar respuesta a las demandas sociales.

No obstante, entre los políticos aún predomina la resistencia a la apertura de nuevos espacios participativos, la apatía en la ciudadanía y la desconfianza de los académicos hacia un excesivo protagonismo ciudadano.

Estos mecanismos de participación se facilitan en el ámbito local, debido a que según Font, Blanco, Gomá y Jarque (2010, p. 59) una escala menor facilita el desarrollo de instrumentos participativos, en tanto que abre la puerta al diálogo y la interacción cara a cara. Por ello, el gobierno local se ha considerado como el escenario desde el cual pueden desarrollarse experiencias de participación ciudadana.

Resulta paradójico encontrar que la mayor adopción de formas de gobierno democráticas coincide con un periodo en que sus instituciones no gozan de buena aceptación, lo que se refleja en desconfianza hacia las instituciones y los partidos, clientelismo, incapacidad para atender las demandas de la población, entre otros. Esto se debe a que los mecanismos institucionales fueron pensados para otra época y realidades distintas a la actual.

De cualquier forma, es un hecho que existe un potencial participativo mucho mayor. Es un proceso al que se le ha llamado “movilización cognitiva” y

que según Inglehart (1991) citado por Font, Blanco, Gomá y Jarqué Canto (2010, p. 64) consiste en amplios sectores de ciudadanos mucho más informados de lo que estuvieron nunca y predispuestos a participar.

En este sentido, los ciudadanos ya no están dispuestos a participar a través de instrumentos tan jerárquicos como los partidos políticos, pero sí constituyen el capital humano que está dando lugar a otro tipo de organizaciones de funcionamiento horizontal. Sin embargo, esta participación tiene límites debido a la desigual distribución de recursos (dinero y educación) que favorezca la participación.

Las experiencias participativas se han multiplicado por todo el mundo, han sido transmitidas y difundidas por diversos actores como el Banco Mundial, partidos de izquierda, organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

Dentro del catálogo de mecanismos participativos encontrados, los hay de diversa índole, desde los que están dirigidos a ciudadanos independientes como a grupos organizados, aunque todos ellos innovadores. Muchos de estos mecanismos participativos se han adaptado a entornos distintos, capaces de mostrar flexibilidad.

A continuación se señalan las diversas tipologías que Bacqué, Rey y Sintomer (2010, p.p. 111-114) ha señalado en su obra *La democracia participativa: ¿Un nuevo enfoque a la acción pública?*:

- **Asambleas.** Constituyen uno de los pilares de la democracia antigua. En numerosos casos contemporáneos la participación se apoyaba en asambleas micro-locales. Otros, como los consejos de barrio franceses y los órganos de desarrollo comunitario de Ecuador, articulan asambleas con otros mecanismos propios.

- **Referéndums.** Constituyen una herramienta de la democracia local en Estados Unidos y en Suiza. En los últimos años ha ganado popularidad tanto a escala local como en otros niveles.
- **Consejos de barrio.** Constituido por un número pequeño de ciudadanos designados en función de diversas modalidades, su tiempo de duración es el acordado para ser portavoz de los habitantes. Ha sido la forma de participación más extendida en Europa y Francia.
- **Fondos del barrio.** Se pone a disposición de los ciudadanos una modesta suma de dinero para realizar inversiones de proximidad. Se ha llevado a cabo en algunos países europeos y en Francia.
- **Presupuestos participativos.** Vinculan de manera perdurable a los ciudadanos en la discusión del presupuesto local. Fueron implementados por primera vez en Porto Alegre y han sido adoptados por un sinnúmero de municipios latinoamericanos.
- **Jurados ciudadanos.** Integrado por un pequeño grupo de ciudadanos designados al azar, tiene como objetivo realizar una consulta sobre un tema determinado por las autoridades locales para generar una discusión argumentada.
- **Comisiones consultivas.** Hay dos formas, pueden asociarse en grupos de personas elegidas y no elegidas, generalmente se integran por los representantes de asociaciones o grupos de interés o de ciertos sectores de la población.
- **Planes estratégicos.** Permiten vincular a ciudadanos organizados o individuales en la planeación social de los territorios. Los programas de empoderamiento de zonas de Estados Unidos y los talleres públicos de urbanismo de Italia, se consideran como un

ejemplo de esta forma de participación. Por su parte Las agendas locales 21 constituyen una herramienta modelo a escala internacional, representan una forma de planeación participativa, visualizan la asociación de diferentes grupos preocupados por el desarrollo perdurable y tienen un valor de planeación indicativa.

- **Dispositivos de representación para ciudadanos usuarios de servicios públicos.** Vinculan a ciudadanos usuarios en la gestión de los servicios públicos municipales o paramunicipales.

Estos instrumentos de participación, buscan mejorar, a nivel local, las condiciones de vida de la población, como señalan Bacqué, Rey y Sintomer (2010, p. 124) de basan en la idea de que una gestión de acercamiento a servicios urbanos y el trabajo con los habitantes puede ser más eficaz, pues sería más adaptable a las necesidades de las poblaciones y los territorios. Por lo tanto, es a nivel local donde se ha tratado se superar la forma de intervención vertical, a través de la intervención de los ciudadanos en la elaboración, gestión e implementación de políticas públicas.

CAPÍTULO III

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Las últimas dos décadas y media, América Latina, en un inicio, y posteriormente países de todo el mundo, han sido testigos de una innovadora práctica que ha buscado darle un sentido real a la participación activa de la ciudadanía, colocando la decisión de los ciudadanos como el punto medular para la distribución de los recursos en diversos municipios.

El Programa de Presupuesto Participativo surgió como una de las primeras herramientas emanadas del concepto de gobernanza que a su vez tiene su origen en la Nueva Gestión Pública y que contextualiza de manera perfecta la imperante necesidad de los cambios institucionales que surgen en busca del empoderamiento ciudadano como base fundamental de legitimación en cualquier gobierno.

El presente capítulo describe los antecedentes y el origen del concepto así como sus principales prácticas registradas en el país que lo vio nacer bajo este nombre, Brasil; asimismo se concentran las principales características del programa a fin de brindar un panorama general de esta práctica que a partir de 2009, se encuentra funcionando en el Municipio de Puebla y que es el tema principal de esta investigación.

3.1. Antecedentes y concepto del Presupuesto Participativo

Como parte del gran conjunto de cambios que trajo consigo la introducción de la Nueva Gestión Pública posterior a la Segunda Guerra Mundial, y como ya se mencionó con anterioridad, ante la crisis de Estado que se vivía como un mal generalizado a finales de la de la década 1970, se busca la introducción de nuevas prácticas que empoderen a la ciudadanía, pero sobre todo, logren la legitimidad de los gobiernos.

Una de las prácticas que ha registrado éxito y cumplido con los objetivos que le dieron origen, en menor o mayor medida, es el Presupuesto Participativo, programa que surgió en 1989 en Porto Alegre, Brasil, esto según la mayoría de la bibliografía consultada sobre ello, sin embargo Goldfrank (2006) destaca que existe una historia mucho más allá del caso Porto Alegre, haciendo alusión a que con anterioridad, específicamente a finales de 1970 e inicios de 1980, gobiernos municipales, en Brasil, ya sometían sus presupuestos al debate público.

Algunos casos que ilustran la afirmación anterior son Lages, Boa Esperanza y Pelotas, bajo el mandato del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), en donde un ex alcalde de la región sostiene haber sido el pionero del Presupuesto Participativo, Goldfrank y Schneider (2006) citado por Goldfrank (2006, p.5).

En ese tenor, se afirma que al menos dos partidos más de izquierda implementaron el Presupuesto Participativo en forma paralela al del Partido de los Trabajadores en Porto Alegre:

- La Causa R (CR) en Ciudad Guyana (y poco después en Caracas), Venezuela.
- Frente Amplio (FA) en Montevideo, Uruguay.

3.1.1. Origen en influencia de la experiencia de Porto Alegre

Aunado a lo anterior y de manera posterior, llega el caso Porto Alegre, el cual ya fue reconocido con el nombre oficial de Presupuesto Participativo, convirtiéndose en el principal referente de esta práctica que en años posteriores se extendió a otras ciudades de América Latina y en la actualidad, del mundo entero.

Es importante destacar el lugar preponderante que ha ocupado el primer órgano oficial de la ONU dedicado a la urbanización, Hábitat, organismo que ha dado seguimiento puntual de esta herramienta de democracia participativa directa y que durante su Conferencia Hábitat II reconoció la práctica del Presupuesto Participativo entre las 42 mejores en temas de gobierno urbano Goldfrank (2006, p. 5), lo que ha llevado a voltear la mirada de los gobiernos a nivel mundial hacia ésta herramienta.

Otra de las características que no debemos pasar por alto es que el origen del Presupuesto Participativo se dio en gobiernos locales, mismos que en su momento fueron opositores al gobierno nacional de su país.

Un punto no menos importante y que forma parte fundamental del origen del Presupuesto Participativo, es que su creación fue de la mano de partidos de izquierda, en el caso específico de Porto Alegre, del Partido de los Trabajadores que obtuvo el triunfo en 1989.

De esta forma, las ciudades de Brasil se convirtieron en el perfecto escenario para su puesta en marcha, esto debido a que aún prevalecía una dictadura, además de que contrario a esto, permitían la existencia de asociaciones políticas contrarias al partido en el poder.

No obstante, posteriormente partidos de corrientes distintas, de centro o de derecha, también tuvieron participación para la puesta en marcha de ésta herramienta emanada de la Nueva Gestión Pública, el Presupuesto Participativo, mencionando casos como los de Bolivia, Nicaragua, Guatemala y Perú, quitando la etiqueta de exclusividad a los partidos de izquierda que le dieron origen en Brasil, pero no la de pioneros.

Es preciso no perder foco en uno de los objetivos que buscaron los partidos de izquierda, la legitimación del gobierno a través de una herramienta que empoderara al ciudadano, no sólo como votante, sino como partícipe directo en las decisiones de Estado.

Es así que retomando los fines que en esencia persiguen las nuevas prácticas gubernamentales que iniciaron a finales de 1970, la Nueva Gestión Pública vuelve a hacer su aparición para coincidir con estos objetivos, la participación ciudadana, la transparencia y la efectividad, entre otros, mismos que se encuentran implícitamente incluidos en el Presupuesto Participativo.

Durante el desarrollo y propagación de esta herramienta de democracia participativa directa, podemos encontrar actores afines y contrarios a ella, entre los que compaginan con ella se encuentran los de tinte liberal y capitalista, quienes ven en ello una herramienta fundamental para devolver la confianza en los gobiernos.

Por otro lado se encuentran los conservadores, quienes califican la práctica como una trampa al estar en peligro el poder de decisiones que guardan los gobernantes, inherente a su puesto, al dejar en poder de la gente la distribución de los recursos y peligrando la prestación de servicios, además que es fácilmente manipulable por los gobiernos locales.

Enfocaremos ésta investigación al caso específico de Porto Alegre como antecedente oficial, debido a que fue la localidad en la que se cumplieron en gran parte los objetivos que se buscaban en esencia y al ser el caso con mayor reconocimiento a nivel mundial, convirtiéndose en el referente obligado.

Uno de las circunstancias que influyeron en gran medida a que la experiencia de Porto Alegre fuera una experiencia de éxito, fue que en muchos municipios de esa región consiguieron su autonomía mucho antes que el resto, consolidando una estructura fuerte con instituciones sólidas.

Otro de los factores, según Cabannes (2005, p.p. 33-49) es la ausencia de reglamentación oficial, ya que sólo se utilizan reglamentos simples que son modificados con periodicidad por el propio municipio, estando ausente el carácter legal.

Las afirmaciones anteriores también son reconocidas por Veneziano, Maurich y Loekc citados por Suárez (2015, p. 28); al señalar que ante una mayor autonomía política y financiera los municipios se posibilitan para elaborar su propia ley orgánica y la administración de las cuentas que los llevan a aumentar su recaudación.

Con respecto al proceso con el que se lleva a cabo la implementación del Presupuesto Participativo en Porto Alegre, se realiza de manera deliberativa, ya que uniendo intereses particulares de los ciudadanos participantes, ellos mismos observan las necesidades de otros y priorizan las acciones a realizar, creando a su vez un sentido de solidaridad y ampliando la perspectiva de cada uno. Suárez (2015, p. 29)

En temas posteriores, se desarrollará con mayor detenimiento cada uno de los procesos o pasos que se llevan a cabo en la elaboración del Presupuesto Participativo, según el caso de Porto Alegre, Brasil.

Otro aspecto a señalar son los importantes logros que se registran en la experiencia de Porto Alegre, ubicándola como la ciudad con mejor calidad de vida de las capitales brasileñas Cabannes (2005, p.p. 40-41) enlista los siguientes:

- En el área de vivienda, a pesar de que los recursos y las definiciones estratégicas se concentran en el gobierno federal, fue posible ampliar la cantidad de construcciones y frenar de esta manera la expansión del déficit habitacional.
- En lo que respecta a la pavimentación se logró reducir el déficit y se mejoró el acceso al transporte colectivo y a equipamientos públicos en las áreas más carenciadas de Porto Alegre.
- En relación al área acceso al agua y saneamiento básico se amplió el porcentaje de economías que reciben aguas tratadas (de 94,7% a 99,5% en 2002), aumentó el porcentaje atendido por red de alcantarillado y el porcentaje de aguas servidas tratadas.
- En materia educativa se amplió el número de escuelas públicas municipales, se ampliaron los servicios educacionales incluyendo alfabetización para adultos. A través del PP se creó el Programa Convenio Guarderías que alcanza en 2004 a 126 guarderías (aproximadamente 10.000 niños).
- En el área de salud se desarrolla un programa que realiza trabajo preventivo y atención a la familia, se estima que en 2004 eran unas 25.000 familias las beneficiarias del programa.

Diversos autores han aportado su propia definición de Presupuesto Participativo según su experiencia y contexto, es así que para De Souza (2003), el Presupuesto Participativo es “un presupuesto de democracia directa, voluntaria y universal, donde la población puede discutir y decidir sobre el presupuesto público y las políticas públicas” (p. 1).

Mientras que Goldfrank (2006, p. 4) lo define de la siguiente manera:

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

De lo anterior podemos detectar factores que son coincidentes en cualquiera de las definiciones: la democracia directa a través de la participación ciudadana; a manera de complementar dichas definiciones se agregan los siguientes principios universales que rigen la experiencia específicamente en Porto Alegre, según De Souza (2003, p.p. 2-4):

1. En el proceso del PP, el ciudadano participa directamente en las decisiones y el control del presupuesto público y no por representaciones indirectas a través de entidades. Por tanto la participación de la población se ejerce de manera directa, libre, universal y con carácter deliberativo en las asambleas públicas del PP.
2. Otro principio fundamental en el proceso del PP es la discusión de todo el presupuesto y de las políticas públicas.
3. Auto-reglamentación del proceso del PP-realizado por los propios participantes.

4. El principio de la Presentación de Cuentas del Gobierno sobre todo lo que fue decidido en el proceso del Presupuesto Participativo y el Plan de Inversiones y Servicios.
5. La solidaridad es la gestación de la conciencia ciudadana, en la planificación participativa y en la preservación del derecho de las minorías.
6. Presupuesto Participativo y la democratización de las relaciones sociales.

Otra definición que abona para esta investigación, es la de Boaventura de Sousa Santos (1998), citado en Cabannes (2005, p. 38), quien indica es “una estructura y un proceso de participación comunitaria basado en tres principios y en un conjunto de instituciones que funcionan como mecanismo o canales para asegurar la participación o el proceso de decisión del gobierno municipal”.

El autor destaca, una vez más los elementos que compaginan en cada una de las definiciones: participación abierta de todos los ciudadanos, combinación de democracia directa y representativa y la disposición de recursos a distribuir.

En cualquier lugar en el que se intente llevar a cabo la implementación del Presupuesto Participativo, es necesario tomar en cuenta que no existe fórmula exacta ni patrón a seguir inamovible para ello, es decir todo se irá adaptando de acuerdo a la realidad social, política y económica que se viva en el lugar.

Asimismo, recordemos que esta herramienta responde a la necesidad de empoderamiento ciudadano, por lo que no debe perder en esencia esa

característica fundamental, en el marco del cambio que han vivido los gobiernos a lo largo de las últimas 4 décadas.

Del mismo modo es necesario enfatizar que el lugar que ha visto nacer con éxito este proceso son los gobiernos locales, sin embargo no debemos apartarnos de la idea, que ya ha sucedido, de llevar esta herramienta a los gobiernos estatales como parte de la expansión de buenos resultados en la práctica, tomando en cuenta que el proceso debe diferir de acuerdo a la dimensión y estructura del territorio.

Finalmente podemos retomar la definición de Llamas (2004) que una vez más resalta las características fundamentales de los Presupuestos Participativos:

...son una herramienta de intervención ciudadana, probablemente la más compleja y conocida de las modalidades de democracia participativa local, que permite implicar a la población en la toma de decisiones públicas y persigue promover la participación de la población en la gestión pública, concretamente en la toma de decisiones sobre los gastos y recursos de la planificación presupuestaria. (p. 330).

También debemos dar cabida a los autores que se muestran en contra del Presupuesto Participativo, en este caso, Cunill (1995) indica que se debe ser precavido en cuanto a quién y de qué forma se presenta el programa de Presupuesto Participativo y realiza la siguiente afirmación: “lo que está en juego es la estructuración de nuevas relaciones de poder, sin embargo su viabilidad está condicionada a la superación de sistemas precarios, en gran medida privatizados y signados por el autoritarismo”. (p. 9)

De la misma forma se pronuncia Baierle (2004, p. 62) en su artículo el “Buen gobierno en la era de los mercados”, quien hace énfasis en que se deben tener claras las intenciones de los gobiernos cuando hablan de participación ciudadana, es decir que exista una verdadera intención de horizontalizar las estructuras de poder.

El presente tema se puede concluir al señalar que existen diversas definiciones y posturas con respecto al Presupuesto Participativo, sin embargo, como la mayoría de los autores confluyen, todo dependerá de la realidad y contexto del lugar en el que se lleve a cabo, destacando que no es un patrón a seguir en ningún caso.

3.2. Etapas y características del Presupuesto Participativo

Como ya se señaló, el Presupuesto Participativo fue implementado por primera vez en Porto Alegre, Brasil, y se ha reproducido exitosamente en innumerables municipios de América Latina. Aunque su realización no ha seguido una receta universal, se ha adaptado a cada contexto o situación local.

La mayoría de los presupuestos participativos se han implementado principalmente en el ámbito local o municipal, aunque se han encontrado algunas experiencias a nivel provincial, regional, departamentos o estados, como lo es el caso del Estado de Río Grande do Sul en Brasil, o el caso de Perú, donde se han registrado experiencias supramunicipales.

No existe un modelo único para su implementación, cada experiencia depende de la realidad de cada región, de su historia, cultura, política, de la forma en que se organiza la sociedad civil, entre otras.

En este contexto, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT 2004, p. 33) ha hecho una serie de recomendaciones para su implementación, entre las que se encuentran las siguientes:

- Realizar un diagnóstico para conocer las condiciones del lugar en que se implementará el Presupuesto Participativo.
- Realizar un mapa o evaluación de los actores locales interesados y de los actores opuestos al proceso.
- Analizar y definir los recursos disponibles, así como realizar un estudio costo/beneficio.
- Construir alianzas y diálogos para ganar simpatizantes y legitimar el proceso.
- Elaborar un reglamento del Presupuesto Participativo para establecer las reglas del juego.

Al encontrarse una gran diversidad de Presupuestos Participativos, es obvio que pueden existir múltiples características, sin embargo, para la presente tesis de investigación se consideran, también, las planteadas por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos UN-HABITAT (2004, p. 33):

- **Participación universal:** Bajo este principio todos los ciudadanos pueden participar, independientemente de su posición económica. Otros autores como Llamas (2004, p. 331) señala como característica del Presupuesto Participativo la participación directa de la población en el proceso.

- **Transparencia del presupuesto.** Tanto de los ingresos como de los gastos. Existe una apertura y control sobre las diferentes etapas de la gestión local: discusión, toma de decisiones e implementación de programas y proyectos.
- **Flexibilidad y adaptación.** El proceso debe evaluarse y ajustarse constantemente, conforme a los diferentes contextos.
- **Objetividad.** Se deben utilizar criterios objetivos para la asignación de recursos.
- **Enfoque de género.** Se busca la participación equitativa en el proceso, tanto de hombres y mujeres.
- **Enfoque pluricultural y multiétnico.** Para asegurar la participación y el poder de decisión de los grupos excluidos.

Además, de acuerdo con Ruíz (s.f.) se agregan las siguientes características:

- **Democratización.** Directamente relacionada con la participación ciudadana pues amplía el número de actores que intervienen en la toma de decisiones sobre la asignación del presupuesto, los representantes de las organizaciones no gubernamentales conjuntamente con las autoridades municipales, tienen la oportunidad de decidir.
- **Maximización de recursos.** Busca mejorar la calidad del gasto, atendiendo a los proyectos que impacten en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

- **Inclusión social.** Lograr mayor asignación de recursos a sectores y grupos tradicionalmente excluidos, redistribuyendo los recursos a través de criterios de discriminación positiva de los proyectos presentados por estos sectores.

En cuanto a la flexibilidad y adaptación, es importante destacar que el Presupuesto Participativo se practica por igual en localidades rurales pequeñas que en las grandes ciudades; en las viejas y ricas ciudades europeas o en los lugares más marginados de los países en desarrollo, esta situación se debe a que el Presupuesto Participativo no es una teoría o una teoría inexorable como señala Vásconez (2006) se trata de “un conjunto de procesos de carácter experimental, sujetos a unas pocas reglas de juegos comunes, que por cierto los actores involucrados están en capacidad de modificar periódicamente, a partir de las lecciones que acumula y genera la experiencia práctica”.

Lo anterior, es posible en países de América Latina, debido a que la autonomía municipal fue reconocida desde la época colonial y se ha ido consolidando con el paso del tiempo, bajo esta lógica, los municipios tienen capacidad de legislar mediante reglamentos y ordenanzas locales el funcionamiento de sus administraciones. Por ello, es común encontrar que el Presupuesto Participativo sea autorizado por una ordenanza municipal, expedida por un cuerpo legislativo municipal, acompañada de un reglamento operativo para su aplicación, lo que le confiere validez legal.

En cuanto al carácter experimental, muchas de las experiencias de América Latina se han llevado a cabo en ámbitos restringidos, con recursos limitados que involucran solamente a algunas unidades administrativas, no obstante, estas experiencias han ido cambiando poco a poco los procesos del Presupuesto Participativo, buscando abarcar la mayor parte del territorio

municipal, involucrar a toda la población e incidir en los recursos presupuestarios disponibles.

El Presupuesto participativo cuenta con diferentes etapas, que se enmarcan dentro del llamado “Ciclo de Presupuesto Participativo”. Las etapas varían según la localidad o municipio en que se lleve a cabo, aun así se señalan a continuación las establecidas por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT) (2004, p. 35):

- 1. Asambleas territoriales y temáticas.** El Alcalde rinde cuentas sobre su periodo de gestión anterior, presenta el presupuesto de inversión para el año en curso y el estatuto de funcionamiento. Se eligen a los delegados territoriales y temáticos, de conformidad con lo dispuesto por el reglamento del Presupuesto Participativo.
- 2. Reuniones territoriales y temáticas.** Son las reuniones de los delegados con sus comunidades para definir los proyectos prioritarios que deben implementarse. El gobierno puede estar presente en las mismas, aunque, en el caso de América Latina, es necesario su presencia dado que la sociedad civil no está suficientemente organizada para realizar esta etapa por sí sola.
- 3. Asamblea a nivel municipal.** En esta etapa, el Comité del Presupuesto Participativo entrega oficialmente al Alcalde la lista de proyectos prioritarios que se definieron con la participación ciudadana.
- 4. Elaboración de la Matriz presupuestaria.** Se realiza con la intervención del municipio y el Comité del Presupuesto Participativo. Se organiza el plan de inversión, el cual es socializado con la población y publicado con la finalidad de que se le pueda dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos.

5. Evaluación del proceso. Cuando el ciclo concluye, se evalúa y se ajusta el reglamento de funcionamiento del Presupuesto Participativo. El nuevo reglamento se utilizará en la elaboración del presupuesto del año siguiente.

El primer ciclo del Presupuesto Participativo inicia con las primeras reuniones, y termina con la aprobación de la matriz presupuestaria. El segundo ciclo, denominado “Ciclo de Ejecución y Control”, se inicia al siguiente año con los estudios técnicos y termina con la inauguración de los proyectos aprobados.

3.3. Diseño Institucional de PP y el rol de las Instituciones Públicas

En el ámbito local, el Presupuesto Participativo, de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT) (2004, p. 23) beneficia la gestión de la siguiente manera:

- Mejora la transparencia de la gestión y la efectividad del gasto público.
- Impulsa la participación ciudadana en la toma de decisiones y el control de los recursos públicos.
- Exige más responsabilidad a los funcionarios y dirigentes políticos.
- Posibilita la co-gestión y la definición de prioridades en el espacio público.
- Crea una cultura democrática y fortalece el tejido social.

El rol del gobierno local es decisivo, ya que facilita el proceso en cada una de sus etapas, en tanto que el Alcalde o Presidente lo legitima políticamente.

Otra de las funciones importantes del gobierno local consiste en que el aparato administrativo se apropia de las decisiones tomadas en los espacios de participación y se convierte en un actor proactivo pues tiene la responsabilidad de crear mecanismos que aseguren una visión de conjunto de los problemas y demandas de la ciudad. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT) (2004, p. 68)

Por otra parte, el Presupuesto Participativo tiene diferentes objetivos: el primero es administrativo, pues constituye una forma de mejorar la eficiencia de la administración pública; el segundo es social, busca obtener un resultado social, y el tercero es político, bajo la idea de democratizar la democracia.

A nivel institucional, la ubicación del Presupuesto Participativo dentro del aparato administrativo puede variar de acuerdo al contexto de cada ciudad o municipio, aunque como señala el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT) (2004, p. 69) se puede ubicar típicamente en las siguientes dependencias:

- **Dirección de Finanzas o Secretariado de Planificación**, bajo la idea de mejoramiento de la eficacia de la gestión pública.
- **Secretariado Municipal de gestión Participativa o Secretaría de Acción Social**, en una configuración social de inversión de prioridades.
- **Secretariado de Cultura**, con la finalidad de generar una nueva cultura política.

Sin embargo, el Presupuesto participativo no depende de una sola instancia administrativa, dado su carácter multidimensional pueden vincularse distintas instancias.

Es importante mencionar que el Poder Legislativo también juega un rol importante, ya que por lo general aprueba el presupuesto municipal. En algunos países, el Alcalde o Presidente funge al mismo tiempo como representante del ejecutivo y del legislativo, lo que facilita la implantación del Presupuesto Participativo pues se reducen las tensiones entre estos dos poderes.

Por otra parte, la implementación del Presupuesto Participativo encuentra una serie de dificultades para su implementación dentro de las administraciones municipales, entre las que encontramos: la incapacidad para llevar a cabo el proceso que conlleva; la baja calidad de información a la ciudadanía; la acumulación de obras autorizadas y no realizadas; recursos insuficientes; falta de participación ciudadana; clientelismo político; disputas entre partidos políticos y dificultades con el poder legislativo.

Para que el Presupuesto Participativo tenga un impacto significativo en la calidad de vida de la población se requieren de una serie de medidas dentro de la gestión pública como el aumento de los ingresos municipales y los gastos de inversión a través de la recaudación de impuestos, una buena política fiscal y la eliminación de la corrupción.

3.4. La Participación Ciudadana en el Presupuesto Participativo

La participación ciudadana de acuerdo con Ziccardi (2010, p. 212) “hace referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía y de sus organizaciones en los procesos decisorios incorporando intereses particulares (no individuales)”. En este sentido, un buen gobierno debe promover la

participación de la ciudadanía con la finalidad de conocer sus intereses e inquietudes, los que serán determinantes a la hora de diseñar, implementar y evaluar políticas públicas.

Existen tres funciones de la participación ciudadana: a) otorgar legitimidad; b) poseer un valor pedagógico, ya que contribuye a la creación de una cultura pedagógica; y c) contribuir a hacer más eficiente la gestión pública. Esta última función se vincula con la idea de la democracia en el sentido de que la participación ciudadana contribuye a una gestión eficiente y a un gobierno política y socialmente democrático. Ziccardi (2010, p. 212)

En este sentido, Llamas (2004, p. 327) señala que surge una nueva ciudadanía, más informada y reflexiva, que participa en torno a nuevos movimientos sociales, generando lugares en los procesos de definición de problemas, elaboración de diagnósticos, conformación de agendas políticas, toma de decisiones y en la gestión de servicios públicos. Esta ciudadanía tiene su mayor expresión en el espacio local, por ser este el primer lugar donde estallan los conflictos y desde el cual se desarrollan experiencias de participación ciudadana y democracia participativa, por una lógica de proximidad de gobierno.

Como resultado del proceso de globalización, las ciudades se convierten en los lugares más sensibles a sus impactos negativos como el incremento de la pobreza, las desigualdades sociales, la marginación y exclusión social, por lo que es necesario adoptar políticas públicas que promuevan acciones integradoras para la solución de estos problemas.

Es en el ámbito local donde se están realizando las experiencias de democracia directa y participativa, que a su vez se articulan con instrumentos de la democracia representativa. La democracia participativa incluye nuevos conceptos que influyen en las relaciones entre el estado y la sociedad, como

son diversidad sociocultural, pluralismo, ciudadanía activa, autonomía y fortalecimiento del espacio público.

El presupuesto participativo es un instrumento diseñado para invertir en las prioridades sociales y favorecer la justicia social. Los ciudadanos dejan de ser simples observadores y se convierten en protagonistas de la gestión pública, con mayor acceso a obras y servicios públicos, con la posibilidad de controlar y fiscalizar el presupuesto. A través de su participación los ciudadanos definen sus prioridades mejorando con ello sus condiciones de vida.

A través del Presupuesto Participativo se implementa la democracia participativa, pues los ciudadanos participan en la toma de decisiones y en los procesos de interrelación entre el gobierno y ciudadanía conformando nuevos espacios que permiten mayor transparencia política y abren la posibilidad a las personas para implicarse en la esfera pública.

Por tanto, la participación ciudadana debe concebirse como el elemento esencial del Presupuesto Participativo, entendida en este contexto como la “capacidad real de la ciudadanía para tomar decisiones sobre las materias que trascienden al ámbito de lo privado y que necesariamente se sitúan en la esfera de lo común y lo público”. Llamas (2004, p. 329)

3.5. El Presupuesto Participativo en México

Existen una serie de experiencias de Presupuesto Participativo en México, las primeras se llevaron a cabo durante la década de los noventa en el Municipio de San Pedro Garza, Monterrey, logrando institucionalizarse a través de un reglamento de presupuesto participativo aprobado en 2006, el cual regula la participación ciudadana para la toma de decisiones respecto de obras y proyectos prioritarios a ejecutarse; establece también los mecanismos de

evaluación de los programas que se realicen. Además dispone que el referéndum y el plebiscito los habitantes inciden en las decisiones de los gobernantes.

En este municipio, los recursos disponibles para el presupuesto participativo iniciaron con un 3% de los ingresos propios, mismos que para 2014 representaban cerca de 27 millones de pesos, estimándose para 2016 alcanzar el 16%, lo que permitirá obtener recursos de casi 45 millones de pesos. Venegas (2014)

En el municipio de Ecatepec, Estado de México, la experiencia del presupuesto participativo dio inicio en el 2009 con el objetivo de otorgar mayor calidad de vida, participación ciudadana, mayor recaudación fiscal y una mayor gobernabilidad. Noyola (2009)

El presupuesto Participativo logró abrir un eje de trabajo con la ciudadanía, estableciéndose una nueva relación entre gobierno y ciudadanía.

De acuerdo con Ayala (2014, p.86) en el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, el Presupuesto Participativo es parte de las acciones que se han realizado desde 2011 para impulsar la participación ciudadana en las acciones de gobierno. De esta manera la sociedad decide sobre la aplicación de recursos, a partir de las obras o acciones que en consulta previa se consideran prioritarias.

La Asamblea Legislativa prevé cada año en el Decreto de Presupuesto de Egresos los recursos para este programa, como parte del presupuesto asignado a las delegaciones

El Presupuesto Participativo, de acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana se define a través de dos fases:

- a) Definición de acciones prioritarias de atención en las colonias y pueblos originarios, la cual se realiza de junio a agosto de cada año, a través de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, para que se incluyan sus proyectos en el Presupuesto de Egresos.
- b) Determinación de la forma en que se ejercerán los recursos aprobados por la Asamblea Legislativa, se lleva a cabo en enero y febrero del siguiente año.

Luego de estas dos fases, se lleva a cabo una evaluación de los proyectos realizados por las autoridades por parte de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos.

Cada año se realiza la consulta ciudadana sobre el Presupuesto Participativo, siendo competencia de Instituto Estatal Electoral del Distrito federal organizarla.

Anualmente las delegaciones utilizan el 3% de su presupuesto para realizar proyectos propuestos y elegidos por los habitantes de cada colonia y pueblo originario del Distrito Federal. La cantidad destinada al Presupuesto Participativo se divide por partes iguales entre el número de colonias que la conforman.

En Jalisco, existe un presupuesto participativo metropolitano que incluye municipios como Guadalajara, Zapopan, Tlajomulco y Tlaquepaque, mismo que se originó a raíz de la experiencia de Tlajomulco en 2011.

El presupuesto participativo está ligado a la recaudación de impuestos, los ciudadanos deciden en qué obras y proyectos debe invertirse parte del dinero recaudado por el impuesto predial. Por ejemplo, para 2016 se estima un

crecimiento del 6% en la recaudación del impuesto predial, por lo que se ha anunciado que las obras ganadoras del primer lugar y algunas que obtuvieron el segundo se realizarán, invirtiendo cerca de 224 millones de pesos. Presupuesto Participativo Metropolitano (2016)

Entre las materias sobre las que se realizarán las obras son: unidades deportivas, bosques urbanos, mercados, barrios tradicionales, centros comunitarios de desarrollo, medio ambiente, e infraestructura.

En el estado de Puebla, desde 2014, el municipio de San Pedro Cholula incorporó en su gestión gubernamental el Presupuesto Participativo con la finalidad de dar voz a las demandas y necesidades ciudadanas.

La ciudadanía participa en la definición de obras cuando realiza su pago del impuesto predial, ahí se le entrega una boleta con los posibles proyectos a realizarse en el municipio, que contemplan obras de infraestructura, inversión en seguridad, ampliación del presupuesto destinado a actividades culturales, mejoramiento de servicios públicos, entre otros, de esta gama de opciones se eligen las cinco que la ciudadanía considera de mayor importancia. Pérez (2014)

CAPITULO IV

ANTECEDENTES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL MUNICIPIO DE PUEBLA

El crecimiento de las necesidades y exigencias de la sociedad por participar en la construcción de la ciudadanía, ha generado que las miradas se concentren en el orden de gobierno más cercano a la población, el municipio, mismos que han desarrollado nuevas herramientas capaces de responder a las demandas comunes a través de programas como el Presupuesto Participativo, con la finalidad de integrar a la población organizada en la toma de decisiones y con ello lograr el mejoramiento de la gobernabilidad.

Puebla, es uno de los municipios que carece de instrumentación en materia de participación ciudadana, sin embargo, cuenta con la capacidad para la implementación de políticas públicas innovadoras y se ha convertido en uno de los precursores del Presupuesto Participativo en el Estado que, en colaboración conjunta con líderes sociales, aborda los problemas de marginación y desigualdad que tienen los habitantes del municipio.

La instrumentación del Presupuesto Participativo se ha renovado con el paso de las nuevas gestiones administrativas, enriqueciendo con ello la idea conceptual, creando un modelo diferente y construyendo nuevos espacios de democratización en donde el gobierno paulatinamente va incluyendo las prioridades de los habitantes en el presupuesto para que parte del dinero se destine exclusivamente a satisfacer las necesidades que los mismos ciudadanos manifestaron como más importantes.

4 .1. Municipio de Puebla

El municipio con sus casi 400 años en la historia de México, es una institución fundamental para la definición de los aspectos públicos, de organización, representación y principalmente para la identificación y atención de necesidades de la ciudadanía.

La estructura del Estado Mexicano en base al artículo 115 Constitucional establece:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

La diversidad organizacional en el gobierno mexicano y en cada uno de los estados, da origen a numerosos aspectos críticos en la administración pública, por lo que emergen todo tipo de exigencias clasificatorias

México cuenta con 2,500 Municipios aproximadamente, con características y complejidades específicas y conformadas por una o más localidades según el tamaño de su población.

El Estado de Puebla es uno de los 32 estados que componen la República Mexicana, cuenta 217 municipios, por lo cual, está situado en el segundo lugar nacional, después de Oaxaca, en mayor número de municipios del país.

El municipio de Puebla se localiza en la parte centro oeste del estado de Puebla. Sus coordenadas geográficas son: los paralelos 18° 50´42" y 19° 13´48" de latitud norte, y los meridianos 98° 00´24" y 98° 19´42" de longitud occidental. Limita al norte con el estado de Tlaxcala, al sur con los municipios de Santo Domingo Huehuetlán y Teopantlán, al oriente con Amozoc, Cuautinchán y Tzicatlacoyan y al poniente con Cuautlancingo, San Andrés Cholula y Ocoyucan. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).

Puebla es uno de los municipios más importantes del país tanto por la concentración de población como por su influencia regional en el desarrollo económico y social; es el corazón de la cuarta zona metropolitana de mayor importancia del territorio mexicano.

El municipio cuenta con una superficie de 546.974 Km² y una población reportada durante el 2010 por el INEGI de 1,576,259 personas, de acuerdo a información del Plan Municipal de Desarrollo 2014-2018 la evolución de la población del municipio de Puebla fue muy similar a la que tuvieron las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey hasta el siglo XIX. Actualmente la ciudad de Puebla y su área metropolitana se mantienen entre las cuatro más pobladas del país, pero económica y socialmente se han rezagado en comparación con otras ciudades.

En donde el Censo de Población y Vivienda 2010 establece que hay 88.61 hombres por cada 100 mujeres; existen 400 mil 288 niños entre 0 y 14 años; un millón 12 mil 363 personas entre 15 y 64 años, 90 mil 023 personas mayores de 65 años y no especificado 37 mil 145 personas. El análisis

retrospectivo muestra un incremento de la población del año 2000 al 2010 de 192 mil 903 personas, situación que ha incidido en el aumento de la demanda de servicios públicos y de la ampliación del área urbana.

De igual manera el Plan Municipal de Desarrollo 2014 – 2018 el nivel de desarrollo e influencia regional están acompañados de profundos contrastes económico y sociales que hoy en día demandan estrategias y herramientas que reduzcan las inconsistencias que afectan la calidad de vida de la población; por lo que Programas como el del Presupuesto Participativo en el municipio de Puebla son un instrumento que pretende facilitar la atención integral de los rezagos vinculados con la infraestructura social básica, y la carencia de servicios básicos así como, la incorporación de la participación activa de la población.

4.1.1. Organización administrativa del municipio de Puebla

El Código Reglamentario para el Municipio de Puebla, establece que el municipio será gobernado por un Cuerpo Colegiado, al que se le denominará "Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla", integrado por un Presidente Municipal, dieciséis Regidores de Mayoría, hasta siete Regidores quienes serán acreditados conforme al principio de Representación Proporcional y un Síndico, quienes para la ejecución y cumplimiento de sus funciones sesionaran conforme a lo dispuesto en la Ley orgánica Municipal para el Estado de Puebla.

Así mismo, la estructura y organización administrativa del municipio es centralizada y descentralizada y se integra con las dependencias que forman parte del Ayuntamiento, así como con órganos desconcentrados, vinculados jerárquicamente a las dependencias municipales, con las facultades y obligaciones específicas que fije el acuerdo de su creación establecida en sesión extraordinaria de cabildo de fecha quince de febrero de 2014 en donde

se presenta la propuesta por la cual se modifica la estructura orgánica del Honorable Ayuntamiento de Puebla para la administración 2014-2018 con fundamento en el artículo 78 fracción III de la Ley Orgánica Municipal que entre otras cosas establece las atribuciones para que los ayuntamientos puedan aprobar su organización y división administrativa de acuerdo a las necesidades del Municipio.

Estructura Orgánica del Municipio de Puebla

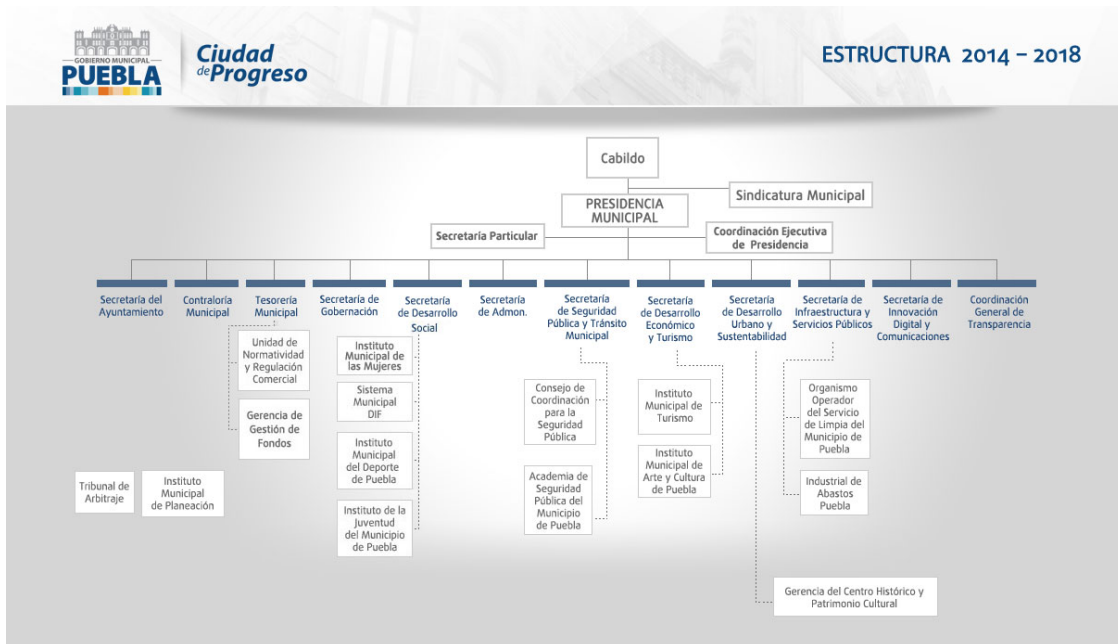


Imagen 1. Estructura Organizacional del Municipio de Puebla para la administración 2014 - 2018 tomado del Organigrama del H. Ayuntamiento de Puebla (2016) <http://www.pueblacapital.gob.mx/organigrama/general/>

En la sesión en mención se modifican Unidades administrativas como:

- Sindicatura
- Contraloría Municipal
- Tesorería
- Secretaría de Administración
- Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal
- Secretaría de Desarrollo Social

- Secretaría de Competitividad y Desarrollo Económico
- Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos
- Secretaria de Sustentabilidad y Medio Ambiente
- Organismo Operador del Servicio de Limpia
- Secretaria de Desarrollo Social y Participación Ciudadana;
- Entre otras.

Como parte de nuestro objeto de estudio es importante mencionar que la Secretaria de Desarrollo Social sufre modificaciones y fusiones sustanciales para poder implementar el Programa del Presupuesto Participativo.

“La Secretaría de Desarrollo Social y Participación Ciudadana cambia su denominación a Secretaría de Desarrollo Social. Se extingue la Dirección Jurídica y la Unidad de Informática. De la Dirección de Desarrollo Humano y Educativo, el Departamento de Fomento a la Calidad Educativa y el Departamento de Equipamiento Escolar se fusionan para dar lugar al Departamento de Equipamiento y Fomento a la Calidad Educativa. De la Dirección de Participación Ciudadana Organización Social cambia de denominación a Dirección de Promoción y Participación Social; se extingue el Departamento de Iniciativas Ciudadanas y el Departamento de Enlace y Seguimiento. De la Dirección de Programas Sociales, se extingue el Departamento de Proyectos y Seguimiento Técnico. El Departamento de Atención a Comunidades Indígenas y el Departamento de Capacitación a Comunidades se fusionan para dar lugar al Departamento de Atención y Capacitación de Comunidades Indígenas. La Dirección de Política Social y Economía Social cambia su denominación a Dirección de Política y Economía Social y el Departamento de Registro de Programas Sociales y el Departamento de Desarrollo de Programas se fusionan para dar lugar al Departamento de Registro y Desarrollo de

Programas Sociales...” (Sesión extraordinaria de cabildo de fecha quince de febrero de 2014)

La Secretaría de Desarrollo Social, es una dependencia de la Administración Pública Centralizada del Municipio de Puebla, en términos de lo dispuesto por los artículos 105 primer párrafo y fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; 78 fracción III, 118, 119 y 122 de la Ley Orgánica Municipal; teniendo como base el cumplimiento de lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social y Ley de Desarrollo social para el estado de Puebla y el desarrollo de los siguientes objetivos indicadas en el portal del Municipio dentro del apartado Transparencia Artículo 11 apartado III Funciones, objetivos y actividades relevantes de la Secretaria de Desarrollo Social :

- Coordinar la identificación la política general, así como las políticas públicas programas y acciones de Desarrollo Social de la Secretaría, en congruencia con objetivos, estrategias y acciones de la planeación federal, estatal y municipal, estableciendo normas, criterios y lineamientos conforme a los cuáles se deberán llevar a cabo los programas de Desarrollo Social del Municipio y la correcta aplicación de los recursos.
- Crear mecanismos de promoción a la participación ciudadana, en colaboración con los sectores público y privado en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de programas, proyectos y acciones de Desarrollo Social.
- Realizar acciones de intervención en zonas de atención prioritaria mediante el Presupuesto Participativo.

- Establecer vínculos entre el H. Ayuntamiento de Puebla y la sociedad, a través de acciones y programas con un enfoque participativo, corresponsable e integral, que contribuyan a la mejora de la calidad de vida de las familias del Municipio que se encuentran en situación de pobreza, vulnerabilidad y marginación.

En cuanto a la estructura organizativa, la Secretaria de Desarrollo Social se constituye de la siguiente manera:

Estructura Orgánica de la Secretaría de Desarrollo Social




Imagen 2. Estructura Organizacional de la Secretaria de Desarrollo Social para la administración 2014 -2018 tomado de Organigrama. H. Ayuntamiento de Puebla (2016) <http://www.pueblacapital.gob.mx/organigrama/desarrollosocial/>

Finalmente para dar cumplimiento a las Reglas de Operación del Presupuesto Participativo se instruye como Unidad Responsable a la Secretaria de Desarrollo Social a través de, la Dirección de Promoción y

Participación Social quienes llevaran a cabo la implementación del Programa en seguimiento al Plan Municipal de Desarrollo 2014-2018 alineada al Eje Rector 1 “Bienestar Social y Servicios Públicos” y en los Programas 1. Infraestructura Social para el Desarrollo Municipal; 3. Protección a personas susceptibles o en situación de vulnerabilidad para la inclusión social; 4. Bienestar social e igualdad de oportunidades y 6. Dignificación de Unidades Habitacionales y Juntas Auxiliares para vivir mejor.

Teniendo como principal línea de acción: “desarrollar esquemas de programas comunitarios en juntas auxiliares sustentados en la metodología de presupuesto participativo, para que los ciudadanos definan y prioricen acciones a implementar”.

Organigrama General de la Dirección de Promoción y Participación Social de la Secretaría de Desarrollo Social

 SECRETARÍA DESARROLLO SOCIAL	Manual de Organización de la Dirección de Promoción y Participación Social	Registro: MPUE1418/MO/SDS07/DPPS073-A
		Fecha de elaboración: 06/10/2015
		Fecha de actualización: 15/03/2016
		Núm. de revisión: 02

V. ORGANIGRAMA GENERAL

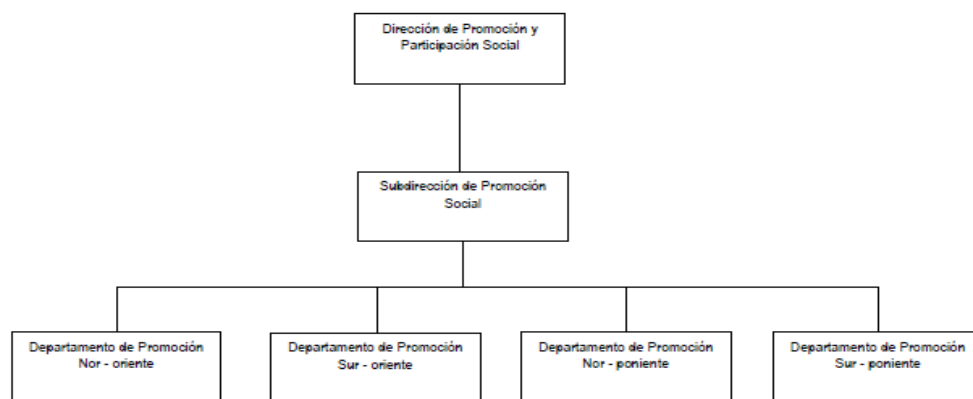



Imagen 3. Organigrama General de la Dirección de Promoción y Participación Social de la Secretaría de Desarrollo Social para la administración 2014 -2018 tomado de manuales de organización de las dependencias y entidades (2015) <http://www.pueblacapital.gob.mx/i-marco-normativo-aplicable/marco-legal/normatividad-interna/132-normatividad-interna/487-manuales-de-organizacion>

Estructura Organica de la Dirección de Promoción y Participación Social

 SECRETARÍA DESARROLLO SOCIAL PUEBLA	Manual de Organización de la Dirección de Promoción y Participación Social	Registro: MPUE1418/MO/SDS07/DPPS073-A
		Fecha de elaboración: 06/10/2015
		Fecha de actualización: 15/03/2016
		Núm. de revisión: 02

IV. ESTRUCTURA ORGÁNICA

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

Imagen 4. Estructura Orgánica de la Dirección de Promoción y Participación Social de la Secretaría de Desarrollo Social para la administración 2014 -2018 tomado de manuales de organización de las dependencias y entidades (2015) <http://www.pueblacapital.gob.mx/i-marco-normativo-aplicable/marco-legal/normatividad-interna/132-normatividad-interna/487-manuales-de-organizacion>

4.2. Antecedentes del Presupuesto Participativo en Puebla

La introducción de los mecanismos de participación ciudadana en términos de planeación del ejercicio del gasto público tiene sus orígenes en el Municipio de Puebla y en los gobiernos locales a través del mecanismo conocido como el COPLADEMUN.

El COPLADEMUN una instancia de participación social, donde se acuerdan obras y acciones a realizar para atender a la población del municipio, mismas que deberán sujetarse a lo establecido en los Planes de Desarrollo: Nacional, Estatal y Municipal.

El Artículo 134 de la Ley de Coordinación Hacendaria de Puebla y sus Municipios establece que:

“...los Municipios promoverán la participación social, mediante la integración de Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal...con el objeto de que se acuerden y propongan las obras y acciones a realizar para atender las demandas de su población las cuales deberán guardar congruencia con los ejes y directrices contenidas en los Planes Nacional, Estatal y Municipales de Desarrollo.”

La diferencia entre este mecanismo en comparación con el Presupuesto Participativo, es que en el COPLADEMUN los actores principales y la toma de decisiones recae en el gobierno local, contemplando a la ciudadanía, en la mayoría de los casos, los representantes de juntas auxiliares, como miembros de control y vigilancia, mientras que el Presupuesto Participativo es un ejercicio de descentralización de recursos y decisiones, que tiende a incrementar la participación ciudadana, principalmente comunitaria a través de grandes asambleas.

En el caso del Municipio de Puebla la introducción del Presupuesto Participativo es hasta el 2009 en la que a través del punto dieciocho de la sesión ordinario de cabildo de fecha 14 de octubre se aprueba el reglamento del presupuesto participativo para el Ayuntamiento del Municipio de Puebla, mismo que se desprende del Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011 establecido en el Eje 5 denominado “Gobernanza, Innovación y

Transparencia” y en particular en el Programa 18 denominado “Sistema Hacendario y Financiamiento para el Desarrollo” en donde a través de líneas políticas impulsan esquemas de Presupuesto Participativo.

Para el caso de la Administración 2008-2011 se estableció que se destinaria el 5% del techo del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FISM), resultando solo la ejecución de 11 acciones en el 2010, con poca aceptación por parte del Cabildo para reforzar y darle continuidad al Programa.

Con fecha 11 de agosto de 2011, que aprueba el Dictamen presentado por la Comisión de Participación Ciudadana, por el cual se reforman y adicionan y derogan diversas disposiciones de la reglamentación del 2009 como parte del compromiso de incorporar a la agenda de gobierno proyectos con esquemas incluyentes, referido en el Plan Municipal de Desarrollo en su Eje 4 “Desarrollo social Incluyente, desprendiéndose el Programa Integral Urbano Social (PIUS) asignando un presupuesto de 16,646,052.31 mdp.

En 2012, el Cabildo autorizó recursos para el programa Presupuesto Participativo, por un monto de 44 millones de pesos, los cuales fueron utilizados para la realización de 17 obras en 10 zonas definidas a través de los PIUS.

Posteriormente, es hasta 2015 cuando se autorizan recursos para la implementación del Programa Presupuesto Participativo y se aprueban las Reglas de Operación del mismo, incorporando nuevamente la participación ciudadana en la toma de decisiones, generando corresponsabilidad ente gobierno y ciudadanía.

CARACTERISTICAS GENERALES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL MUNICIPIO DE PUEBLA

GENERALES	ADMINISTRACION 2008-2011	ADMINISTRACION 2011-2014	ADMINISTRACION 2014-2018
Fecha de publicación en el Periódico Oficial del Estado de Puebla	30 de octubre de 2009	28 de septiembre de 2011	29 de julio de 2015
Denominación del Programa	Reglamento del Presupuesto Participativo para el Ayuntamiento del Municipio de Puebla	Reglamento del Presupuesto Participativo	Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo para el Municipio de Puebla
Objetivos	Ofrecer a la sociedad un mecanismo efectivo para decidir de manera democrática la aplicación de los recursos que se destinen a través del esquema de presupuesto participativo. Promover el diálogo, solidaridad, transparencia, corresponsabilidad y confianza entre autoridades municipales y ciudadanos.	Compromiso de incorporar a la Agenda de Gobierno aquellos proyectos presupuestados por la ciudadanía; procurando en todo momento, la promoción de esquemas incluyentes	Promover la participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno, bajo un enfoque de corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas en el presupuesto asignado para el Programa.

Tabla 1. Características Generales del Presupuesto Participativo en el Municipio de Puebla. Fuente: Elaboración Propia con base en las reglas de operación del Programa Presupuesto Participativo en las administraciones 2008-2011, 2011-2014 y 2014-2018.

4.3. La asignación de recursos municipales para la inversión del Presupuesto Participativo en el municipio de Puebla

Victoria Rodríguez (1999), menciona que la disposición más importante en lo relativo a las finanzas municipales es la sección IV del artículo 115 de la Constitución Federal, ya que por lo menos en teoría otorga a los gobiernos municipales libertad para decidir cómo gastar sus recursos.

La misma autora hace mención a que los gobiernos locales están facultados para recaudar ingresos de tres fuentes principales:

- Derechos por la prestación de servicios públicos
- Impuestos prediales
- Asignación es federales.

El gasto destinado al desarrollo social tiene varios componentes, dos de los más importantes son los que integran las Aportaciones Federales (Ramo 33), y los Subsidios y Transferencias.

En el estado de Puebla la distribución de recursos del Ramo 33, es considerado la fuente principal para el desarrollo y combate a la pobreza de cada uno de los municipios.

Las Aportaciones Federales están reguladas por la Ley de Coordinación Fiscal y, junto con la Ley de Ingresos, permiten calcular sus montos, que se dan a conocer a través del decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El ramo 33 está conformado por dos fondos el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM).

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) se distribuye bajo criterios de marginación, focalizado a acciones de ampliación o mantenimiento de infraestructura, principalmente para agua potable, alcantarillado, electrificación, infraestructura básica, en zonas de extrema pobreza y de acuerdo al manual de operación y apertura programática del fondo.

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) generalmente se destina a actividades en materia de seguridad pública y obligaciones financieras, basando su distribución en el número de habitantes de la población.

La Ley de Coordinación Fiscal establece que la Federación transfiere los recursos del Ramo 33 condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la misma ley.

El comportamiento financiero de los municipios de acuerdo a su tipología, resulta un trabajo interesante, dado que la diversidad que presenta cada uno de ellos es determinante en el desempeño de sus funciones.

En el Estado de Puebla, es importante destacar que el único municipio con la capacidad para respetar la planeación de desarrollo, es el del municipio de Puebla, único con la capacidad económica, técnica y política para establecer un Instituto de Planeación, responsable de proponer y dar seguimiento a cada uno de los objetivos y ejes, así como a la puesta en marcha de programas como el Presupuesto Participativo.

El municipio de Puebla, de acuerdo con las Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo (p.11) el monto de recursos que se utilizan para este programa son asignados mediante acuerdo de Cabildo a través de la Comisión de Patrimonio y Hacienda Pública Municipal. Los recursos etiquetados deberán utilizarse exclusivamente para la ejecución de obras, acciones y proyectos propuestos y priorizados por los habitantes del Municipio. En caso de que los recursos no sean ejercidos o comprometidos a más tardar en el mes de octubre, serán reasignados dentro del Proyecto del Presupuesto Participativo del ejercicio Fiscal siguiente. Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla (2015)

4.4. Marco legal del Presupuesto Participativo en Puebla

El presupuesto Participativo en el municipio de Puebla se fundamenta en las siguientes disposiciones legales:

- El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en concordancia con lo dispuesto por el artículo 103 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla dispone que los municipios tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, así mismo cuentan con la facultad para disponer libremente de su hacienda Pública.
- 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 el artículo 102 señala que los ayuntamientos deberán conducir la 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; por su parte, el artículo 188 dispone que para coadyuvar en los fines de la administración pública municipal, los ayuntamientos promoverán la participación ciudadana.
- El Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla, establece que la programación del gasto público deberá encaminarse a la consecución de los objetivos de la planeación municipal.
- El Plan Municipal de Desarrollo establece en el Eje 1 denominado “Bienestar Social y Servicios Públicos”, que las causas de la pobreza en el municipio son diversas y complejas, por lo que para su atención se requieren políticas sociales incluyentes que consideren en su implementación una amplia participación ciudadana. De tal manera que en el Programa 6 denominado “Dignificación de Unidades Habitacionales y Juntas Auxiliares para Vivir Mejor”, establece entre las

líneas de acción desarrollar esquemas de programas comunitarios en juntas auxiliares bajo la metodología del presupuesto participativo, para que los ciudadanos definan y prioricen acciones a implementar. Honorable Ayuntamiento de Puebla (2016)

Por otra parte, el Eje 5 denominado “Buen Gobierno Innovador y de Resultados” señala que entre los principios del buen gobierno destacan la promoción de participación ciudadana, impulsar la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza; además de establecer mejores prácticas en el ejercicio del gasto público estableciendo una nueva relación con a la sociedad. De tal manera que el gobierno municipal incorpore esquemas de la Nueva Gestión Pública como el enfoque de las políticas públicas, el Gobierno Abierto, la Gobernanza y la Gestión para Resultados”. Honorable Ayuntamiento de Puebla (2016)

- Las Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo establecen como objetivo general promover la participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno municipal, bajo un enfoque de correspondencia, transparencia y rendición de cuentas del presupuesto asignado para el programa. Además, durante la ejecución del Presupuesto Participativo deberán realizarse prácticas de gobierno abierto y proximidad. Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla (2015, p.2)
- El Presupuesto de Egresos del Municipio de Puebla (p. 45) establece en el apartado referente a la Secretaría de Desarrollo Social que ésta tiene como misión coordinar la política social para el desarrollo integral, social y humano, estrechando la vinculación con los tres órdenes de gobierno y los sectores sociales y privados. Entre los principales componentes para el ejercicio del gasto se asignó un monto de 80 millones de pesos para el esquema de Presupuesto Participativo.

Finalmente, para concluir este capítulo, se desarrolla un análisis en base a las Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo en el que se pretende describir la evolución de la implementación del Programa que si bien tiene su origen en el sistema hacendario para el desarrollo en la administración 2008-2011 evoluciona hasta el ejercicio 2015 como una de las principales estrategias de la nueva gestión pública cuyo objetivo es impulsar la participación ciudadana en la toma de decisiones, con un enfoque de corresponsabilidad y transparencia a través de una dimensión territorial para el combate de la marginación y pobreza en el municipio.

Asimismo, en la tabla adjunta, se pretende desglosar a través de las fases de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación, los elementos característicos en las Administraciones Municipales que han sido pioneras en la implementación del Programa en el Estado de Puebla.

**EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL
MUNICIPIO DE PUEBLA (TABLA 2)**

	ADMINISTRACIÓN 2008-2011	ADMINISTRACIÓN 2011-2014	ADMINISTRACIÓN 2014-2018
GENERALES			
Fecha de publicación en el Periódico Oficial del Estado de Puebla	30 de octubre de 2009	28 de septiembre de 2011	29 de julio de 2015
Denominación del Programa	Reglamento del Presupuesto Participativo para el Ayuntamiento del Municipio de Puebla	Reglamento del Presupuesto Participativo	Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo para el Municipio de Puebla
Objetivos	Ofrecer a la sociedad un mecanismo efectivo para decidir de manera democrática la aplicación de los recursos que se destinen a través del esquema de presupuesto participativo. Promover el diálogo, solidaridad, transparencia, corresponsabilidad y confianza entre autoridades municipales y ciudadanos.	Compromiso de incorporar a la Agenda de Gobierno aquellos proyectos presupuestados por la ciudadanía; procurando en todo momento, la promoción de esquemas incluyentes	Promover la participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno, bajo un enfoque de corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas en el presupuesto asignado para el Programa.
PLANEACIÓN			
Vinculación al Plan Municipal de Desarrollo	Eje 5 “Gobernanza, Innovación y Transparencia”	Eje 4 “Desarrollo Social Incluyente”	<ul style="list-style-type: none"> Eje 1 “Bienestar Social y Servicios Públicos” Eje 5 “Buen Gobierno Innovador y de Resultados”
Vinculación a Programas de Desarrollo Social	<ul style="list-style-type: none"> Manos a la Obra (Municipal) Programa Hábitat (Federal) Programa Rescate de Espacios Públicos (Federal) 	Programa Integral Urbano Social (PIUS)	Programa Hábitat
Dimensión Social (Población Objetivo)	Índice de rezago social y alto grado de marginación	Índice de rezago social y alto grado de marginación	Índice de rezago social y alto grado de marginación emitidas por Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

	ADMINISTRACIÓN 2008-2011	ADMINISTRACIÓN 2011-2014	ADMINISTRACIÓN 2014-2018
Dimensión Territorial (Población Territorial)	Polígonos de Pobreza (Programa Hábitat)	Zonas de Atención Prioritaria (ZAP's)	Zonas de Atención Prioritaria (ZAP's) y Unidades Habitacionales
Dimensión Económica	5% del Fondo FISM	44 MDP	80 MDP
EJECUCIÓN			
Difusión	Convocatoria	Convocatoria	Convocatoria
Método De Participación	<ul style="list-style-type: none"> Asambleas Comunitarias Talleres de Trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> Asambleas Talleres de Trabajo Consultas Ciudadanas Concursos mediante Instituciones Educativas 	<ul style="list-style-type: none"> Asambleas Comunitarias
Actores Sociales	<ul style="list-style-type: none"> Habitantes de las Juntas Auxiliares y Colonias Asociaciones de vecinos y/o mesas directivas Delegados Territoriales 	<ul style="list-style-type: none"> Habitantes de las Juntas Auxiliares y Colonias Asociaciones de vecinos y/o mesas directivas Delegados Territoriales Asociaciones Civiles Instituciones Educativas 	<ul style="list-style-type: none"> Habitantes de las Juntas Auxiliares y Colonias Asociaciones de vecinos y/o mesas directivas Representantes Ciudadanos
Actores Gubernamentales principales	<ul style="list-style-type: none"> Secretaría de Desarrollo Social 	<ul style="list-style-type: none"> Secretaría de Desarrollo Social 	<ul style="list-style-type: none"> Secretaría de Desarrollo Social
Número de Acciones Ejecutadas	<ul style="list-style-type: none"> 11 acciones 	<ul style="list-style-type: none"> 17 acciones 	<ul style="list-style-type: none"> 289 acciones
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN			
Unidades Responsables	<ul style="list-style-type: none"> Contraloría Municipal Unidad de seguimiento Interno Unidad de Vinculación Externa 	<ul style="list-style-type: none"> Contraloría Municipal Contraloría Social 	<ul style="list-style-type: none"> Contraloría Municipal Contraloría Ciudadana

Tabla 2. Evolución del Presupuesto Participativo en el Municipio de Puebla. Fuente; Elaboración Propia en base a las reglas de operación del Programa Presupuesto Participativo en las administraciones 2008-2011, 2011-2014 y 2014-2018.

CAPÍTULO V

ESTUDIO DE CASO: LA EXPERIENCIA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL MUNICIPIO DE PUEBLA EN 2015

Una vez expuesto las principales características del Presupuesto participativo de la ciudad de Porto Alegre y, considerando la referencia en algunos municipios de México, en el presente capítulo se desarrollará el caso de estudio: La experiencia del Presupuesto Participativo en el Municipio de Puebla en el ejercicio 2015 en donde además de realizar una revisión exhaustiva al cumplimiento de los objetivos de la nueva gerencia pública en el desarrollo e implementación del Programa Presupuesto Participativo a través de sus reglas de operación, se retomará como base cada una de las fases que caracterizan al presupuesto participativo, dando respuesta a cada una de las preguntas planteadas.

Cabe acentuar que una vez realizado el análisis anterior, se expondrán los principales retos y perspectivas del Presupuesto Participativo en el Municipio de Puebla en donde la implementación del presupuesto participativo forma parte de la expresión de la gobernabilidad en términos democráticos, en donde cada ciudadano planteo sus propuestas y aportes al gobierno local.

5.1. Fases del proceso del Presupuesto Participativo en el municipio de Puebla en 2015

Como ya se dijo en apartados anteriores, Puebla se encuentra en un proceso de desarrollo en cuanto al Presupuesto Participativo, es decir, se ha ido perfeccionando desde su puesta en marcha la primera vez, en 2010, durante la administración 2008-2011.

Este capítulo se enfoca en las Reglas de Operación del programa durante el año fiscal 2015 en el Municipio de Puebla. A continuación, se detallan las fases que se llevan a cabo durante la implementación del Presupuesto Participativo, mismo que se encuentra plasmado dentro de las mencionadas Reglas de Operación.

En los puntos 7, 8, 9 y 10 de las Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo para el Municipio de Puebla, se describen las fases, de manera resumida, que se llevan a cabo durante su implementación y evaluación, mismas que se enlistan puntualmente a continuación:

Proceso de Implementación

❖ Planeación

1. El Cabildo asignará dentro del Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal correspondiente, los recursos destinados al Programa.
2. De acuerdo con los numerales 2.9 y 2.10 de las presentes reglas de operación, las instancias competentes, elaborarán, revisarán y en su caso, modificarán la Zonificación y Zonas de Atención.

Una vez concluido el proceso de planeación, se hará una presentación oficial del Programa a la ciudadanía, en la que se expondrán los objetivos, las vertientes y el presupuesto para el ejercicio fiscal en curso. Lo anterior se hará en un acto público.

En relación a lo dispuesto en el apartado 3.2 etapas y características del Presupuesto Participativo, el proceso de planeación establecido en las Reglas de operación cumple con algunas de las recomendaciones, toda vez que define las zonas de atención para llevar a cabo la implementación del programa; cuenta con una presentación oficial misma que dispuso de tres

meses de preparación, bajo la Unidad Responsable del programa (Secretaría de Desarrollo Social) y lleva a cabo la instrumentación legal del programa ; sin embargo encuentra su punto débil en las condiciones para definir los recursos disponibles, ya que a diferencia de las anteriores administraciones, que lo expresan de manera contundente en sus lineamientos, esta deja en manos del cabildo la asignación de recursos, iniciando con un presupuesto de 80mdp de los cuales no es posible identificar la partida presupuestal, para ser reclasificado por recorte presupuestal en 40 mdp según información obtenida del 2do informe de gobierno municipal.

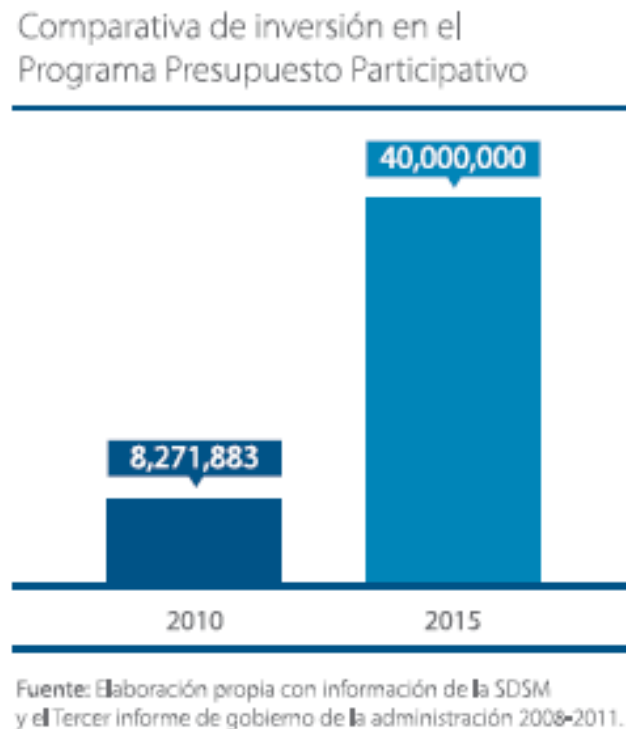


Imagen 5. Comparativa de Inversión en el Programa de Presupuesto Participativo en los ejercicios 2010 y 2015 tomado de Segundo Informe de Gobierno Municipal Puebla (2016)

Posterior a la publicación de la Reglas de Operación del Programa uno de los grandes aciertos de esta administración 2011-2014, es la instalación pública del Consejo del Presupuesto Participativo, figura determinada en las

Reglas de Operación, encargada de analizar y determinar cada una de las propuestas presentadas por los ciudadanos, así como la responsable de presentar a la sociedad la Convocatoria para el Programa en estudio.

El consejo del Presupuesto Participativo queda conformado de acuerdo a las declaraciones presentadas en el Portal del H. Ayuntamiento de Puebla por figuras como la del Presidente Municipal como Presidente Honorario; Secretario de Desarrollo Social, Secretario de Infraestructura y Servicios Públicos; regidores de las diferentes Comisiones entre las que destacan la Comisión de Participación Ciudadana; Comisión de Patrimonio y Hacienda Pública, Comisión de Desarrollo Social y Comisión de Obra Pública e Infraestructura, así como representantes de Instituciones de Educación Superior.

❖ **Ejecución**

A continuación, se describen los procedimientos que tendrán que realizarse para la ejecución de las diferentes vertientes mediante las cuales se podrá implementar el Programa.

➤ **Vertiente alto impacto**

Convocatoria

El Gobierno Municipal emitirá la convocatoria correspondiente en las zonas susceptibles de ser atendidas, con la finalidad de invitar a los habitantes a participar en el Programa.

Para la difusión de la convocatoria se podrán emplear medios como radio, televisión, perifoneo y publicidad en general, misma que deberá ser realizada con mayor intensidad en el área a intervenir.

Reunión informativa

Se realizarán reuniones informativas con vecinos e interesados, en tantos lugares de la zona a atender que sean necesarios, esta situación dependerá de la extensión territorial de la misma. No se realizarán más de cuatro reuniones por zona.

La reunión informativa será moderada por personal del Ayuntamiento y se presentarán los siguientes puntos:

- a. ¿Qué es el Presupuesto Participativo?
- b. Objetivos del Presupuesto Participativo.
- c. Esquema de Ejecución de la Vertiente Alto Impacto.
- d. Tipos de proyectos (numeral 2.11 de las Reglas de Operación).
- e. Requisitos para la presentación de Proyectos.
- f. Lugar y fecha de presentación de Proyectos.
- g. Representantes Ciudadanos y sus funciones.
- h. Consejo de Presupuesto Participativo y sus funciones.
- i. Elección de Representantes Ciudadanos.

Los moderadores deberán incentivar a los vecinos e interesados para que elaboren sus proyectos y los presenten posteriormente.

Selección de representantes ciudadanos

En las reuniones informativas se deberá seleccionar a los Representantes Ciudadanos, de acuerdo con el numeral 5.3. Por cada reunión informativa realizada en la zona a intervenir se deberá seleccionar a dos personas.

Presentación de proyectos y votación

Siete días después de la reunión informativa, se llevará a cabo una segunda reunión en la que se presentarán los proyectos que propongan los vecinos e interesados; ésta se realizará de forma pública en un espacio representativo de la zona a intervenir.

Los proyectos presentados por los vecinos e interesados deberán cubrir los siguientes requisitos:

- a.** Atienda necesidades relativas a problemas públicos.
- b.** Tenga un impacto a gran escala en la zona a intervenir, detonador de sinergias sociales y económicas.
- c.** La propuesta esté considerada en el numeral 2.11 de las Reglas de Operación.
- d.** La presentación será de forma libre: visual (diapositivas, video, fotografías, imágenes), física (productos cartográficos, maqueta), verbal o por cualquier otro medio.

Cada ponente contará con 10 minutos para exponer su proyecto y podrán participar de forma individual o grupal.

Una vez presentados todos los proyectos ante los vecinos e interesados, serán sometidos a votación en forma libre por los asistentes. El escrutinio de los votos se hará de forma pública ante todos los presentes.

Serán seleccionados los tres proyectos con mayor votación, mismos que serán priorizados por los participantes. Los resultados de la elección se asentarán en un acta que será firmada por los Representantes Ciudadanos y autoridades.

El acta sirve únicamente para identificar los tres proyectos priorizados por los habitantes, ya que su ejecución dependerá de la factibilidad que emita la Unidad Técnica, del presupuesto disponible y la aprobación del Consejo.

Elaboración del Expediente Técnico

Los tres proyectos elaborados y priorizados por los habitantes se someterán al análisis de la Unidad Técnica a fin de elaborar un Expediente Técnico por cada uno de ellos, que debe contener características técnicas como costos, beneficiados, materiales de construcción, entre otros.

Una vez elaborados los tres Expedientes Técnicos correspondientes por parte de la Unidad Técnica, se pondrán a disposición del Consejo a fin de que éste determine por cada zona a intervenir cuál será el proyecto que se realizará de acuerdo con la norma técnica de diseño e imagen urbana, normatividad en materia de desarrollo urbano y con los criterios de selección enlistados en el numeral 2.12

➤ Vertiente Focalizada

Convocatoria

El Gobierno Municipal emitirá la convocatoria correspondiente en las colonias populares susceptibles de ser atendidas, con la finalidad de invitar a los habitantes a participar en el Programa.

Para la difusión de la convocatoria se podrán emplear medios como radio, televisión, perifoneo y publicidad en general, misma que deberá ser realizada con mayor intensidad en el área a intervenir.

Asamblea Comunitaria

Se realizará una Asamblea Comunitaria con vecinos e interesados, en cada zona a atender. La Asamblea será moderada por personal del Ayuntamiento.

En la Asamblea Comunitaria se presentarán los siguientes puntos:

- a. ¿Qué es el Presupuesto Participativo?
- b. Objetivos del Presupuesto Participativo.
- c. Esquema de Ejecución de la Vertiente Focalizada.
- d. Tipos de obras y acciones focalizadas.
- e. Consejo de Presupuesto Participativo y sus funciones.
- f. Identificación de necesidades.
- g. Atención a problemática.
- h. Priorización.
- i. Elección de Representantes ciudadanos.

Identificación de necesidades

En la Asamblea Comunitaria los moderadores solicitarán a los participantes que identifiquen sus necesidades existentes respecto a servicios básicos y mejoramiento de espacios públicos, es decir, que mencionen cuáles son los problemas cotidianos a los que se enfrentan en su realidad inmediata.

Selección

Derivado de las necesidades expresadas por los participantes, se les solicitará que propongan las alternativas de atención mediante las cuales se pueden atender.

Priorización

Una vez enlistadas las propuestas, los asistentes identificarán mediante votación directa las tres más importantes, mismas que serán priorizadas. Los resultados de la elección se asentarán en un acta que será firmada por los Representantes Ciudadanos y autoridades.

El acta sirve únicamente para identificar las tres obras o acciones priorizados por los habitantes, ya que su ejecución dependerá de la factibilidad que emita la Unidad Técnica, del presupuesto disponible y de la aprobación del Consejo.

Selección de Representantes Ciudadanos

En la Asamblea Comunitaria los vecinos propondrán de 3 a 6 personas como candidatos a representarlos y mediante votación se deberá seleccionar a dos Representantes Ciudadanos, de acuerdo con el numeral 5.3.

Elaboración del Expediente Técnico

Las tres obras o acciones propuestas y priorizadas por los habitantes, se someterán al análisis de la Unidad Técnica a fin de elaborar un Expediente Técnico por cada uno de ellos, que debe contener las características técnicas como costos, beneficios, materiales de construcción, entre otros.

Una vez elaborados los tres Expedientes Técnicos correspondientes por parte de la Unidad Técnica, se pondrán a disposición del Consejo a fin de que éste determine por cada zona a intervenir, cuáles serán las obras y acciones que se realizarán de acuerdo con la norma técnica de diseño e imagen urbana, normatividad en materia de desarrollo urbano y con los criterios de selección enlistados en el numeral 2.12.

➤ **Vertiente Espacios INFONAVIT**

Para la implementación de esta vertiente es necesario que existan las condiciones de colaboración con el INFONAVIT, mismas que deben constar en algún instrumento jurídico y podrá ser del uso, comodato o donación de espacios del INFONAVIT tales como edificios, predios y/o áreas de uso común.

Convocatoria

El Gobierno Municipal emitirá la convocatoria correspondiente en unidades habitacionales o espacios susceptibles de ser atendidos, con la finalidad de invitar a los ciudadanos a participar en el Programa.

Para la difusión de la convocatoria se podrán emplear medios como radio, televisión, perifoneo y publicidad en general, misma que deberá ser realizada con mayor intensidad en el área a intervenir.

Reunión informativa

Se realizarán reuniones informativas con vecinos e interesados, en tantos lugares de la zona a atender que sean necesarios, esta situación dependerá de la extensión territorial de la misma. No se realizarán más de cuatro reuniones por zona.

La reunión informativa será moderada por personal del Ayuntamiento y debe considerar los siguientes puntos:

- a. Qué es el Presupuesto Participativo.
- b. Objetivos del Presupuesto Participativo.
- c. Esquema de Ejecución de la Vertiente Espacios INFONAVIT.
- d. Tipos de proyectos de la vertiente Espacios INFONAVIT (numeral 2.11).
- e. Requisitos para la presentación de Proyectos.
- f. Lugar y fecha de presentación de Proyectos.
- g. Representantes Ciudadanos y sus funciones.
- h. Consejo de Presupuesto Participativo y sus funciones.
- i. Elección de Representantes Ciudadanos.

Los moderadores deberán incentivar a los vecinos e interesados para que elaboren sus proyectos y los presenten posteriormente.

Selección de Representantes Ciudadanos

En las reuniones informativas se deberá seleccionar a los Representantes Ciudadanos, de acuerdo con el numeral 5.3. Por cada reunión informativa realizada en la zona a intervenir se deberá seleccionar a dos personas.

Presentación de Proyectos y Votación

Siete días después de la reunión informativa, se llevará a cabo una segunda reunión en la que se presentarán los proyectos que propongan los vecinos e interesados. Ésta se realizará de forma pública en un espacio representativo de la unidad habitacional o espacio a intervenir.

Los proyectos presentados por los vecinos e interesados deberán cubrir los siguientes requisitos:

- a. Atienda necesidades relativas a problemas públicos.
- b. Cuento con mecanismos autosustentables.
- c. Incentive la redensificación en la zona.
- d. Contribuya a la prevención social de la violencia y la delincuencia.
- e. La presentación será de forma libre: visual (diapositivas, video, fotografías, imágenes), física (productos cartográficos, maqueta), verbal o por cualquier otro medio.

Una vez presentados todos los proyectos ante los vecinos e interesados, serán sometidos a votación en forma libre y secreta por los asistentes. El escrutinio de los votos se hará de forma pública ante todos los presentes.

Serán seleccionados los tres proyectos con mayor votación, mismos que serán priorizados por los participantes. Los resultados de la elección se asentarán en un acta que será firmada por los Representantes Ciudadanos y autoridades.

El acta sirve únicamente para identificar los tres proyectos priorizados por los habitantes, ya que su ejecución dependerá de la factibilidad que emita la Unidad Técnica, del presupuesto disponible y la aprobación por parte del Consejo.

Elaboración del Expediente Técnico

Los tres proyectos elaborados y priorizados por los habitantes se someterán al análisis de la Unidad Técnica a fin de elaborar un Expediente Técnico por cada uno de ellos, que debe contener las características técnicas como costos, beneficiados, materiales de construcción, entre otros.

Una vez elaborados los tres Expedientes Técnicos correspondientes por parte de la Unidad Técnica, se pondrán a disposición del Consejo a fin de que éste determine por cada unidad habitacional o espacio a intervenir, cuál será el proyecto que se realizará de acuerdo con la norma técnica de diseño e imagen urbana, normatividad en materia de desarrollo urbano y con los criterios de selección enlistados en el numeral 2.12.

ANEXO 7 EJECUCIÓN

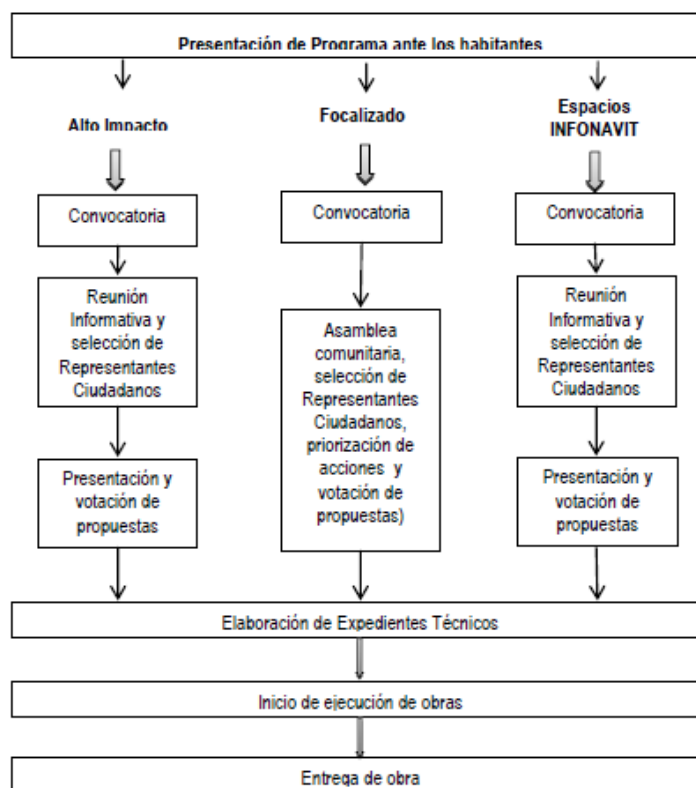


Imagen 6. Diagrama de flujo. Procedimiento de Ejecución Anexo 7 del Programa de Presupuesto Participativo tomado de Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo para el Municipio de Puebla (2015)

Después de detallar las características generales del proceso de ejecución y en cada una de las vertientes se puede determinar el

cumplimiento con los siguientes rubros dentro de la primera fase del “Ciclo del presupuesto participativo”:

- Asambleas territoriales o en este caso asambleas comunitarias o reuniones informativas en cada una de las vertientes en donde se dan a conocer las principales características del programa.
- Elección de los representantes ciudadanos de forma democrática y
- Definición de los proyectos prioritarios identificados de manera precisa en cada una de las vertientes

Es importante hacer mención que derivadas las características urbanas del Municipio de Puebla una de las fortalezas detectadas en el diseño de las reglas de operación es la definición de vertientes; esta estrategia permite una planeación correcta en la detección de las necesidades, es importante mencionar que el espacio donde vive la gente importa para determinar sus oportunidades, así como los desafíos que enfrenta. Esto implica que el enfoque espacial traducido en vertientes, puede trascender como una de las mejores estrategias para combatir la pobreza en zonas marginales, realizar acciones de alto impacto o simplemente atender las necesidades complementarias.

ANEXO 1
VERTIENTES PARA LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

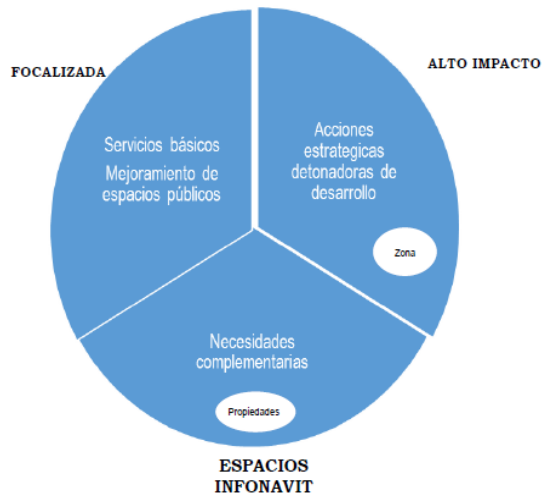


Imagen 7. Vertientes para la aplicación del Programa Presupuesto Participativo Anexo 1 tomado de Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo para el Municipio de Puebla (2015)

El elemento esencial o el elemento clave del Programa del Presupuesto Participativo es la participación ciudadana, misma que forma parte de los objetivos generales de cada una de las implementaciones del Presupuesto Participativo en diferentes regiones en donde el ciudadano deberá convertirse en el protagonista.

Como se estableció en el apartado 2.4 Democracia participativa y las nuevas prácticas de inclusión ciudadana la complejidad de las sociedades actuales, no permiten que la Democracia participativa surja sin complicaciones, tal es el caso del municipio de Puebla en donde los desarrolladores de las reglas de operación previeron este tipo de complejidades, limitando la participación ciudadana a un tipo de democracia representativa a través de las figuras reconocidas como representantes ciudadanos quienes a través de mecanismos como las asambleas

comunitarias o reuniones informativas cumplieron con un cargo de carácter honorario.

De acuerdo a información plasmada en el 2do informe de gobierno en el 2015 se realizaron 5 asambleas comunitarias, dos mas que en la administración del 2010, en las cuales se contó con la participación activa de la sociedad.

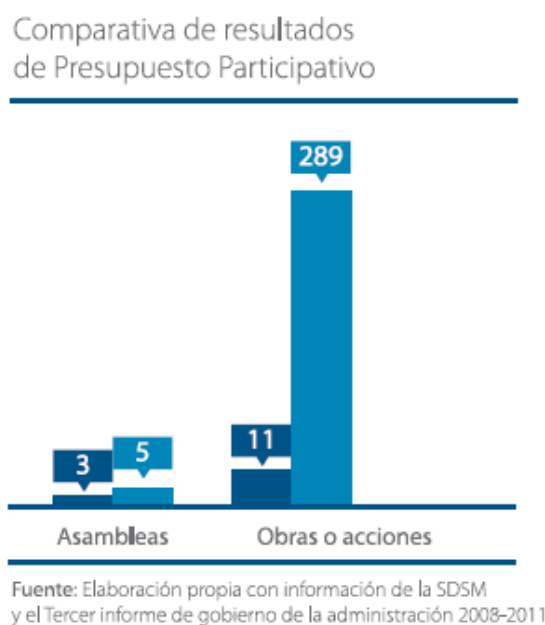


Imagen 8. Comparativa de resultados de Presupuesto Participativo en los ejercicios 2010 y 2015 en relación al número de asambleas y obras o acciones tomado de Segundo Informe de Gobierno Municipal Puebla (2016)

Los representantes ciudadanos son vecinos e interesados quienes podrán representar a una colonia, unidad habitacional, junta auxiliar o zona participante en el Programa y que además deberán cumplir con una serie de requisitos establecidos en las reglas de operación.

Finalmente para cerrar el tema de participación ciudadana es importante hacer mención que en el análisis del proceso de selección de representantes ciudadanos, es inadmisibles contar con una herramienta tan valiosa como lo es el Presupuesto Participativo y definir las reuniones y asambleas con un mínimo de asistentes de 10 personas, cuando se cuenta con una herramienta de carácter masivo, que fortalecería los objetivos generales y específicos en términos de participación ciudadana para el municipio de Puebla.

El segundo ciclo del presupuesto participativo inicia con los estudios técnicos es decir la elaboración de los expedientes técnicos y la ejecución de la obra responsabilidad directa del gobierno local, en este proceso es en donde el aparato administrativo cumple con un papel fundamental, ya que después de haber demostrado capacidad para dar cumplimiento a la parte social del programa requiere de mecanismos para hacer eficiente en el desarrollo de proyectos que cumplan con las expectativas de la población que a través de la matriz de acciones, obras y proyectos han priorizado para su ejecución.

❖ Entrega de Proyecto Realizado

Una vez ejecutadas las acciones, obras o proyectos se realizará la entrega formal a los vecinos de las zonas atendidas, a más tardar diez días hábiles siguientes a la conclusión de los mismos. Se deberá levantar un acta de entrega recepción que firmarán los Representantes Ciudadanos y las Unidades Normativa, Responsable y Técnica del Programa. En ella se establecerá el compromiso por parte de los habitantes para conservar y vigilar la correcta operación de la obra, acción o proyecto que ellos mismos elaboraron y priorizaron.

❖ Seguimiento y Evaluación

Conforme a lo establecido en la Ley de Presupuesto y Gasto Público del Estado y con el objeto de enfocar la gestión del Programa al logro de resultados para mejorar las condiciones de vida de la población beneficiaria, así como fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio de los recursos, se podrán realizar evaluaciones al Programa, que se complementarán con un monitoreo periódico de los recursos ejercidos, acciones ejecutadas y metas alcanzadas, orientado a consolidar la metodología de Presupuesto basado en Resultados.

De igual forma la Contraloría Municipal, propiciará la participación de interesados o personas beneficiarias del Programa a través de la integración y operación de esquemas de Contraloría Ciudadana, en términos de los Lineamientos Generales para la Operación de la Contraloría Ciudadana Municipal, para el seguimiento y evaluación del cumplimiento de la ejecución de las obras, acciones y proyectos, con base en las presentes Reglas de Operación y en general de la adecuada aplicación de los recursos públicos municipales asignados para el desarrollo del Programa.

Las evaluaciones externas que se realicen al Programa, serán reguladas por la Contraloría Municipal.

Los indicadores de gestión analizados por el Instituto Municipal de Planeación Puebla son la única muestra que indica que el Municipio de Puebla en el ejercicio 2015 realizó un total de 289 acciones a través del esquema de Presupuesto Participativo para el fomento de la participación ciudadana y manejo democrático de los recursos públicos.

Las actividades de la Contraloría Municipal en materia de evaluación se encuentran reservadas y manejadas a discreción por parte del personal. Lo

que nos lleva a concluir que no existe en seguimiento adecuado para cerrar el último ciclo del Presupuesto Participativo que nos permita conocer a mayor detalle los resultados de la evaluación realizada por esta dependencia.

 				
H. AYUNTAMIENTO DE PUEBLA PROGRAMA PRESUPUESTARIO 2015 FICHA TÉCNICA DE INDICADOR				
Unidad Responsable:	Secretaría de Desarrollo Social			
Nombre del componente:	LA1 Esquema de Presupuesto Participativo para el fomento a la participación ciudadana y manejo democrático de los recursos públicos implementado			
Nombre del indicador:				
Definición del indicador:				
Porcentaje de acciones realizadas a través del Presupuesto Participativo en espacios convocados	Total de acciones aprobadas por el Comité Técnico del Presupuesto Participativo, este indicador mide el porcentaje de acciones realizadas			
Tipo de indicador:	Dimensión:	Frecuencia de Medición:	Tipo de Fórmula:	Método de Cálculo:
Gestión	EFICIENCIA	Anual	PORCENTAJE	$(\text{Número de acciones realizadas a través del Presupuesto Participativo en espacios convocados} / \text{Total de acciones aprobadas por el Comité Técnico del Presupuesto Participativo}) * 100$
Descripción de Variables:		Unidad de Medida:	Valor acumulado al último corte:	
Número de acciones realizadas a través del Presupuesto Participativo en espacios convocados		Acciones	289	
Total de acciones aprobadas por el Comité Técnico del Presupuesto Participativo		Acciones	289	
Meta Anual Programada:	Unidad de Medida:	Avance Acumulado:		
100%	Porcentaje	Inicio 1° de Enero:	Corte al 31 de Diciembre:	
			100%	

Imagen 9. Indicadores de Gestión relacionados con el Programa Presupuesto Participativo a través de la Secretaría de Desarrollo Social tomado del Portal de Transparencia Artículo 11 Fracción XXI Indicadores de Gestión (2015)

❖ **Transparencia**

- Difusión

Las presentes Reglas de Operación, las convocatorias, las actas de las reuniones informativas, Asambleas Comunitarias, Reuniones de presentación de proyectos y sesiones del Consejo, serán difundidas a través de la página electrónica www.pueblacapital.gob.mx.

Asimismo, la publicidad, ejecución de las obras, formatos e información que se utilice en el marco del Programa, deberá identificarse con los logotipos oficiales del Gobierno Municipal e incluir la siguiente leyenda: “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social”.

-Padrón de Beneficiarios

Por cada obra, acción y proyecto se debe conformar un listado de beneficiados, con datos para su identificación y localización, bajo los términos de las leyes aplicables para protección de datos personales. Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo para el Municipio de Puebla (2015, p. 19-27)

Hasta aquí se exponen las etapas que comprende el proceso de implementación del Presupuesto Participativo para el Municipio de Puebla durante 2015, periodo que ocupa a esta investigación; posteriormente se realizará un análisis comparativo de concordancias y discordancias de acuerdo a los principales puntos que se encuentran en el reglamento que le dio al Presupuesto Participativo en Brasil.

5.2. Poblaciones beneficiadas por el Presupuesto Participativo 2015

En el Plan Nacional de Desarrollo se establecen ejes rectores que buscan el desarrollo humano sustentable, en donde el Gobierno y la sociedad deben ser capaces de mejorar significativamente las condiciones de vida de quienes viven en la pobreza, generando políticas públicas, que resuelvan los problemas de marginación y falta de oportunidades.

La atención a zonas marginadas constituye una tarea fundamental, desde una perspectiva territorial, bajo la cual se articulan acciones necesarias para brindar oportunidades de desarrollo a la población que habita estos territorios.

Como parte de la planeación demográfica, el Consejo Nacional de Población busca incluir a la población más vulnerable en los programas de desarrollo económico y social que se formulan dentro del sector gubernamental, y vincular sus objetivos a las necesidades que plantean los fenómenos demográficos. En este sentido, el cálculo de los índices de marginación urbana busca que se incluya a la población que padece mayores rezagos dentro de las reglas de operación de diversos programas y políticas sociales.

El Estado de Puebla figura entre los cuatro Estados de la República Mexicana con mayor índice de rezago social. La ciudad de Puebla encabeza la lista de municipios con el mayor número de personas que viven en situación de pobreza, según los resultados de la Medición de Pobreza Municipal 2010. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2010).

En el municipio de Puebla se tienen registradas poco más de 900 colonias, juntas auxiliares y unidades habitacionales en Catastro. De éstas,

124 se encuentran consideradas en los polígonos de pobreza delimitados por la Secretaría de Desarrollo Social.

Existen zonas al interior del municipio con altos niveles de Desarrollo Humano equivalentes a los que tienen los habitantes de las ciudades más importantes del mundo; pero al mismo tiempo existen amplios sectores de población en las áreas conurbadas que durante años han vivido en la exclusión social con niveles de pobreza urbana indignantes. El incremento de población y las demandas de equipamiento, infraestructura, transporte, servicios básicos, vivienda y empleo implican un gran reto que solamente podrá ser atendido si se cuenta con una visión clara a corto, mediano y largo plazos por parte de la administración municipal.

Para el Desarrollo del Presupuesto Participativo en el Municipio de Puebla se determinó que la Población Objetivo son los habitantes del Municipio, prioritariamente los que radiquen en las localidades de muy alta, alta y media marginación del Municipio, consideradas como Zonas de Atención Prioritarias (ZAP's), realizando una zonificación del territorio municipal que permitió establecer polígonos susceptibles de ser atendidos a través del Programa.

La zonificación para la implementación del Programa se clasificó en dos niveles:

- a)** El primer nivel corresponde al área urbana consolidada, el área urbana en proceso de consolidación y asentamientos considerados como rurales y semiurbanos.
- b)** El segundo nivel corresponde a zonas que presentan mayor nivel de rezago
- a)** El programa se operó bajo una estrategia territorial atendiendo a zonas con mayor población, con tres grados:

- b) El primer nivel corresponde al área urbana consolidada, el área urbana en proceso de consolidación y asentamientos considerados como rurales y semiurbanos.
- c) Medio: Área urbana en proceso de consolidación¹ y menor nivel de carencias. Bajo: Área urbana consolidada.

Finalmente se determina que la Implementación del Presupuesto Participativo en el Municipio de Puebla en el ejercicio 2015 se realizó a través de la Vertiente Focalizada bajo el rubro de intervención de servicios básicos y mejoramiento de espacios públicos en las siguientes localidades, superando por más de cien acciones las realizadas en el 2010.

VERTIENTE	RUBRO	ACCIONES U OBRAS	TIPO
Focalizada	Servicios básicos	Agua potable Drenaje Alcantarillado Red Eléctrica Alumbrado público ² Servicio de limpia Mejoramiento de vivienda Calles (Pavimentación, empedrado, adoquín, guarniciones, banquetas)	Introducción Construcción
	Mejoramiento de espacios Públicos	Parques Plazas Jardines Espacios de recreación Espacios deportivos Espacios educativos Explanadas Mobiliario urbano	Rehabilitación Construcción

Imagen 10. Tipos de Obras y Acciones y Proyectos en la Vertiente Focalizada tomado de Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo para el Municipio de Puebla (2015)

Siendo beneficiadas las siguientes colonias:

- 1.- Bosques de Manzanilla,
- 2.- Clavijero,
- 3.- San Pablo Xochimehuacan,
- 4.- Balcones del sur y,
- 5.- Santa María Xonacatepec.

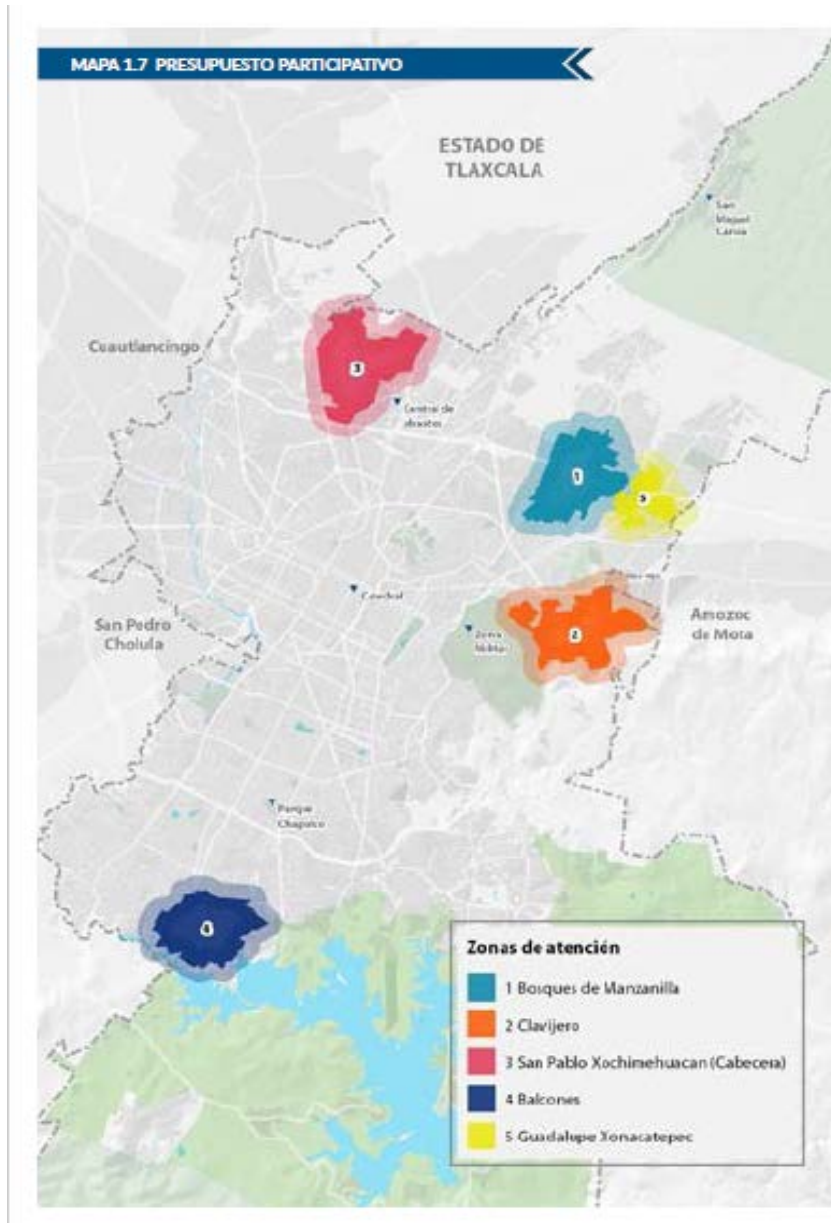


Imagen 11. Zonas de Atención Beneficiadas en el Programa de Presupuesto Participativo en el ejercicio 2015 Mapa 1.7 tomado de Segundo Informe de Gobierno Municipal Puebla (2016)

5.3. Conclusiones

La presente investigación documentada basa sus principales resultados en información pública disponible, tanto teórica-histórica acerca del Presupuesto Participativo, como información reglamentaria y de resultados de dicho programa en documentos al interior del Honorable Ayuntamiento de Puebla.

Asimismo, se buscó dar respuesta a cada una de las preguntas de investigación planteadas al inicio del estudio, mismas que fueron la guía para el desarrollo de la investigación en su conjunto.

Sin lugar a duda la viabilidad del programa de Presupuesto Participativo en el Municipio de Puebla queda demostrada al haberse implementado la práctica de democracia participativa bajo un esquema de participación ciudadana que poco a poco ha ido perfeccionando su aplicación, desde su puesta en marcha en 2009 hasta los últimos resultados del programa, mismos que fueron emitidos el pasado febrero del presente año.

Con lo anterior no se pretende señalar que con ello se garantizó el éxito de dichas acciones, sin embargo un dato para rescatar es que un gran número de programas de éxito provenientes de otras latitudes del mundo, se han ido adoptando poco a poco a las prácticas en nuestro país en busca de un resultado similar o lo más cercano posible, sin embargo en la mayoría de las ocasiones, omitimos que la realidad en cada una de las demarcaciones en las que se lleva a cabo es totalmente distinta, por lo que siempre se sugerirá la adaptación de los programas al contexto político, social y económico del lugar en los que se llevan a cabo.

Habiendo señalado lo anterior, a simple vista se puede observar que la implementación del programa en las principales urbes de nuestro país, ha sido en todas ellas de manera distinta, y lamentablemente un dato que queda de

manifiesto y de manera negativa, es que los gobiernos han utilizado dicho programa como clientelar, es decir, en busca siempre de un beneficio directamente político para ciertos grupos en específico.

Ejemplo de ello fue lo ocurrido en pasado domingo 04 de septiembre del presente año, en donde varios medios de comunicación a nivel nacional dan puntual testimonio de la compra de votos ocurrida durante la consulta del Presupuesto Participativo en la Ciudad de México, que dicho sea de paso cuenta con la intervención de autoridades estatales electorales, sin embargo como ocurre en diversos programas de nuestro país, la herramienta es utilizada con miras a favorecer a grupos políticos específicos, aprovechando la necesidad de los participantes.

Otro de los factores que no se debe pasar por alto, es la poca o nula información con la que cuentan la mayoría de los habitantes de las demarcaciones que resultan beneficiadas con la aplicación del programa, es decir, la autoridad municipal es la que cuenta con toda la información disponible acerca de la aplicación y los beneficios del mismo, y en diversas ocasiones, la mayoría, los ciudadanos no participan activamente en la toma de decisiones, dejando esto en manos de líderes que pertenecen a alguna agrupación política, específicamente la que ostenta el poder en determinado periodo.

Un caso más que se puede ejemplificar es lo ocurrido en el Municipio de San Pedro Cholula, en el que el proceso se realiza a través del pago del impuesto predial, es decir la ciudadanía únicamente tiene acceso al voto de alguna acción a realizar, si acude a pagar sus obligaciones fiscales.

Durante este proceso, el ciudadano recibe una boleta que incluye acciones viables a realizar, mismas que ya fueron seleccionadas previamente

por autoridades municipales, proceso que dista en gran medida de la esencia que persigue el Presupuesto Participativo.

Existen diversas concordancias y discordancias entre el proceso de implementación del programa de Presupuesto Participativo en las localidades en las que se llevó a cabo por primera vez y el proceso que se realiza en el Municipio de Puebla, destacando las siguientes:

- En Porto Alegre, ciudad en donde nace la práctica, el Alcalde rinde su informe de gestión y a su vez presenta el presupuesto de inversión para el próximo año, mismo que está disponible para el escrutinio público con miras al inicio del proceso del Presupuesto Participativo.
- En Puebla aún no se ha definido de qué partida presupuestaria proviene el recurso que será utilizado para la puesta en marcha del programa, ya que los años en los que se ha realizado, los recursos provienen de diferentes fondos.
- En ambos casos, una de las principales etapas son las reuniones territoriales en las que se lleva a cabo parte fundamental del proceso del programa, entre otras, la selección de los representantes ciudadanos y la selección de las acciones prioritarias realizar, ambos pasos a través de votación.
- Es preciso señalar que en Puebla de acuerdo a la zona de atención prioritaria de que se trate, ya se tienen definidas acciones a realizar, de acuerdo a necesidades previamente detectadas en la zona y determinadas en cada una de las vertientes establecidas en las reglas de operación.

- Mientras que en Porto Alegre la participación es directa, al ser los ciudadanos quienes señalan qué es lo prioritario para su comunidad, que como se menciona en la investigación, se genera un gran consenso anteponiendo la solidaridad y priorizando las acciones con mayor beneficio; en el Municipio de Puebla se desarrolla un tipo de democracia de carácter representativo, en donde una minoría de la población tiene carácter honorario en la decisión de las acciones a realizar.

- En Porto Alegre, se lleva a cabo una asamblea a nivel municipio en donde se presenta ante las autoridades correspondientes el listado de proyectos prioritarios.

- En Puebla dichos proyectos ya vienen acotados a una serie de prioridades previamente establecidas por las autoridades municipales.

- Posteriormente, en Porto Alegre, de acuerdo a las acciones elegidas como prioritarias por los ciudadanos, se realiza un proyecto de inversión, es decir la asignación de recurso.

- Por su parte en Puebla, la asignación de recursos se encuentra determinada en la primera fase de la implementación del presupuesto participativo, antes de que la ciudadanía priorice acciones.

- Para la evaluación del proceso, en las reglas de operación del Municipio de Puebla se sugiere que puede haber una evaluación, sin embargo, no se define puntualmente si se realiza o no, determinando que de realizarse se haría bajo la regulación de la Contraloría Municipal. En el municipio de Puebla, carece de

información sobre los indicadores de gestión, para lo cual hay la posibilidad de evaluar el quehacer del gobierno, la información publicada solo es una comparación de lo planeado con lo realizado sin que esto nos permita determinar el éxito y el cumplimiento de los objetivos generales y específicos del programa.

- En Porto Alegre, según la información bibliográfica, se realiza dicha evaluación, sugiriendo que prueba de ello es que año con año, de ser necesario se modifica el reglamento que rige el programa a fin de utilizarlo el año siguiente.

De esta forma podemos señalar que las etapas en las que se lleva el proceso en ambas demarcaciones, son distintas y en cierto sentido contrapuesto, es decir, el proceso se realiza en diferentes sentidos, deductivo en el caso Porto Alegre, ya que parte de las necesidades generales de la ciudadanía, e inductivo en el caso Puebla, ya que acota las acciones a realizar y de ello los ciudadanos podrán elegir.

No debemos olvidar que el proceso es versátil, y se ha adaptado a la realidad de cada lugar en el que se lleva a cabo, sin embargo, debemos estar ciertos que en el caso México, y específicamente en Puebla, que ocupa esta investigación, la herramienta se ha utilizado hasta cierto punto, “electorera”, aunque no así se presenta literalmente, ha coincidido con fechas de elecciones, como es el caso del estudio que se realiza.

En otro sentido y de acuerdo a otra de las preguntas de investigación, se puede señalar que la implementación de este programa en el Municipio de Puebla se encuentra ligado a los objetivos perseguidos por la Nueva Gestión Pública, al incluir unos de los pilares fundamentales en esta corriente, que es la participación ciudadana, de igual manera antes de llevar a cabo la

implementación del presupuesto participativo se realiza un rediseño de la estructura administrativa encargada de la operación del programa.

Por otra parte, debemos tomar en cuenta que nunca se podrá beneficiar al cien por ciento de la población de acuerdo a sus necesidades, ya que en cada caso son distintas, sin embargo se puede decir que en un determinado porcentaje la puesta en marcha del Programa de Presupuesto Participativo sin duda alguna es una herramienta que ha dado respuesta a algunas demandas de la población, surgiendo en el contexto de la nueva gestión pública, resultando ser un modelo innovador en el estado de Puebla implementando principios de la buena gobernanza.

Es así que la investigación se concluye puntualizando que, con base en el trabajo realizado, el Programa de Presupuesto Participativo encuentra su origen en el marco de la puesta en marcha de la Nueva Gestión Pública, siendo el punto de convergencia entre ambos conceptos, la participación ciudadana.

La anterior se sustenta en una de las diversas características que forman parte fundamental del concepto de Nueva Gestión Pública, que es la participación activa de la ciudadanía a través de políticas públicas, colocando al ciudadano en un lugar preponderante en las decisiones de gobierno a través de diversas vías, dándole voz y voto, no sólo representativo, sino directo.

Por supuesto que no debemos dejar de lado que, para el caso de Puebla, se han hecho las adaptaciones que el gobierno ha considerado necesarias para la implementación del Programa, es decir, lo han manejado desde un esquema de arriba hacia abajo, siendo las propias autoridades, quienes, en todos los casos documentados, eligen el monto presupuestal que se utilizará para dicho programa.

Lo anterior merma el sentido real de la participación ciudadana, por lo menos en el programa de Presupuesto Participativo de origen (Porto Alegre, Brasil), sin embargo, no demerita la acción que se busca al abrir estos espacios en el que los ciudadanos forman parte de este proceso, que es uno de los pilares fundamentales de la Nueva Gestión Pública, el empoderamiento y la participación activa y real de la ciudadanía.

Es así que la Nueva Gestión Pública a través de conceptos como la gobernanza, las políticas públicas y la participación ciudadana, en ese orden de ascendencia, se encuentran sosteniendo el programa de Presupuesto Participativo que ocupó esta investigación

En el contexto de las reflexiones anteriores también se debe incluir uno de los componentes más relevantes para la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza: la Transparencia y Rendición de Cuentas; mecanismos de gestión que promueven un mayor flujo de información entre gobierno y sociedad dando a conocer de manera efectiva el manejo de los recursos, así como a la difusión de los mismos.

Es preciso mencionar que el acceso a la información como parte de la transparencia, es fundamental ya que puede ser reconocido como un instrumento de participación ciudadana al generar la inclusión social al aparato gubernamental con el conocimiento del gasto público.

Para el caso del Presupuesto Participativo en el municipio de Puebla, a pesar de establecer un apartado específico para este rubro en sus reglas de operación, carece notablemente de transparencia en el ejercicio 2015; en un primer análisis a la difusión y búsqueda de resultados de la implementación del programa, solo se puede encontrar información general, es decir datos mínimos que no detallan el resultado esperado de la implementación del

programa, dificultando con ello que los ciudadanos puedan tener acceso a una versión detallada del resultado de las asambleas y la ejecución de cada una de las acciones derivadas del análisis del consejo, lo que genera poca credibilidad disminuyendo el nivel de confianza de los ciudadanos.

Finalmente como conclusión, se puede afirmar que las estrategias de la Nueva Gestión Pública son útiles para la implementación y buen desempeño de las políticas públicas así como en la implementación de programas como el Presupuesto Participativo en los gobiernos locales como el caso del Municipio de Puebla, sin embargo enfrenta ciertos desafíos como son la resistencia a conservar el modelo de gestión tradicional, la falta de cambios efectivos en la estructura organizacional administrativa y la falta de transparencia al perdurar el interés político en cada una de las acciones.

LISTA DE REFERENCIAS

- Ayala Sánchez, A. (2014) (Coord). *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Barzelay, M. (1998). *Atravesando la burocracia, una nueva perspectiva de la administración pública.*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Barzelay, M. (2003). *La nueva gestión pública: un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bacqué M., Rey H. y Sintomer Y. (2010). *La democracia participativa*. En Canto Chac, Manuel (Comp.). "Participación ciudadana en las políticas públicas". México: Siglo Veintiuno.
- Cabannes, Y. (2004). *Presupuestos Participativos: Marco Conceptual y Análisis de su contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. ONU-Hábitat. Recuperado de http://www.socioeco.org/bdf_fiche-document-81_es.html
- Cabannes, Y. (2005). *Presupuesto Participativo y finanzas locales*. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Documento Base Red Urbal 9, 11-49
- Cabrero, E. (1998). *La Gestión Pública su situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica.

Canto C., y Castro O. (Coord.) (2002). *Introducción a las políticas públicas” en Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio.*, México: Movimiento Ciudadano por la Democracia.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2006). *Taxonomía en gestión para resultados y monitoreo y evaluación. Proyecto “Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe, a través del aprendizaje Sur-Sur y del intercambio de conocimientos”.* Recuperado de: http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/taxonomia/1-GestionparaResultados.html

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2010). *Pobreza a Nivel Municipio 2010.* Recuperado de: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx>

Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos (2016). Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla (2016). Recuperado de: ww.congresopuebla.gob.mx

Código Fiscal y Presupuestario Para el Municipio de Puebla (2015). Recuperado de: ww.congresopuebla.gob.mx

Cunnil Grau, N. (1995). *La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos.* Reforma y Democracia. Revista del CLAD. 4, 1-20 Caracas. Recuperado de: <http://siare.clad.org/revistas/0025400.pdf>

De Souza, U. (2003). *Presupuesto Participativo – Experiencia de Porto Alegre y del Estado de Río Grande del Sur*. Recuperado de www.libertadesciudadanas.cl/documentos/docs/Ubiratan_marzo_2007.doc

Font J., Blanco I., Gomá R. y Jarque M. (2010). *Mecanismos de participación ciudadana*. En Canto Chac, Manuel (Comp.). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México: Siglo Veintiuno.

García, S. (2007). *La nueva gestión pública: evolución y tendencias. Presupuesto y Gasto Público*. España: Secretaría General de Presupuestos y Gastos.

Goldfrank, B. (2006). *Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio*. *Revista de Ciencia Política*, 26 (2), 3-6.

Golembiewski, R. (1977). *Evaluación crítica de Refounding Public Administration*. En Bozeman, B. (Corrd) (1998). *La gestión pública su situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica, 142-161.

Gómez B. (2009). *Metodología de la investigación*. México: Red Tercer Milenio.

Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla (10 de julio de 2015) *Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo para el Municipio de Puebla*, (2015). Periódico Oficial del Estado. Gobierno del Estado de Puebla. Recuperado en <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/zoo-items-landing/item/reglas-de-operacion-del-programa-presupuesto-participativo-para-el-municipio-de-puebla>

Honorable Ayuntamiento de Puebla (2016). *Organigrama*. Recuperado de:
<http://www.pueblacapital.gob.mx/ayuntamiento/organigrama/373-ayuntamiento/298-organigrama>

Honorable Ayuntamiento de Puebla (2016). *Funciones-objetivos-y-actividades-relevantes/111-funciones-objetivos-y-actividades-relevantes*.
Recuperado de: <http://www.pueblacapital.gob.mx/iii-funciones-objetivos-y-actividades-relevantes/111-funciones-objetivos-y-actividades-relevantes/450-secretaria-de-desarrollo-social>.

Indicadores de Gestión (2015) Recuperado en:
<http://www.pueblacapital.gob.mx/xxi-indicadores-de-gestion>

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).
Guía técnica 7. Elaboración y ejercicio del presupuesto de egresos.
Recuperado de:
http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia07_elaboracion_y_ejercicio_del_presupuesto_de_egresos.pdf

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).
Enciclopedia de los municipios y delegaciones. Estado de Puebla.
Recuperado en:
<http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM21puebla/municipios/21114a.html>

Llamas Sánchez, F. (2004). *Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales*.
Intervención Psicosocial, 2004, 13 (3), 325-344

Ley Orgánica Municipal (2015). Recuperado de: [ww.congresopuebla.gob.mx](http://www.congresopuebla.gob.mx)

Manuales de organización de las dependencias y entidades (2015). Recuperado en <http://www.pueblacapital.gob.mx/i-marco-normativo-aplicable/marco-legal/normatividad-interna/132-normatividad-interna/487-manuales-de-organizacion>

Martínez Vilchis, J. (2009). La nueva gerencia pública en México. Una medición de su intensidad e impacto en las entidades del país. *Revista Convergencia*, 16 (49), México: Universidad Autónoma del Estado de México.

Mejía Lira, J. (2003). *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Noyola, D. (5 de marzo de 2009). Presupuesto Participativo: Una nueva forma de gobernar y reconocer los derechos ciudadanos. *Diario Ecatepec*. Recuperado de <http://ecatepecnoticias.blogspot.mx/2009/03/presupuesto-participativo-una-nueva.html>

Pastor Seller, E. (2009). *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*. España: Universidad de Murcia.

Pérez C. (18 de diciembre de 2014). San Pedro Cholula se incorpora al presupuesto participativo. *El Universal* Recuperado de: <http://www.unionpuebla.mx/articulo/2014/12/18/gobierno/cholula/san-pedro-cholula-se-incorpora-al-presupuesto-participativo>

Presupuesto Participativo Metropolitano (2016). Recuperado de <http://presupuestoparticipativo.mx/obras-ganadoras/guadalajara/>

Presupuesto de Egresos del Municipio de Puebla (2016). Recuperado de:
<http://www.pueblacapital.gob.mx/transparencia>

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT) (2004). *¿Qué es y cómo se hace el presupuesto participativo? 72 respuestas a preguntas frecuentes sobre presupuestos participativos*. Ecuador.

Rodríguez, E. Victoria.(1999) *La Descentralización en México, de la reforma Municipal a solidaridad y el nuevo federalismo*, editorial F.C.E. 1ra Edición México 1999.

Rojas Rodríguez, E. (2012). *La Nueva gestión Pública en América Latina. Estudio Comparativo: México-Argentina*. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de Puebla.
Recuperado de: https://www2.politicas.unam.mx/sae/?page_id=218

Ruiz López, J. (2012). *Calidad en la gestión pública: del azar a la necesidad.*, México: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Ruiz Pozo, L. (s.f.). *Marco conceptual sobre presupuesto participativo*.
Recuperado de: <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/42880.pdf>

Schröder, P. (s/f). *Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno*. México: Fundación Friedrich Naumann. Oficina Regional para América Latina.
Recuperado de: www.la.fnst.org/...de.../2_64b90779befc6b46e8164494e949a030

Segundo Informe de Gobierno Municipal de Puebla (2016). Recuperado de:
<http://www.pueblacapital.gob.mx/xiv-informes-por-disposiciones-legales>

Serna de la Garza, J. M. (2010). El concepto de gobernanza. En *Globalización y gobernanza: las transformaciones del estado y sus implicaciones para el derecho público*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Suárez Elías, M. (2015). *Un Análisis de la Literatura Académica sobre Presupuestos Participativos en Latinoamérica: Los Casos de Argentina, Chile, Perú y Uruguay*. (Tesis de maestría) Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Recuperado de <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/7233/2/TFLACSO-2015MSE.pdf>

Vásconez J, Bossano M. (2006). *Los Presupuestos Participativos en América Latina: de la Legitimación Social a la Legalización Institucional*. Centro Internacional de Gestión Urbana. Recuperado de: http://old.iepala.es/documentos_sevilla/Los_PP_en_AL_de_la_legitimacion_social_a_la_legalizacion_institucional.pdf

Venegas, N. (13 de mayo de 2014). Aprueban referéndum y plebiscito en San Pedro. *Milenio.com*. recuperado de: http://www.milenio.com/region/San_Pedro_Participacion_Ciudadana_y_Atencion_Ciudadana-SP_participacion_ciudadana_0_298170333.html

Veneziano, A. (2009). *Descentralización, Desarrollo Local, Participación Ciudadana y Reforma del Estado: una vinculación pendiente*. FCS-Udelar-CSIC. Montevideo: Ediciones ORBE.

Zicardi A, (2010). *Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas*.
En Canto Chac, Manuel (Comp.). "Participación ciudadana en las
políticas públicas". México: Siglo Veintiuno.

ANEXOS

Gobierno del Estado de Puebla

Secretaría General de Gobierno

Orden Jurídico Poblano

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



REFORMAS

Publicación	Extracto del texto
29/julio/2015	ACUERDO de Cabildo del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla, de fecha 10 de julio de 2015, que aprueba el Dictamen presentado por los integrantes de la Comisión de Patrimonio y Hacienda Pública Municipal, por el que expiden las Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo para el Municipio de Puebla.

CONTENIDO

REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA PRESUPUESTO PARTICIPATIVO PARA EL MUNICIPIO DE PUEBLA	3
1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. DISPOSICIONES GENERALES	4
2.1 Objetivo general	4
2.2 Objetivos Específicos.....	4
2.3 Definiciones	4
2.4 Gobierno abierto	6
2.5 Gobierno de proximidad	6
2.6 Cobertura	7
2.7 Población Objetivo	7
2.8 Vertientes	7
2.9 Zonificación de polígonos	7
2.10 Zonas de Atención.....	8
2.11 Tipos de obras, acciones y proyectos	9
2.12 Criterios de selección de acciones.....	10
3. ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL.....	11
3.1 Gastos de operación.....	11
4. DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES Y LOS HABITANTES DEL MUNICIPIO.....	11
4.1 Gobierno Municipal	11
4.1.1 Unidad Normativa.....	11
4.1.2 Unidad Responsable	12
4.1.3 Unidad Técnica	13
4.2 Derechos y Obligaciones de los habitantes	13
4.3 Instituciones de Educación Superior	14
5. REPRESENTANTES CIUDADANOS	15
5.1 Requisitos	15
5.2 Facultades	16
5.3 Elección	16
6. CONSEJO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	16
6.1 Integración del Consejo	16
6.1.1 De las Suplencias	17
6.2 Obligaciones del Consejo de Presupuesto Participativo	17
6.3 Obligaciones del Secretario	18
6.4 De las sesiones	18
7. PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN	19
7.1 Planeación	19
7.2 Ejecución.....	19
7.2.1 Vertiente Alto Impacto.....	19
7.2.2 Vertiente Focalizada.....	21

7.2.3 Vertiente Espacios INFONAVIT	23
8. ENTREGA DE PROYECTO REALIZADO	25
9. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	26
10. TRANSPARENCIA	26
10.1 Difusión	26
10.2 Padrón de Beneficiarios	27
11. PERSPECTIVA DE GÉNERO Y ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS	27
12. QUEJAS, DENUNCIAS Y SOLICITUDES DE INFORMACIÓN	27
ANEXO 1	28
VERTIENTES PARA LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	28
ANEXO 2	28
ZONIFICACIÓN DE POLÍGONOS PRIMER NIVEL	28
CONTINUACIÓN ANEXO 2	30
RESULTADOS DEL PRIMER NIVEL DE ZONIFICACIÓN	30
ANEXO 3	31
ZONIFICACIÓN DE POLÍGONOS SEGUNDO NIVEL	31
ANEXO 4	33
ZONAS DE ATENCIÓN	33
CONTINUACIÓN ANEXO 4 RESULTADO DE LAS ZONAS DE ATENCIÓN	35
ANEXO 5	37
FORMATO DE EXPLORACIÓN EN CAMPO	37
ANEXO 6	38
FORMATO DE ELECCIÓN DE REPRESENTANTES CIUDADANOS	38
ANEXO 7	39
EJECUCIÓN	39
ANEXO 8	40
CONVOCATORIA VERTIENTE ALTO IMPACTO Y ESPACIOS INFONAVIT	40
ANEXO 9	41
ACTA REUNIÓN INFORMATIVA	41
ANEXO 10	42
ACTA PRESENTACIÓN DE PROYECTOS	42
ANEXO 11	43
CONVOCATORIA PARA LA VERTIENTE FOCALIZADA	43
ANEXO 12	44
ACTA ASAMBLEA COMUNITARIA	44
ANEXO 13	46
ACTA ENTREGA-RECEPCIÓN	46
ANEXO 14	47
MATRIZ DE ACCIONES, OBRAS Y PROYECTOS	47
TRANSITORIOS	49

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

1. INTRODUCCIÓN

El Plan Municipal de Desarrollo 2014-2018, PMD, establece la necesidad de impulsar un nuevo modelo de gestión pública basado en los pilares del Gobierno Abierto. Éste modelo permite que los ciudadanos conozcan el actuar de la autoridad municipal, generar dinámicas de inclusión social y posicionar a la participación ciudadana como un elemento clave en el destino de los presupuestos y la realización de las acciones de gobierno.

A partir de lo anterior, se presenta el Programa Presupuesto Participativo como una herramienta efectiva para incorporar la participación social en los procesos gubernamentales de asignación de presupuesto, identificación de prioridades y medios de atención, así como en la evaluación de las acciones realizadas.

El Programa Presupuesto Participativo reconoce e incorpora a otros sujetos planificadores, posibilita que las decisiones sean democráticas y promueve el ejercicio gubernamental de forma horizontal, flexible, eficaz, eficiente y de calidad.

El Programa se encuentra contemplado en el Eje 1, Programa 6 del PMD, en el que se establece como objetivo dignificar las unidades habitacionales y juntas auxiliares mediante la realización de obras y acciones de infraestructura, mantenimiento y mejoramiento de las mismas, con la participación activa de los ciudadanos; asimismo, contribuye a la primera línea de acción que refiere al desarrollo de esquemas de programas comunitarios en juntas auxiliares, sustentados en la metodología de presupuesto participativo, para que los ciudadanos definan y prioricen acciones a ejecutar.

Su implementación exige dos aspectos: el primero refiere al desarrollo del proceso, el cual debe contener un enfoque de resultados apegado a la metodología PbR, a fin de que las acciones de gobierno se materialicen en la atención de las necesidades prioritarias de la población de un lugar determinado. El segundo aspecto, refiere a la toma de decisiones gubernamentales, el cual debe considerar características culturales y territoriales comúnmente relegadas.

Asimismo, es necesario desarrollar una estrategia de sensibilización, información y acercamiento social, sustentada en el principio de ser un gobierno de puertas abiertas y preocupado por proporcionar a los habitantes información basta y de calidad, para que éste sea un actor fundamental en la toma de decisiones.

2. DISPOSICIONES GENERALES

2.1 Objetivo general

Promover la participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno, bajo un enfoque de corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas en el presupuesto asignado para el Programa.

2.2 Objetivos Específicos

- I. Diversificar la toma de decisiones del gobierno;
- II. Promover la participación de la sociedad en la toma de decisiones;
- III. Contribuir a la consolidación del modelo de Gobierno Abierto;
- IV. Generar corresponsabilidad entre sociedad y gobierno para la atención de necesidades;
- V. Implementar mecanismos alternativos para la ejecución de las acciones de gobierno, y
- VI. Mejorar la calidad de vida de la población.

2.3 Definiciones

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

- I. Acta de entrega-recepción: Es el documento que da constancia de la terminación de una obra, acción o proyecto y se elabora con el propósito de hacer corresponsables a las personas a quienes se les entrega la obra, acción o proyecto ejecutado;
- II. Área urbana consolidada: Conjunto de manzanas que cuentan con la ocupación casi total de su lotificación;
- III. Área urbana en proceso: Zona periférica al Área urbana consolidada, en crecimiento y con una gran cantidad de baldíos, lotes o reservas susceptibles de ser ocupadas;
- IV. Área dispersa: Grupos de manzanas que no cuentan con conexión al Área urbana consolidada y en proceso, generalmente habitadas por una población menor a 2 mil 500 habitantes;
- V. Asamblea Comunitaria: Sesión realizada con vecinos e interesados en colonias populares (Vertiente Focalizada); en la que da información general del Programa, se elige a Representantes Ciudadanos y se obtienen propuestas de obras o acciones priorizadas por los asistentes;
- VI. Ayuntamiento: Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla;

- VII. Consejo: Consejo de Presupuesto Participativo, como un órgano conformado por autoridades municipales;
- VIII. Contraloría Ciudadana: El esquema que agrupa los mecanismos para realizar la vigilancia, evaluación y control ciudadano en programas, acciones, trámites o servicios establecidos para tal fin, conforme a los Lineamientos Generales para la Operación de la Contraloría Ciudadana Municipal de Puebla;
- IX. Convocatoria: Documento a través del cual el Ayuntamiento invita a la población de zonas, juntas auxiliares, colonias y unidades habitacionales, a participar en el Programa del Presupuesto Participativo;
- X. Diagnóstico Comunitario: Identificación de las áreas de oportunidad para combatir el atraso social en las comunidades y de grupos sociales rezagados de la colonia en donde se pretende implementar el Programa Presupuesto Participativo;
- XI. Expediente Técnico: Conjunto de elementos que determinan si es posible realizar una obra, acción o proyecto;
- XII. Habitantes: Todas las personas que cuenten con residencia en el territorio municipal de Puebla;
- XIII. IMPLAN. Instituto Municipal de Planeación;
- XIV. INEGI: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática;
- XV. INFONAVIT: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores;
- XVI. Municipio. Municipio de Puebla;
- XVII. Junta Auxiliar: División geográfica interna que determina el Municipio según lo dispuesto en el Capítulo XXVII de la Ley Orgánica Municipal;
- XVIII. PbR. Presupuesto en base a resultados;
- XIX. Personal del Ayuntamiento: Las y los servidores públicos de las instancias participantes en el Programa de Presupuesto Participativo;
- XX. Presidente Municipal: La o el Presidente Constitucional del Municipio de Puebla;
- XXI. Priorización: Acción de enlistar en orden de importancia las obras, acciones y proyectos propuestos, atendiendo a los criterios establecidos en las presentes reglas;
- XXII. Programa: Programa Presupuesto Participativo;

XXIII. Propuesta: Idea básica para realizar una obra, acción o proyecto;

XXIV. Proyecto: Conjunto de escritos, conjeturas, dibujos y planes que se hacen para dar idea de cómo ha de ser una acción u obra;

XXV. Reglas de Operación: A las presentes Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo;

XXVI. Representante Ciudadano: El representante de la sociedad de determinada colonia, unidad habitacional o zona, elegido conforme a las presentes Reglas de Operación y que cumple con los requisitos requeridos para el cargo;

XXVII. Reunión Informativa: Reunión con vecinos que se realiza en la vertiente Alto Impacto y Espacio INFONAVIT, para informarles los aspectos más relevantes del Programa y elegir al Representante Ciudadano;

XXVIII. Unidad Normativa: A la Coordinación Ejecutiva de Presidencia;

XXIX. Unidad Responsable. A la Secretaría de Desarrollo Social Municipal, como instancia responsable de ejecutar el Programa;

XXX. Unidad Técnica. A la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos, y

XXXI. Zonas de Atención Prioritaria. Demarcaciones tanto de carácter rural como urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación o vulnerabilidad, conforme el Artículo 29 de la Ley General de Desarrollo Social. Su determinación se orientará por los criterios de resultados que para el efecto defina el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

2.4 Gobierno abierto

Durante la ejecución de este programa se practicará la consulta, la deliberación y el co-diseño de políticas con los habitantes; además de trabajar horizontalmente en un esquema de corresponsabilidad.

2.5 Gobierno de proximidad

Durante la ejecución de este programa se realizarán prácticas correspondientes al planteamiento de Gobierno de Proximidad, a fin de consolidar un Gobierno Municipal cercano a los habitantes.

2.6 Cobertura

El Programa se aplicará en el territorio del municipio de Puebla: colonias populares, juntas auxiliares, unidades habitacionales y/o propiedades del INFONAVIT.

2.7 Población Objetivo

Serán los habitantes del Municipio, prioritariamente los que radiquen en las localidades de muy alta, alta y media marginación del Municipio, consideradas como Zonas de Atención Prioritarias (ZAP's).

2.8 Vertientes

El programa podrá ser aplicado mediante tres vertientes (ver Anexo 1):

- I. Alto impacto;
- II. Focalizada, y
- III. Espacios INFONAVIT.

Las características generales de las vertientes son:

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

2.9 Zonificación de polígonos

Se deberá realizar una zonificación del territorio municipal que permita establecer polígonos susceptibles de ser atendidos a través del Programa.

La zonificación para la implementación del Programa será en dos niveles:

a) El primer nivel corresponde al área urbana consolidada, el área urbana en proceso de consolidación y asentamientos considerados como rurales y semiurbanos (ver Anexo 2).

b) El segundo nivel corresponde a zonas que presentan mayor nivel de rezago (ver Anexo 3).

Los procedimientos de zonificación deberán ser actualizados por el IMPLAN con base en los ejercicios de planeación que le competen. Además se revisarán y en su caso se modificarán conforme los indicadores de los Censos y Conteos de Población y Vivienda del INEGI o de la actualización de las Zonas de Atención Prioritaria.

2.10 Zonas de Atención

Una vez elaborada la zonificación, el Consejo seleccionará las áreas susceptibles de ser atendidas por el Programa.

El criterio de selección será en orden de atención a los polígonos que presenten mayor nivel de rezago. Como referencia se tomarán en cuenta las Zonas de Atención Prioritaria vigentes, las cuales cuentan con características de rezago en infraestructura y servicios principalmente.

Además se consideraron los Polígonos con la información y criterios derivados del Programa Hábitat, así como de la Secretaría de Salud y la Secretaría de Desarrollo Social Federal, que corresponden a equipamiento de salud, vivienda, servicios básicos, así como la identificación de problemas de deterioro urbano y contaminación.

Este Programa deberá operarse bajo una estrategia territorial atendiendo a zonas con mayor población, con tres grados:

a) Alto: Área Dispersas y mayor nivel de carencias.

b) Medio: Área urbana en proceso de consolidación¹ y menor nivel de carencias.

c) Bajo: Área urbana consolidada.

Derivado del análisis en específico, resulta un producto final de polígonos susceptibles de ser atendidos a través del Programa (ver Anexo 4).

¹ Se deberá considerar el criterio de consolidación de zonas urbanas, establecido por el Gobierno Federal en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano vigente.

2.11 Tipos de obras, acciones y proyectos

Las acciones, obras o proyectos a desarrollarse en el marco de este Programa deberán ser de competencia municipal, ser propuestos por los habitantes y estar considerados en los siguientes rubros:

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

² En los supuestos en los que la población demande algunas de las obras y/o servicios que estén concesionados, antes de erogar parte de los recursos de Programa Presupuesto Participativo, se exploraran alternativas para que la empresa que tiene a su cargo la prestación del servicio cubra las necesidades correspondientes, con base en las condiciones establecidas en el contrato.

<p>Espacios INFONAVIT</p>	<p>Necesidades Complementarias</p>	<p>Bibliotecas Guarderías Centros de desarrollo Equipamiento cultural Centros de cómputo Seguridad pública</p>	<p>Construcción Equipamiento</p>
--------------------------------------	--	--	--------------------------------------

Las acciones y obras no se limitan a las enlistadas, ya que podrán ejecutarse acciones, obras y proyectos que no correspondan a su vertiente, siempre y cuando los habitantes lo soliciten y sean priorizados por ellos.

2.12 Criterios de selección de acciones

Para la elección de las acciones, obras y proyectos a realizar, los miembros del Consejo deberán considerar los siguientes criterios:

- a) Relación con el Plan Municipal de Desarrollo: atender a alguna línea de acción relacionada con lo establecido en el documento.
- b) Carácter productivo: generar efectos positivos para el desarrollo en la zona.
- c) Carácter inclusivo: beneficiar directamente a la población de mayor riesgo (mujeres, niños, personas con discapacidad y/o adultos mayores).
- d) Necesidades básicas insatisfechas: cubrir la demanda de infraestructura básica.
- e) Empleo: generar empleo local y/o incluir mano de obra en donde se lleven a cabo las obras, acciones y proyectos.
- f) Cobertura: impactar en mayor medida y cantidad a la población.
- g) Atención a marginación y pobreza: favorecer a la población en situación de pobreza y marginación.
- h) Costo: Realizar las acciones, obras y proyectos conforme a los recursos asignados.
- i) Sostenibilidad: que sean proyectos durables, susceptibles de automantenerse en el mediano y largo plazo.
- j) Participación Ciudadana: los vecinos y personas interesadas se involucren activamente para participar con la obra, acción o proyecto

que se realizará, en su formulación, implementación, seguimiento, evaluación y mantenimiento del proyecto.

3. ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL

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

En el caso de que los recursos no sean ejercidos o comprometidos a más tardar en el mes de octubre, serán reintegrados a la Tesorería Municipal para que sean reasignados por la Comisión de Patrimonio y Hacienda Pública Municipal dentro del proyecto del Presupuesto de Egresos del siguiente ejercicio fiscal.

3.1 Gastos de operación

Dentro del Presupuesto de Egresos del año correspondiente, se le asignarán los recursos necesarios a la Unidad Responsable a fin de cubrir los gastos de logística para el desarrollo de asambleas, reuniones informativas, mesas de trabajo, entre otros. Este recurso debe ser el proporcional al punto cinco por ciento (.5%) del presupuesto asignado para el Programa en cada ejercicio fiscal.

4. DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES Y LOS HABITANTES DEL MUNICIPIO

En el desarrollo del Programa participarán habitantes del Municipio, el Gobierno Municipal e Instituciones de Educación Superior, conforme a lo siguiente:

4.1 Gobierno Municipal

El Gobierno Municipal participará a través de diferentes dependencias municipales, a fin de apoyar en las distintas etapas del proceso de implementación del Programa:

4.1.1 Unidad Normativa

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

- I. Coordinar las acciones de organización, logística y seguimiento derivadas del Programa;
- II. Establecer la coordinación necesaria para garantizar que las acciones realizadas a través de este Programa no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas o acciones del Gobierno Municipal;
- III. Cuidar que el Programa sea ejecutado en estricto apego a las Reglas de Operación;
- IV. Signar los formatos que se establezcan en las presentes Reglas de Operación;
- V. Participar en las asambleas y reuniones realizadas en las zonas en las que se implementará el Programa;
- VI. Coordinar a las instancias involucradas para la ejecución de las obras, acciones y proyectos, y
- VII. Las demás que señalen específicamente estas Reglas de Operación o le delegue el Presidente Municipal para el desarrollo del Programa.

4.1.2 Unidad Responsable

Será la encargada de ejecutar el presente Programa de acuerdo con las Reglas de Operación y tendrá las siguientes facultades:

- I. Aplicar los recursos destinados para este Programa, en estricto apego a las presentes Reglas de Operación y a los principios que rigen el actuar del gobierno municipal;
- II. Realizar la logística correspondiente a lo establecido en las Reglas de Operación para la ejecución del Programa;
- III. Apegarse a los formatos establecidos en las presentes Reglas de Operación;
- IV. Mantener actualizado el padrón de beneficiados de las obras, acciones y proyectos ejecutados en el marco del Programa;
- V. Realizar la exploración en campo de las zonas susceptibles de ser atendidas, para corroborar las condiciones de deterioro y necesidades que existen (ver Anexo 5);
- VI. Gestionar la transferencia de recursos a través de la Tesorería Municipal y previa solicitud del área competente para la ejecución de obras, acciones y proyectos;

VII. Observar y atender las medidas que en materia de blindaje electoral emita la autoridad competente;

VIII. Participar en las asambleas y reuniones realizadas en las zonas en las que se implementará el Programa;

IX. Coordinarse con la Contraloría Municipal a fin de que esta realice las acciones de Contraloría Ciudadana que pudieran implementarse en la preparación, desarrollo y evaluación de los servicios, y

X. Las demás que le confiera el Consejo o las presentes Reglas de Operación.

4.1.3 Unidad Técnica

Será la instancia responsable de emitir su opinión técnica correspondiente a las obras, acciones y proyectos propuestos y priorizados por los habitantes. Sus facultades serán:

I. Integrar una matriz de acciones, obras y proyectos propuestos y priorizados por los habitantes y que considere tiempos de ejecución, monto de la inversión, materiales, entre otros requisitos (ver anexo 14);

II. Asesorar y orientar al Consejo;

III. Elaborar el Expediente Técnico correspondiente, por cada obra, acción o proyecto priorizado;

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

V. Ejecutar las acciones, obras y proyectos en materia de obra pública y prestación de servicios públicos aprobados por el Consejo, y

VI. Las demás que le confiera el Consejo y las presentes Reglas de Operación.

4.2 Derechos y Obligaciones de los habitantes

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

I. Recibir un trato digno, respetuoso, oportuno, de calidad y sin discriminación por parte de las Unidades participantes;

II. Asistir a las reuniones informativas, asambleas comunitarias y otras reuniones que se realicen en el marco de este Programa;

III. Participar en la elaboración del diagnóstico comunitario;

- IV. Presentar propuestas de obras y acciones, así como proyectos para ser susceptibles de ejecutarse mediante el Programa;
- V. Realizar la priorización de obras, acciones y proyectos propuestos de acuerdo con los mecanismos establecidos en las Reglas de Operación;
- VI. Votar y ser votado como Representante Ciudadano;
- VII. Ejercer su derecho de acceso a la información y recibirla de forma actualizada y oportuna;
- VIII. Recibir asesoría, cuando lo requiera, por parte de las instancias participantes;
- IX. Presentar quejas o denuncias, ante la instancia competente;
- X. Cumplir con lo dispuesto en las presentes Reglas de Operación;
- XI. Colaborar con las Unidades Normativa y Responsable en el desarrollo del Programa;
- XII. Denunciar cualquier situación que contravenga las disposiciones de las presentes Reglas de Operación;
- XIII. Proporcionar la información requerida por la Unidad Responsable para la integración del padrón de beneficiarios, y
- XIV. Las demás que le confiera el Consejo y las presentes Reglas de Operación.

4.3 Instituciones de Educación Superior

Se contará con la participación de representantes de Instituciones de Educación Superior durante la implementación del Programa a fin de incorporar opiniones técnicas emitidas por expertos en diversos campos de conocimiento, con respecto a las obras, acciones y proyectos propuestos y priorizados por los habitantes. Sus facultades serán:

- I. Emitir opiniones técnicas en función de la temática de las obras, acciones y proyectos propuestos y priorizados por los habitantes;
- II. Participar en las sesiones del Consejo;
- III. Participar en las asambleas realizadas en las zonas en las que se implementará el Programa;
- IV. Participar en los procedimientos de seguimiento y evaluación de las obras, acciones y proyectos realizados, y

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

Los Representantes, deben cubrir un perfil de urbanista, arquitecto o licenciado en administración pública; además deberá contar con:

- a) Experiencia en campo, sobre política y economía social, políticas públicas y participación ciudadana, y
- b) Nombramiento por parte de la autoridad competente en la institución académica.

5. REPRESENTANTES CIUDADANOS

Los vecinos e interesados podrán representar a la colonia, unidad habitacional, junta auxiliar o zona participante en el Programa, mediante la figura de Representante Ciudadano.

5.1 Requisitos

Para ser votado en la Reunión Informativa o Asamblea Comunitaria y estar en posibilidad de representar al grupo de habitantes que lo elegirá, los interesados deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano Mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Ser vecino de la colonia, unidad habitacional o junta auxiliar seleccionada a participar;
- III. No haber sido sentenciado por delito doloso;
- IV. No desempeñar al momento de la elección algún cargo de elección popular;
- V. No desempeñar cargos como dirigente, presidente, delegado, titular o puestos homólogos de partidos políticos o agrupaciones políticas;
- VI. No ser integrante de las mesas directivas de colonias o su similar;
- VII. No ser servidor público, y
- VIII. No ser ministro de culto religioso, ni miembro de las fuerzas armadas.

Para acreditar la vecindad en la colonia, unidad habitacional o junta auxiliar en donde se realice la elección, los candidatos a ser votados deberán presentar una identificación oficial vigente que contenga su domicilio actual.

5.2 Facultades

Las personas elegidas como Representantes Ciudadanos, tendrán las siguientes facultades:

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

5.3 Elección

La elección de Representantes Ciudadanos se realizará en las respectivas Reuniones Informativas y Asambleas Comunitarias las cuales se llevarán a cabo con un mínimo de 10 personas y de conformidad con lo dispuesto en las presentes Reglas de Operación.

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

El resultado del proceso, constará en un formato de elección (ver Anexo 6), firmado por las personas participantes.

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

6. CONSEJO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Es un órgano colegiado, encargado de vigilar que el Programa se realice de acuerdo a las Reglas de Operación.

6.1 Integración del Consejo

El Consejo estará conformado por:

- I. El Presidente Municipal, como Presidente Honorario;
- II. El Coordinador Ejecutivo de Presidencia, como Secretario;
- III. El Secretario de Desarrollo Social, como vocal;
- IV. El Secretario de Infraestructura y Servicios Públicos, como vocal;
- V. El titular de la Tesorería Municipal, como vocal;

- VI. El Regidor Presidente de la Comisión de Participación Ciudadana, como vocal;
- VII. El Regidor Presidente de la Comisión de Servicios Públicos, como vocal;
- VIII. El Regidor Presidente de la Comisión de Patrimonio y Hacienda Pública Municipal, como vocal;
- IX. El Regidor Presidente de la Comisión de Desarrollo Social, como vocal;
- X. El Regidor Presidente de la Comisión de Infraestructura y Obra Pública, como vocal;
- XI. El Regidor Presidente de la Comisión de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, como vocal;
- XII. El Regidor Presidente de la Comisión de Movilidad Urbana, como vocal;
- XIII. El Contralor Municipal, como Comisario, y
- XIV. Los Representantes de las Universidades.

Participarán representantes de Instituciones de Educación Superior, previa invitación por parte del Consejo.

El Contralor Municipal y los representantes de las Instituciones de Educación Superior, contarán solamente con derecho a voz.

6.1.1 De las Suplencias

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

6.2 Obligaciones del Consejo de Presupuesto Participativo

El Consejo tendrá como obligaciones, las siguientes:

- I. Analizar las propuestas de acciones, obras y proyectos de los habitantes;
- II. Determinar los proyectos, obras y acciones a realizarse de acuerdo con el monto aprobado, tratando de optimizar y atender a todas las zonas, colonias populares y unidades habitacionales elegidas;
- III. Priorizar la ejecución de obras, acciones y proyectos conforme a los criterios de selección;
- IV. Atender las recomendaciones para la ejecución de los proyectos declarados viables bajo las recomendaciones de la Unidad Técnica;

- V. Realizar las gestiones que sean necesarias para la ejecución de los proyectos, obras y acciones;
- VI. Dar seguimiento a los proyectos, obras y acciones que se ejecuten en el marco del Programa;
- VII. Interpretar y resolver los casos no previstos en las presentes Reglas de Operación;
- VIII. Invitar a las Instituciones de Educación Superior, que estimen convenientes;
- IX. Solicitar asistencia técnica de asesores externos al Consejo y especialistas en temas abordados en el seno del mismo, y
- X. Las demás que deriven de las presentes Reglas de Operación.

6.3 Obligaciones del Secretario

El Secretario del Consejo, tendrá las siguientes obligaciones:

- I. Convocar a los miembros del Consejo para el desahogo de las sesiones;
- II. Conducir las sesiones del Consejo;
- III. Integrar la información que será presentada en cada sesión del Consejo;
- IV. Recabar la votación correspondiente en las sesiones del Consejo;
- V. Llevar un registro de los acuerdos establecidos por el Consejo y darles seguimiento hasta dejarlos en estado de resolución;
- VI. Levantar las actas y minutas correspondientes, y
- VII. Las demás que le confiera el Consejo y las presentes Reglas de Operación.

6.4 De las sesiones

- I. El consejo sesionará válidamente con la mayoría de sus miembros las veces que sean necesarias, para el desahogo de los asuntos;
- II. Las sesiones serán convocadas por lo menos con 24 horas de anticipación;
- III. Las convocatorias contendrán el orden del día correspondiente;
- IV. Los integrantes del Consejo tendrán derecho a voz y voto, exceptuando al Contralor y a los Representantes de las Universidades, quienes solo tendrán derecho a voz, todos los acuerdos se tomarán

por la mayoría simple de sus integrantes y en caso de empate, el Presidente Honorario tendrá voto de calidad, y

V. En caso de no existir quorum se levantará un acta en la que conste y se deberá convocar a una nueva sesión que deberá celebrarse en las 72 horas siguientes.

7. PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

7.1 Planeación

1. El Cabildo asignará dentro del Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal correspondiente, los recursos destinados al Programa.

2. De acuerdo con los numerales 2.9 y 2.10 de las presentes reglas de operación, las instancias competentes, elaborarán, revisarán y en su caso, modificarán la Zonificación y Zonas de Atención.

Una vez concluido el proceso de planeación, se hará una presentación oficial del Programa a la ciudadanía, en la que se expondrán los objetivos, las vertientes y el presupuesto para el ejercicio fiscal en curso. Lo anterior se hará en un acto público.

7.2 Ejecución

A continuación se describen los procedimientos que tendrán que realizarse para la ejecución de las diferentes vertientes mediante las cuales se podrá implementar el Programa (ver Anexo 7).

7.2.1 Vertiente Alto Impacto

Convocatoria

El Gobierno Municipal emitirá la convocatoria correspondiente en las zonas susceptibles de ser atendidas, con la finalidad de invitar a los habitantes a participar en el Programa. Este documento deberá contener la información que se presenta en el Anexo 8.

Para la difusión de la convocatoria se podrán emplear medios como radio, televisión, perifoneo y publicidad en general, misma que deberá ser realizada con mayor intensidad en el área a intervenir.

Reunión informativa

Se realizarán reuniones informativas con vecinos e interesados, en tantos lugares de la zona a atender que sean necesarios, esta situación dependerá de la extensión territorial de la misma. No se realizarán más de cuatro reuniones por zona.

La reunión informativa será moderada por personal del Ayuntamiento y se presentarán los siguientes puntos:

- a. Qué es el Presupuesto Participativo?.
- b. Objetivos del Presupuesto Participativo.
- c. Esquema de Ejecución de la Vertiente Alto Impacto.
- d. Tipos de proyectos (numeral 2.11 de las Reglas de Operación).
- e. Requisitos para la presentación de Proyectos.
- f. Lugar y fecha de presentación de Proyectos.
- g. Representantes Ciudadanos y sus funciones.
- h. Consejo de Presupuesto Participativo y sus funciones.
- i. Elección de Representantes Ciudadanos.

(Ver anexo 9)

Los moderadores deberán incentivar a los vecinos e interesados para que elaboren sus proyectos y los presenten posteriormente.

Selección de Representantes Ciudadanos

En las reuniones informativas se deberá seleccionar a los Representantes Ciudadanos, de acuerdo con el numeral 5.3. Por cada reunión informativa realizada en la zona a intervenir se deberá seleccionar a dos personas.

Presentación de Proyectos y Votación

Siete días después de la reunión informativa, se llevará a cabo una segunda reunión en la que se presentarán los proyectos que propongan los vecinos e interesados; ésta se realizará de forma pública en un espacio representativo de la zona a intervenir.

Los proyectos presentados por los vecinos e interesados deberán cubrir los siguientes requisitos:

- a. Atienda necesidades relativas a problemas públicos.
- b. Tenga un impacto a gran escala en la zona a intervenir, detonador de sinergias sociales y económicas.
- c. La propuesta esté considerada en el numeral 2.11 de las Reglas de Operación.
- d. La presentación será de forma libre: visual (diapositivas, video, fotografías, imágenes), física (productos cartográficos, maqueta), verbal o por cualquier otro medio.

Cada ponente contará con 10 minutos para exponer su proyecto y podrán participar de forma individual o grupal.

Una vez presentados todos los proyectos ante los vecinos e interesados, serán sometidos a votación en forma libre por los asistentes. El escrutinio de los votos se hará de forma pública ante todos los presentes.

Serán seleccionados los tres proyectos con mayor votación, mismos que serán priorizados por los participantes. Los resultados de la elección se asentarán en un acta que será firmada por los Representantes Ciudadanos y autoridades (ver Anexo 10).

El acta sirve únicamente para identificar los tres proyectos priorizados por los habitantes, ya que su ejecución dependerá de la factibilidad que emita la Unidad Técnica, del presupuesto disponible y la aprobación del Consejo.

Elaboración del Expediente Técnico

Los tres proyectos elaborados y priorizados por los habitantes se someterán al análisis de la Unidad Técnica a fin de elaborar un Expediente Técnico por cada uno de ellos, que debe contener características técnicas como costos, beneficiados, materiales de construcción, entre otros.

Una vez elaborados los tres Expedientes Técnicos correspondientes por parte de la Unidad Técnica, se pondrán a disposición del Consejo a fin de que éste determine por cada zona a intervenir cuál será el proyecto que se realizará de acuerdo con la norma técnica de diseño e imagen urbana, normatividad en materia de desarrollo urbano y con los criterios de selección enlistados en el numeral 2.12

7.2.2 Vertiente Focalizada

Convocatoria

El Gobierno Municipal emitirá la convocatoria correspondiente en las colonias populares susceptibles de ser atendidas, con la finalidad de invitar a los habitantes a participar en el Programa. Este documento deberá contener la información que se presenta en el Anexo 11.

Para la difusión de la convocatoria se podrán emplear medios como radio, televisión, perifoneo y publicidad en general, misma que deberá ser realizada con mayor intensidad en el área a intervenir.

Asamblea Comunitaria

Se realizará una Asamblea Comunitaria con vecinos e interesados, en cada zona a atender. La Asamblea será moderada por personal del Ayuntamiento.

En la Asamblea Comunitaria se presentarán los siguientes puntos:

- a. Qué es el Presupuesto Participativo?.
- b. Objetivos del Presupuesto Participativo.
- c. Esquema de Ejecución de la Vertiente Focalizada.
- d. Tipos de obras y acciones focalizadas.
- e. Consejo de Presupuesto Participativo y sus funciones.
- f. Identificación de necesidades.
- g. Atención a problemática.
- h. Priorización.
- i. Elección de Representantes ciudadanos.

Identificación de necesidades

En la Asamblea Comunitaria los moderadores solicitarán a los participantes que identifiquen sus necesidades existentes respecto a servicios básicos y mejoramiento de espacios públicos, es decir, que mencionen cuáles son los problemas cotidianos a los que se enfrentan en su realidad inmediata.

Selección

Derivado de las necesidades expresadas por los participantes, se les solicitará que propongan las alternativas de atención mediante las cuales se pueden atender.

Priorización

Una vez enlistadas las propuestas, los asistentes identificarán mediante votación directa las tres más importantes, mismas que serán priorizadas. Los resultados de la elección se asentarán en un acta que será firmada por los Representantes Ciudadanos y autoridades (ver anexo 12).

El acta sirve únicamente para identificar las tres obras o acciones priorizadas por los habitantes, ya que su ejecución dependerá de la factibilidad que emita la Unidad Técnica, del presupuesto disponible y de la aprobación del Consejo.

Selección de Representantes Ciudadanos

En la Asamblea Comunitaria los vecinos propondrán de 3 a 6 personas como candidatos a representarlos y mediante votación se deberá seleccionar a dos Representantes Ciudadanos, de acuerdo con el numeral 5.3.

Elaboración del Expediente Técnico

Las tres obras o acciones propuestas y priorizadas por los habitantes, se someterán al análisis de la Unidad Técnica a fin de elaborar un Expediente Técnico por cada uno de ellos, que debe contener las características técnicas como costos, beneficios, materiales de construcción, entre otros.

Una vez elaborados los tres Expedientes Técnicos correspondientes por parte de la Unidad Técnica, se pondrán a disposición del Consejo a fin de que éste determine por cada zona a intervenir, cuáles serán las obras y acciones que se realizarán de acuerdo con la norma técnica de diseño e imagen urbana, normatividad en materia de desarrollo urbano y con los criterios de selección enlistados en el numeral 2.12.

7.2.3 Vertiente Espacios INFONAVIT

Para la implementación de esta vertiente es necesario que existan las condiciones de colaboración con el INFONAVIT, mismas que deben constar en algún instrumento jurídico y podrá ser del uso, comodato o donación de espacios del INFONAVIT tales como edificios, predios y/o áreas de uso común.

Convocatoria

El Gobierno Municipal emitirá la convocatoria correspondiente en unidades habitacionales o espacios susceptibles de ser atendidos, con la finalidad de invitar a los ciudadanos a participar en el Programa. El documento deberá contener la información que se presenta en el Anexo 8.

Para la difusión de la convocatoria se podrán emplear medios como radio, televisión, perifoneo y publicidad en general, misma que deberá ser realizada con mayor intensidad en el área a intervenir.

Reunión informativa

Se realizarán reuniones informativas con vecinos e interesados, en tantos lugares de la zona a atender que sean necesarios, esta situación dependerá de la extensión territorial de la misma. No se realizarán más de cuatro reuniones por zona.

La reunión informativa será moderada por personal del Ayuntamiento y debe considerar los siguientes puntos:

- a. Qué es el Presupuesto Participativo.
- b. Objetivos del Presupuesto Participativo.
- c. Esquema de Ejecución de la Vertiente Espacios INFONAVIT.
- d. Tipos de proyectos de la vertiente Espacios INFONAVIT (numeral 2.11).
- e. Requisitos para la presentación de Proyectos.
- f. Lugar y fecha de presentación de Proyectos.
- g. Representantes Ciudadanos y sus funciones.
- h. Consejo de Presupuesto Participativo y sus funciones.
- i. Elección de Representantes Ciudadanos.

(Ver anexo 9)

Los moderadores deberán incentivar a los vecinos e interesados para que elaboren sus proyectos y los presenten posteriormente.

Selección de Representantes Ciudadanos

En las reuniones informativas se deberá seleccionar a los Representantes Ciudadanos, de acuerdo con el numeral 5.3. Por cada reunión informativa realizada en la zona a intervenir se deberá seleccionar a dos personas.

Presentación de Proyectos y Votación

Siete días después de la reunión informativa, se llevará a cabo una segunda reunión en la que se presentarán los proyectos que propongan los vecinos e interesados. Ésta se realizará de forma pública en un espacio representativo de la unidad habitacional o espacio a intervenir.

Los proyectos presentados por los vecinos e interesados deberán cubrir los siguientes requisitos:

- a. Atienda necesidades relativas a problemas públicos.
- b. Cuento con mecanismos autosustentables.
- c. Incentive la redensificación en la zona.
- d. Contribuya a la prevención social de la violencia y la delincuencia.

e. La presentación será de forma libre: visual (diapositivas, video, fotografías, imágenes), física (productos cartográficos, maqueta), verbal o por cualquier otro medio.

Cada ponente contará con 10 minutos para exponer su proyecto y podrán participar de forma individual o grupal.

Una vez presentados todos los proyectos ante los vecinos e interesados, serán sometidos a votación en forma libre y secreta por los asistentes. El escrutinio de los votos se hará de forma pública ante todos los presentes.

Serán seleccionados los tres proyectos con mayor votación, mismos que serán priorizados por los participantes. Los resultados de la elección se asentarán en un acta que será firmada por los Representantes Ciudadanos y autoridades (ver anexo 10).

El acta sirve únicamente para identificar los tres proyectos priorizados por los habitantes, ya que su ejecución dependerá de la factibilidad que emita la Unidad Técnica, del presupuesto disponible y la aprobación por parte del Consejo.

Elaboración del Expediente Técnico

Los tres proyectos elaborados y priorizados por los habitantes se someterán al análisis de la Unidad Técnica a fin de elaborar un Expediente Técnico por cada uno de ellos, que debe contener las características técnicas como costos, beneficiados, materiales de construcción, entre otros.

Una vez elaborados los tres Expedientes Técnicos correspondientes por parte de la Unidad Técnica, se pondrán a disposición del Consejo a fin de que éste determine por cada unidad habitacional o espacio a intervenir, cuál será el proyecto que se realizará de acuerdo con la norma técnica de diseño e imagen urbana, normatividad en materia de desarrollo urbano y con los criterios de selección enlistados en el numeral 2.12.

8. ENTREGA DE PROYECTO REALIZADO

Una vez ejecutadas las acciones, obras o proyectos se realizará la entrega formal a los vecinos de las zonas atendidas, a más tardar diez días hábiles siguientes a la conclusión de los mismos. Se deberá levantar un acta de entrega recepción que firmarán los Representantes Ciudadanos y las Unidades Normativa, Responsable y Técnica del Programa. En ella se establecerá el compromiso por parte de los habitantes para conservar y vigilar la correcta operación de la

obra, acción o proyecto que ellos mismos elaboraron y priorizaron (ver Anexo 13).

9. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Conforme a lo establecido en la Ley de Presupuesto y Gasto Público del Estado y con el objeto de enfocar la gestión del Programa al logro de resultados para mejorar las condiciones de vida de la población beneficiaria, así como fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio de los recursos, se podrán realizar evaluaciones al Programa, que se complementarán con un monitoreo periódico de los recursos ejercidos, acciones ejecutadas y metas alcanzadas, orientado a consolidar la metodología de Presupuesto basado en Resultados.

De igual forma la Contraloría Municipal, propiciará la participación de interesados o personas beneficiarias del Programa a través de la integración y operación de esquemas de Contraloría Ciudadana, en términos de los Lineamientos Generales para la Operación de la Contraloría Ciudadana Municipal, para el seguimiento y evaluación del cumplimiento de la ejecución de las obras, acciones y proyectos, con base en las presentes Reglas de Operación y en general de la adecuada aplicación de los recursos públicos municipales asignados para el desarrollo del Programa.

Las evaluaciones externas que se realicen al Programa, serán reguladas por la Contraloría Municipal.

10. TRANSPARENCIA

10.1 Difusión

Las presentes Reglas de Operación, las convocatorias, las actas de las reuniones informativas, Asambleas Comunitarias, Reuniones de presentación de proyectos y sesiones del Consejo, serán difundidas a través de la página electrónica www.pueblacapital.gob.mx.

Asimismo, la publicidad, ejecución de las obras, formatos e información que se utilice en el marco del Programa, deberá identificarse con los logotipos oficiales del Gobierno Municipal e incluir la siguiente leyenda: “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social”.

10.2 Padrón de Beneficiarios

Por cada obra, acción y proyecto se debe conformar un listado de beneficiados, con datos para su identificación y localización, bajo los términos de las leyes aplicables para protección de datos personales.

11. PERSPECTIVA DE GÉNERO Y ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

En el ámbito de su competencia, el Programa incorporará la perspectiva de género para identificar las circunstancias que amplían las brechas de desigualdad para las mujeres, a fin de determinar los mecanismos que incidan en su reducción o eliminación y potenciar la igualdad entre mujeres y hombres, para alcanzar un desarrollo pleno en condiciones de igualdad, garantizando la vigencia, el reconocimiento y el ejercicio de sus derechos.

El Programa propiciará que las personas que laboran dentro del servicio público, en particular aquellas en contacto directo con la población, garanticen en todo momento un trato digno y de respeto a las personas, en el marco de los derechos humanos.

Con el objetivo de generar las condiciones necesarias para el acceso equitativo en términos de disponibilidad, accesibilidad, exigibilidad y calidad en las acciones que realiza este Programa, se asegurará que el acceso a los apoyos y servicios se dé únicamente con base en lo establecido en estas Reglas de Operación, sin discriminación o distinción alguna.

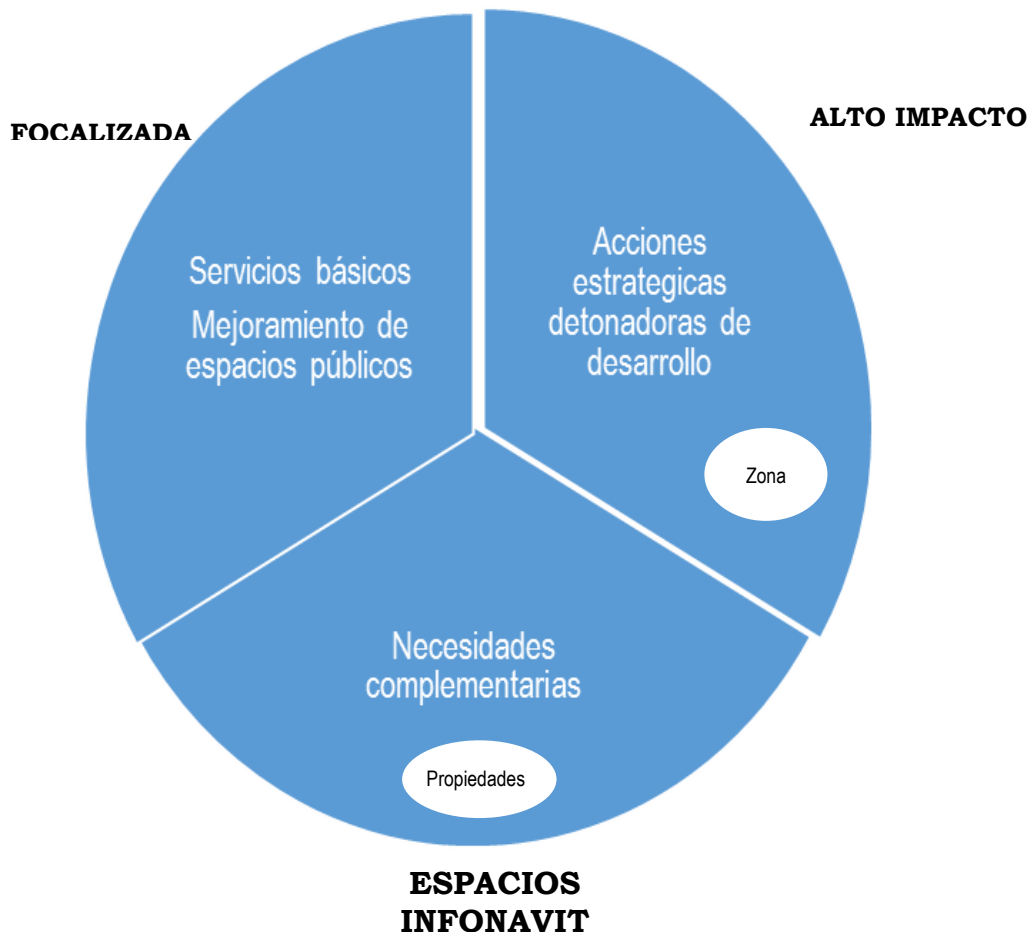
El Programa también fomentará la vigencia efectiva y respeto irrestricto de los derechos de las personas con discapacidad, jóvenes y de la población indígena, contribuyendo a generar conocimiento y acciones que potencien su desarrollo integral e inclusión plena.

12. QUEJAS, DENUNCIAS Y SOLICITUDES DE INFORMACIÓN

Se hará la difusión de los mecanismos establecidos para que las personas beneficiarias o interesadas, hagan efectivo su derecho de acceso a la información gubernamental relacionada con el presente Programa y sus Reglas de Operación, así como a presentar ante las instancias correspondientes, quejas o denuncias en contra de servidores públicos, por el incumplimiento en la ejecución u operación de este programa al número 01800VIGILA.

ANEXO 1

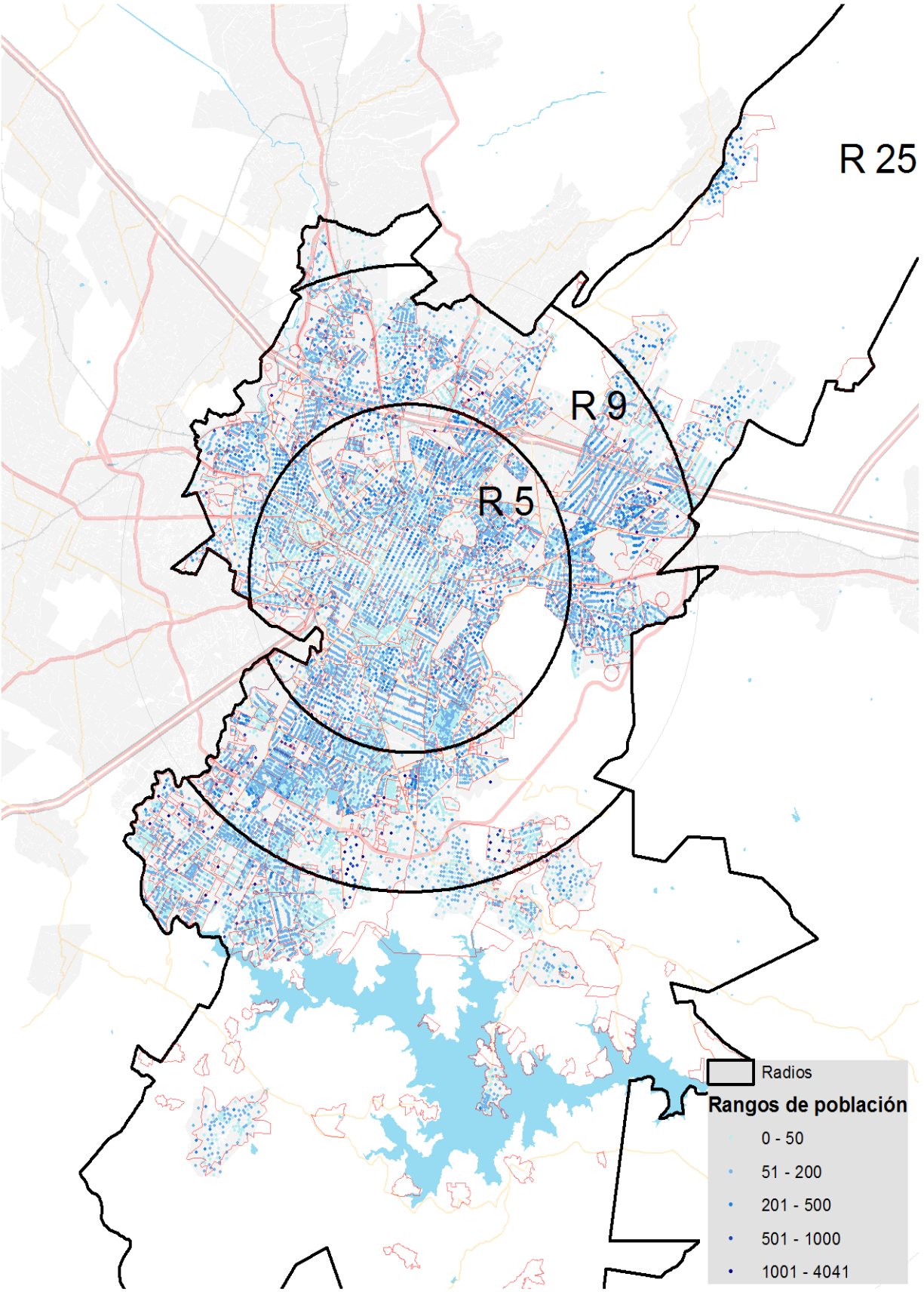
**VERTIENTES PARA LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**



ANEXO 2

ZONIFICACIÓN DE POLÍGONOS PRIMER NIVEL

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



Continuación ANEXO 2

Resultados del Primer Nivel de Zonificación

Cinco kilómetros, dicha circunferencia imaginaria, configura la zona que tiene la mayor cantidad de servicios públicos, este polígono se considera en último nivel de prioridad. Se delimita al norte por la Autopista México Puebla, al sur por el Boulevard de las Torres, al oriente por la Zona Militar con su boulevard Vicente Suarez y al poniente por el rio Atoyac.

Población aproximada:	530,831 personas
Área:	77.14 km ²
Número aproximado de colonias:	313 colonias
Polígonos ZAP	Baja existencia
Polígonos Hábitat	Nula existencia

Cinco a nueve kilómetros, esta circunferencia considera zonas diversas que están en proceso de consolidación. Derivado de la circunferencia anterior llega casi hasta el límite norte del municipio y rebasa apenas, cerca de 1 kilómetro, al periférico ecológico al sur y al oriente y poniente es rebasada por el cinturón del límite municipal.

Población aproximada:	719,457 personas
Área:	132.22 km ²
Número aproximado de colonias:	341 colonias
Polígonos ZAP	Alta existencia (70% aproximadamente con respecto a los demás polígonos)
Polígonos	Alta existencia

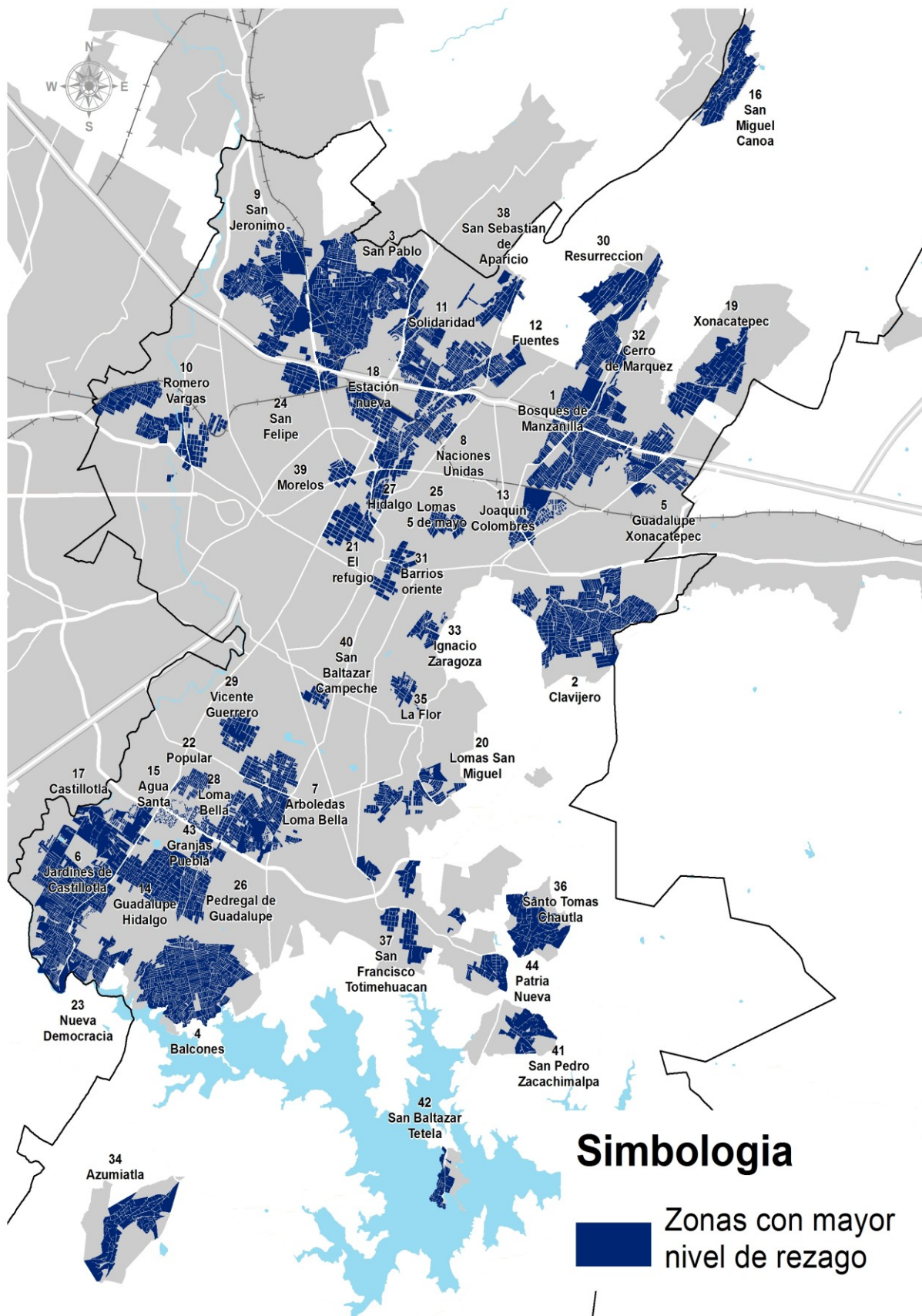
Hábitat	(60% aproximadamente con respecto a los demás polígonos)
---------	--

25 kilómetros, incluye al resto del municipio, zonas dispersas donde predomina el límite urbano en sus manzanas, la infraestructura es discontinua y las localidades en su mayoría son rurales.

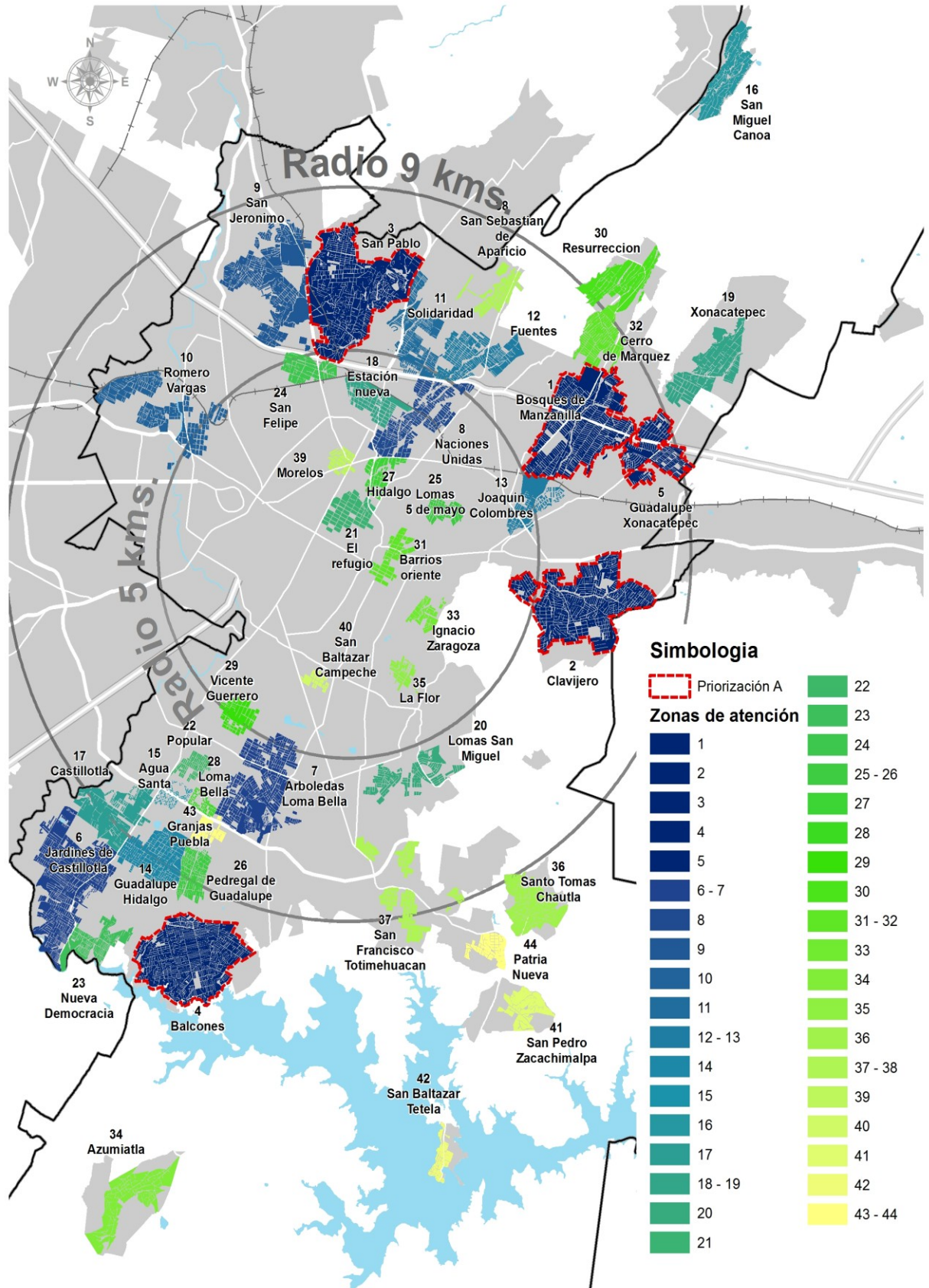
Población aproximada:	216,577 personas
Área:	339.75 km ²
Número aproximado de colonias:	149 colonias
Polígonos ZAP	Baja a mediana existencia (20% aproximadamente con respecto a los demás polígonos)
Polígonos Hábitat	Baja a mediana existencia (30% aproximadamente con respecto a los demás polígonos)

ANEXO 3

ZONIFICACIÓN DE POLÍGONOS SEGUNDO NIVEL



ANEXO 4
ZONAS DE ATENCIÓN



Continuación Anexo 4 Resultado de las Zonas de Atención

Prioridad	Nombre de identificación³	Población Total	Viviendas Total
1	Bosques de Manzanilla	45,322	12,470
2	Clavijero	44,706	11,746
3	San Pablo (cabecera)	42,687	11,516
4	Balcones	35,789	10,477
5	Guadalupe Xonacatepec	18,355	5,573
6	Jardines de Castillotla	31,015	9,889
7	Arboledas Loma Bella	30,403	9,007
8	Naciones Unidas	29,230	8,207
9	San Jerónimo (cabecera)	26,765	7,407
10	Romero Vargas	24,852	7,438
11	Solidaridad	21,091	6,293
12	Fuentes	18,514	5,125
13	Joaquín Colombres	16,315	4,508
14	Guadalupe Hidalgo	15,667	4,206
15	Agua Santa	15,283	4,535
16	San Miguel Canoa (cabecera)	14,580	3,582

³ La zonificación final que contempla los polígonos susceptibles de atender, fueron nombrados por el lugar más representativo de la zona y en ninguno de los casos se refiere a algún asentamiento regular o irregular específico a intervenir, puesto que no se tomó en cuenta a la delimitación de colonias incorporadas al desarrollo así como tampoco a irregulares, registradas etc...

Las características de rezagos detectados en campo no se presentaban de manera homogénea, ni empataban con alguna delimitación colonias, sino que aparecían por subsectores o remanentes, por lo que de la base tomada en cuenta (ZAPs) se priorizaron por carencia de servicios e infraestructura al 2015.

Solamente en algunos casos la cabecera de la junta auxiliar se encuentra inmersa dentro de la envoltiva final en cada polígono, pero en ningún caso la etiqueta se refiere a la junta auxiliar, cabecera o asentamiento regular o irregular.

17	Castillotla	13,891	5,219
18	Estación nueva	12,729	3,714
19	Xonacatepec (cabecera)	11,235	2,815
20	Lomas San Miguel	10,994	3,040
21	El refugio	9,092	3,622
22	Popular	8,800	2,509
23	Nueva Democracia	8,682	3,289
24	San Felipe	8,560	2,514
25	Lomas 5 de mayo	8,529	2,403
26	Pedregal de Guadalupe	8,205	2,573
27	Hidalgo	8,126	2,864
28	Loma Bella	8,019	2,625
29	Vicente Guerrero	7,523	2,657
30	Resurrección (cabecera)	7,158	1,730
31	Barrios oriente	6,985	2,745
32	Cerro de Márquez	6,921	1,999
33	Ignacio Zaragoza	6,551	2,189
34	Azumiatla (cabecera)	5,951	1,390
35	La Flor	5,792	1,780
36	Santo Tomas Chautla (cabecera)	5,689	1,494
37	San Francisco Totimehuacan (cabecera)	5,127	1,334
38	San Sebastián de Aparicio	5,041	1,227
39	Morelos	4,494	1,577

40	San Baltazar Campeche	3,523	1,015
41	San Pedro Zacachimalpa (cabecera)	2,726	722
42	San Baltazar Tétela (cabecera)	2,608	617
43	Granjas Puebla	2,582	1,052
44	Patria Nueva	2,219	607

ANEXO 5

FORMATO DE EXPLORACIÓN EN CAMPO

Datos geográficos de la comunidad

Nombre de la colonia/ unidad habitacional: _____

Ubicación: _____

Junta Auxiliar: _____

Área

Comunidad Urba

Comunidad Rural

Comunidad Semi-Urbana

Datos Sociales de la Comunidad

Cantidad Estimada de Familias: _____

Población Estimada: _____

Servicios Básicos existentes:

a) Agua Potable:		Acueducto		Pozo
b) Energía:		Eléctrica		Solar
c) Recolección de Basura:		No existe Servicio		Existe Servicio
d) Clínica Médica:		No existe Servicio		Existe Servicio
e) Puesto		No existe		Existe

	el		el		el	
				Cuantos		_____
				Cuantos		_____

Policiaico Servicio Servicio Servicio
 f) Parque No existe el Servicio Existe el Servicio **Cuantos** _____

ANEXO 6

FORMATO DE ELECCIÓN DE REPRESENTANTES CIUDADANOS

Vertiente: _____

Zona, colonia, junta auxiliar: _____

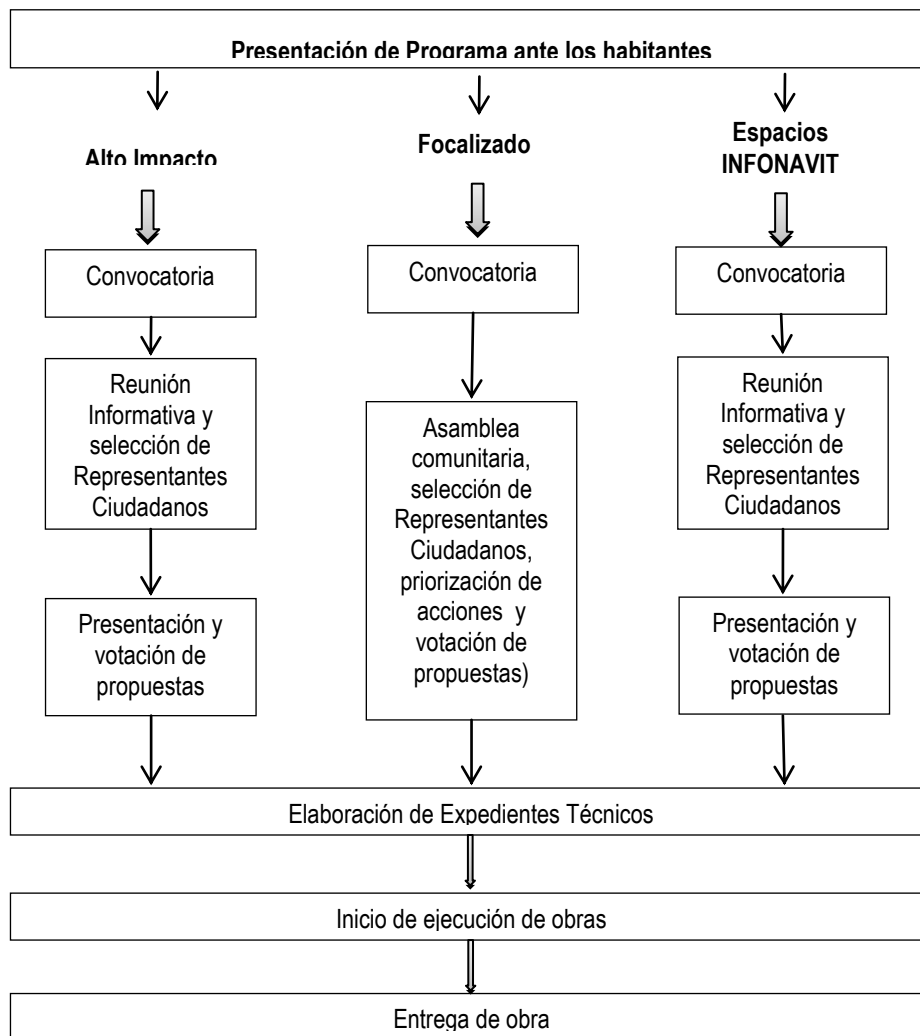
Candidato	Votos	Firma de Conformidad
C.		
C.		
C.		
C.		
C.		
Representantes Ciudadanos	C. C.	

Fecha de Elección: _____

Unidad Normativa

Unidad Responsable

ANEXO 7 EJECUCIÓN



ANEXO 8

**CONVOCATORIA VERTIENTE ALTO IMPACTO Y ESPACIOS
INFONAVIT**

CONVOCATORIA

El H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, en cumplimiento a los artículos 78 fracciones V, XVIII y LVII, 102, 188 y 189 de la Ley Orgánica Municipal; al Plan Municipal de Desarrollo 2014-2018; así como a lo dispuesto en las Reglas de Operación del Presupuesto Participativo:

C O N V O C A

A la población de las Colonias _____, a las asociaciones de vecinos, organismos habitantes y organizaciones no gubernamentales, a la celebración de la REUNIÓN INFORMATIVA, que se llevarán a cabo el día _____, a las _____ horas, en el _____, ubicado en _____.

Siendo el objeto de esta Reunión, informar sobre los aspectos normativos y operativos del Presupuesto Participativo y al mismo tiempo generar corresponsabilidad entre sociedad y gobierno para la atención de necesidades.

La reunión, se desarrollará bajo el siguiente orden del día:

1. Presentación del Programa
2. Elección de Representantes Ciudadanos

Los interesados deberán asistir a dicha reunión con el ánimo de participar activamente en favor de su colonia.

Para mayor información, comuníquese a la _____ del Municipio de Puebla, Teléfono 3094300 ext. 178 o consulte la página web: www.pueblacapital.gob.mx

Cuatro veces Heroica Puebla de Zaragoza, a ____ de _____ de _____.

Presidente Municipal

Dr. José Antonio Gali Fayad

ANEXO 9

ACTA REUNIÓN INFORMATIVA

Acta Reunión informativa

En la Cuatro veces Heroica Puebla de Zaragoza, siendo las _____, del día _____ del año _____, reunidos en el _____ perteneciente a _____ del Municipio de Puebla, el personal del Ayuntamiento _____ hacen constar lo siguiente:

El _____, en su calidad de representante del H. Ayuntamiento, se dirigió a los presentes dándoles una cordial bienvenida, manifestando que dicha reunión tenía como propósito, informar sobre los aspectos normativos y operativos del Presupuesto Participativo.

En la reunión se desahogaron los siguientes temas:

- a. Qué es el Presupuesto Participativo
- b. Objetivos del Presupuesto Participativo
- c. Esquema de Ejecución de la Vertiente Alto Impacto
- d. Tipos de proyectos
- e. Requisitos para la presentación de Proyectos
- f. Lugar y fecha de presentación de Proyectos
- g. Representantes Ciudadanos y sus funciones
- h. Consejo de Presupuesto Participativo y sus funciones

Atendido ello, se dio paso a la segunda parte para seleccionar a los Representantes Ciudadanos de acuerdo con la mecánica establecida en las Reglas de Operación, quedando electos:

C. _____

C. _____

Atendidos dichos puntos, se procedió a la firma de la presente Acta, siendo las _____ Hrs. del día _____ del _____ y se dio por concluida la reunión.

_____	_____	_____
_____	_____	_____
Unidad Normativa	Ciudadanos	Unidad Responsable
_____	_____	_____
_____	_____	_____

ANEXO 10

ACTA PRESENTACIÓN DE PROYECTOS

Acta de Presentación de proyectos

En la Cuatro veces Heroica Puebla de Zaragoza, siendo las _____, del día _____ del año _____, reunidos en el _____ perteneciente a _____ del Municipio de Puebla, el _____ personal del _____ Ayuntamiento _____ hacen constar lo siguiente:

Derivado de la invitación se presentaron los siguientes proyectos:

1. _____ de _____
2. _____ de _____
3. _____ de _____
4. _____ de _____
5. _____ de _____
6. _____ de _____
7. _____ de _____

8. _____ de

9. _____ de

Asimismo los presentes votaron por los tres proyectos que les parecieron los mejores, mismos que se enlistan a continuación:

1. _____

2. _____

3. _____

Cabe mencionar, que la ejecución de los proyectos priorizados dependerá de la factibilidad que emita la Unidad Técnica, del presupuesto disponible y de la aprobación del Consejo.

Se procedió a la firma de la presente Acta, siendo las _____ Hrs. del día _____ del _____ y se dio por concluida la presentación de los proyectos realizados por los habitantes.

Unidad Normativa

Ciudadanos

Unidad Responsable

ANEXO 11

CONVOCATORIA PARA LA VERTIENTE FOCALIZADA

CONVOCATORIA

El H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, en cumplimiento a los artículos 78 fracciones V, XVIII y LVII, 102, 188 y 189 de la Ley Orgánica Municipal; al Plan Municipal de Desarrollo 2014-2018; así como a lo dispuesto en las Reglas de Operación del Presupuesto Participativo:

C O N V O C A N

A la población de las Colonias _____, a las asociaciones de vecinos, organismos ciudadanos, y organizaciones no gubernamentales, a la celebración de la ASAMBLEA COMUNITARIA, que se llevará a cabo el día _____, a las _____ hrs., en el _____, ubicado en _____.

Siendo el objeto de esta Asamblea, informar sobre los aspectos normativos y operativos del Presupuesto Participativo, identificar las necesidades y potencialidades de la población, así como obtener las propuestas para la solución de sus problemas.

Misma que se desarrollará bajo el siguiente Orden del día:

1. Presentación del Programa
2. Detección de Necesidades
3. Propuestas
4. Priorización de Acciones
5. Selección de Representantes Ciudadanos

Los interesados deberán asistir a dicha asamblea con el ánimo de participar activamente en favor de su colonia.

Para mayor información, comuníquese a la _____ del Municipio de Puebla. Teléfono 3094300 ext. 178 o consulte la página web: www.pueblacapital.gob.mx

Cuatro veces heroica Puebla de Zaragoza, a ____ de _____ de _____.

Presidente Municipal

Dr. José Antonio Gali Fayad

ANEXO 12

ACTA ASAMBLEA COMUNITARIA

Acta Asamblea comunitaria

En la Cuatro veces Heroica Puebla de Zaragoza, siendo las _____, del día _____ del año _____, reunidos en el _____ perteneciente a _____ del Municipio de

Puebla, el personal del Ayuntamiento
_____ hacen constar lo siguiente:

El _____, en su calidad de representante del H. Ayuntamiento, se dirigió a los presentes dándoles una cordial bienvenida, manifestando que dicha reunión tenía como propósito, informar sobre los aspectos normativos y operativos del Presupuesto Participativo, identificar las necesidades de los asistentes, así como realizar propuestas que las atiendan.

En la reunión se desahogaron los siguientes temas:

- a. Qué es el Presupuesto Participativo
- b. Objetivos del Presupuesto Participativo
- c. Esquema de Ejecución de la Vertiente Focalizada
- d. Consejo de Presupuesto Participativo y sus funciones

Enseguida se solicitó a los asistentes identifiquen sus necesidades existentes en servicios básicos y mejoramiento de espacios públicos. Una vez que participaron se les preguntó que obras y acciones atienden esas necesidades. Asimismo priorizaron las obras ya acciones propuestas por la comunidad, mismas que se enlistan a continuación:

1. _____
2. _____
3. _____

Cabe mencionar, que la ejecución de los proyectos priorizados dependerá de la factibilidad que emita la Unidad Técnica, del presupuesto disponible y de la aprobación del Consejo.

Atendido ello, se dio paso a la segunda parte para seleccionar a los Representantes Ciudadanos de acuerdo con la mecánica establecida en las Reglas de Operación, los elegidos fueron:

- C. _____
C. _____

Finalmente, se procedió a la firma de la presente Acta, siendo las _____Hrs. del día _____del _____ y se dio por concluida la reunión.

Unidad Normativa

Unidad Responsable

Ciudadanos

ANEXO 13

ACTA ENTREGA-RECEPCIÓN

En la localidad de _____, siendo las ____ horas con ____ minutos del día ____ de ____ del _____, se reunieron en las instalaciones de _____, las siguientes personas: Nombre Cargo Dependencia personal del ayuntamiento que dirigen el presente acto de entrega-recepción y/o certificación de acciones del proyecto denominado: _____, el cual fue ejecutado por _____.

El financiamiento para este proyecto se realizó en el marco del Programa Presupuesto Participativo. Este proyecto inició el _____ y se concluyó el _____. Al respecto, las personas que intervienen en este acto, confirman mediante un recorrido y/o verificación, el funcionamiento y la correcta aplicación de los recursos aportados al proyecto, el cual ha cumplido los objetivos planteados.

Los habitantes constatan la entrega de las acciones y obras a _____, quien (es) recibe (n) y manifiesta (n) explícitamente el compromiso de darle mantenimiento, conservar, vigilar y sufragar su correcta operación. Y enfatizan que, en caso de obra de infraestructura, el ejecutor se obliga a responder de los defectos, vicios ocultos o cualquier otra responsabilidad en que hubiere incurrido, de conformidad con la legislación vigente aplicable en la materia.

Los abajo firmantes declaran bajo protesta de decir verdad que toda la información asentada en este documento es cierta

Entrega la obra o proyecto de equipamiento

Unidad Normativa

Unidad Técnica

Unidad Responsable

Representantes

Ciudadanos

ANEXO 14

MATRIZ DE ACCIONES, OBRAS Y PROYECTOS

En el municipio de Puebla, siendo las _____ horas del día _____ del mes de _____ del año _____ la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos, en su carácter de Unidad Técnica del Presupuesto Participativo, integró la siguiente Matriz Presupuestaria con base en las obras, acciones y proyectos priorizados obtenidos de las Reuniones de Presentación de Proyectos y Asambleas Comunitarias, así como de los recursos disponibles para el desarrollo del Programa.

Acciones, Obras y Proyectos propuestas para su ejecución

Vertiente	Nombre/Proyecto	Espacio	Monto presupuestado	Monto contratado	Trámite administrativo	Tiempo de ejecución	Beneficiados	Factibilidad	Observaciones

Secretario de Infraestructura y Servicios Públicos Responsable de la elaboración

Por lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos a este Honorable Cuerpo Colegiado, el siguiente:

DICTAMEN

PRIMERO. Se aprueba en todos sus términos las Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo para el Municipio de Puebla, en términos de lo establecido en el considerando XXII del presente Dictamen.

SEGUNDO. Se abroga el Reglamento del Presupuesto Participativo para el Ayuntamiento del Municipio de Puebla, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el treinta de octubre de dos mil nueve.

TERCERO. Se instruye al Titular de la Secretaría del Ayuntamiento para que en la forma legal correspondiente realice los trámites necesarios ante la Secretaría General de Gobierno del Estado de Puebla y sea publicado por una sola vez el presente Dictamen en el Periódico Oficial del Estado de Puebla.

CUARTO. Se instruye al Titular de la Secretaría de Desarrollo Social, para que en conjunto con la Coordinación Ejecutiva de Presidencia, comiencen los trabajos para la aplicación del Programa Presupuesto Participativo del Ayuntamiento del Municipio de Puebla.

TRANSITORIOS

(del **ACUERDO** de Cabildo del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla, de fecha 10 de julio de 2015, que aprueba el Dictamen presentado por los integrantes de la Comisión de Patrimonio y Hacienda Pública Municipal, por el que expiden las Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo para el Municipio de Puebla; publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el día miércoles 29 de julio de 2015, Número 21, Segunda Sección, Tomo CDLXXXIII).

PRIMERO. El presente Dictamen entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Puebla.

SEGUNDO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Dictamen.

TERCERO. La sectorización y priorización se deberán realizar cada año, para considerar las actualizaciones de la información.

Atentamente. Cuatro Veces Heroica Puebla de Zaragoza, 30 de junio de 2015. Los Integrantes de la Comisión de Patrimonio y Hacienda Pública Municipal. Presidente. REGIDOR GABRIEL GUSTAVO ESPINOSA VÁZQUEZ. Vocal. REGIDORA SILVIA ARGÜELLO DE JULIÁN. Vocal. REGIDORA MARÍA DE GUADALUPE ARRUBARRENA GARCÍA. Vocal. REGIDOR ADÁN DOMÍNGUEZ SÁNCHEZ. Vocal. REGIDOR FÉLIX HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ. Rúbricas.

Al pie un sello con el logo oficial del Municipio y una leyenda que dice: Gobierno Municipal. Puebla. Ciudad de Progreso. Oficina del Secretario. Municipio de Puebla. Administración 2014-2018. O/37/SAXX/OSMP/T.

El Secretario del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 138 fracción VII de la Ley Orgánica Municipal y 7 fracción IV del Reglamento Interior de la Secretaría del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, CERTIFICA: Que el presente Dictamen compuesto de cuarenta y cinco fojas útiles por su anverso, corresponde al aprobado por unanimidad en la Sesión Ordinaria de Cabildo de fecha 10 de julio de 2015, por el que se expiden en todos sus términos las Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo para el Municipio de Puebla, mismo que obra en su original en el archivo de la Dirección Jurídica de la Secretaría del Ayuntamiento, expidiéndose la presente en la Cuatro Veces Heroica Puebla de Zaragoza, a los diez días del mes de julio del año dos mil quince, para los efectos legales a que haya lugar, quedando registrada con el número 2759. El Secretario del

Ayuntamiento del Municipio de Puebla. LICENCIADO MARIO
GERARDO RUESTRA PIÑA. Rúbrica.