

# **XXVIII Congreso Internacional de Estudios Electorales: Los desafíos globales de la gobernanza electoral**

**Tema de trabajo: X Democracia directa y mecanismos de participación ciudadana**

## **El presupuesto participativo en los municipios del país, un estudio comparativo de sus diseños y sus posibilidades democratizadoras del ejercicio de gobierno**

José Arturo Rodríguez Obregón<sup>1</sup> y Lauro Márquez Armenta<sup>2</sup>

Resumen: Ante la creciente crisis de credibilidad y confianza ciudadana hacia las instituciones y procesos gubernamentales, se vuelve necesario impulsar una participación más directa de los ciudadanos en los asuntos de interés público, más allá de las elecciones de gobernantes, que lleve a un ejercicio del gobierno más democrático y con mejores resultados sociales, que resuelvan sus problemas más apremiantes. Uno de los mecanismos o instrumentos que existen para involucrar más a los ciudadanos en las decisiones públicas, específicamente en lo que tiene que ver con el destino de recursos financieros públicos, y cuyo ejercicio se ha extendido por el mundo durante los últimos años, es el presupuesto participativo. Y es el ámbito municipal, por sus dimensiones demográficas y territoriales, en el que el presupuesto participativo tiene mejores condiciones para un ejercicio ciudadano exitoso. La ponencia nos muestra las características del diseño del presupuesto participativo en los pocos municipios del país en los que se ha introducido, y nos permite evaluar sus reales alcances democráticos.

### A manera de introducción

Es evidente que el modelo tradicional de gobierno, centralizado y con escasa participación ciudadana, está en crisis. Sus limitados resultados han generado una creciente inconformidad social, así como una alta desconfianza y reprobación ciudadana hacia los gobernantes. Los ciudadanos perciben, no sin evidencias que los respalden, que las decisiones y acciones de los gobernantes están muy lejos de responder al beneficio público, de dar solución a los problemas que les aquejan. La corrupción, la falta de resultados de programas sociales, la escasa calidad en obras y servicios públicos, la débil transparencia y rendición de cuentas, las obras superfluas, etc.,

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencias Sociales. Profesor del Departamento de Sociología y Administración Pública de la Universidad de Sonora. arodrig@sociales.uson.mx.

<sup>2</sup> Estudiante de la Maestría en Políticas y Gestión del Desarrollo Social de la Universidad de Sonora, lauromrqz@gmail.com.

por citar sólo algunos de los problemas que cotidianamente podemos leer en la prensa de nuestras ciudades, así como la desconfianza de los ciudadanos hacia sus gobernantes,<sup>3</sup> es una muestra clara de que el ejercicio del gobierno y de la administración pública están lejos de responder a las expectativas y demandas de los ciudadanos.

Durante muchos años estuvimos suponiendo que al llegar la competitividad electoral a nuestro sistema político, y con ella la alternancia partidista a los órganos de gobierno, incluidos los ayuntamientos, los asuntos públicos tomarían otro rumbo, y que gradualmente los problemas económicos, sociales y políticos empezarían a mostrar una mejoría. Sin embargo, poco a poco, alternancia tras alternancia, la esperanza que se había generado entre los ciudadanos ante tantas promesas que se hicieron durante el periodo de transición democrática, fue dando paso al desencanto y la frustración. Y es que con esa ilusión de que la competitividad y las alternancias todo lo resolverían, olvidamos rediseñar las instituciones y los procesos por medio de los cuales se decide, se implementan, y se evalúan las políticas, programas y acciones de gobierno. Esto, entre otras cosas, implicó que no modificáramos la forma en que se ejerce el gobierno, y no cabe duda de que el principal error fue no abrir los órganos y procesos gubernamentales a la ciudadanía, seguir negando a los ciudadanos la participación en los asuntos de su interés. Y es incuestionable que el ámbito de gobierno con las mejores condiciones para propiciar una participación ciudadana efectiva, con resultados visibles para la ciudadanía, es el ámbito municipal.

En este trabajo presentamos los resultados de un estudio comparativo acerca del diseño del mecanismo de presupuesto participativo en el ámbito municipal, teniendo como principal objetivo evaluar, según el diseño, las posibilidades reales que ofrece el presupuesto participativo para favorecer la democratización del gobierno municipal.

El trabajo se organiza en cuatro apartados: En el primero incluimos algunas consideraciones de tipo conceptual relacionadas con la participación ciudadana poselectoral, en el ejercicio de gobierno, como lo es la participación ciudadana en los presupuestos participativos, y que se genera después de la participación de tipo electoral, la de elección de gobernantes. En el segundo apartado presentamos los resultados del estudio comparativo que hicimos sobre el diseño del presupuesto participativo, considerando los municipios para los cuales se incluyó el mecanismo en las leyes estatales de participación ciudadana y/o en reglamentos municipales. En el tercer apartado hacemos un análisis de las experiencias que se han registrado en el ejercicio del presupuesto participativo en algunas delegaciones de la Ciudad de México, antes Distrito Federal,

---

<sup>3</sup> En los diferentes estudios de opinión, como la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP), las instituciones gubernamentales del país, incluidas las presidencias municipales, obtienen una calificación reprobatoria en cuanto al nivel de confianza ciudadana hacia ellas.

y en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco. En el cuarto y último apartado presentamos las conclusiones y hacemos algunas propuestas para potenciar los efectos democratizadores del presupuesto participativo en los municipios.

Con la ponencia queremos coadyuvar en el análisis y discusión sobre el funcionamiento y desarrollo de la democracia municipal en nuestro país.

### Los nuevos mecanismos de participación ciudadana

Durante los años noventa del siglo pasado, y de manera gradual, las legislaturas estatales crearon leyes de participación ciudadana que reconocen algunos mecanismos a través de los cuales los ciudadanos pueden intervenir de manera directa en los asuntos o temas públicos del ámbito estatal y/o municipal de gobierno. Uno de esos mecanismos es precisamente el presupuesto participativo, que al igual que los otros mecanismos de participación ciudadana, como el plebiscito y el referéndum, su ejercicio efectivo por parte de la ciudadanía depende finalmente de su diseño. Con un diseño y una orientación democrática, estos mecanismos buscan facilitar la participación directa de los ciudadanos en el ejercicio del gobierno y de la administración pública, ya sea para decidir sobre programas, políticas y/o proyectos públicos, para implementarlos o para su evaluación.

Son varias las ventajas que se le reconocen a la participación ciudadana. Entre ellas podemos señalar las siguientes:

- Orienta al gobierno en la toma de decisiones, permitiendo la adecuación de las respuestas desde lo público a las necesidades y demandas de los ciudadanos.
- Legitima la toma de decisiones del gobierno y la administración.
- Crea un clima de corresponsabilidad en la ciudadanía.
- Permite evaluar y mejorar la calidad de los servicios públicos.
- Las personas o grupos que participan aportan ideas, opiniones y recursos que sirven para mejorar o completar la propuesta sometida a discusión.
- El proceso de toma de decisiones se hace más transparente en la medida que más personas están involucradas y tienen acceso a la información.

En cuanto a las funciones que puede tener la participación ciudadana en el ejercicio del gobierno y la administración pública, Enrique Cabrero le reconoce las siguientes:

- Consultiva: es la función con menor grado de involucramiento de los ciudadanos, y consiste en conocer las opiniones de la sociedad de los niveles de satisfacción sobre programas y políticas del gobierno.
- De colaboración/cooperación: función con la cual los ciudadanos colaboran con el gobierno en la realización de alguna obra o en la prestación de algún servicio público.
- Decisoria: con esta función la ciudadanía interviene en los procesos de toma de decisiones, orientando las acciones del gobierno. Coincidimos con Cabrero en que es la función con mayor nivel de participación ciudadana.
- De evaluación: la esencia de esta función es evaluar y dar seguimiento a las acciones del gobierno, y es muy importante para la rendición de cuentas y el control ciudadano.

Pero para que se genere una participación ciudadana efectiva en los asuntos públicos, y se puedan obtener sus ventajas y cumplir sus funciones, se debe contar con un diseño de los mecanismos o instrumentos de participación que facilite e incentive en los ciudadanos su ejercicio, para que sean ellos quienes tomen la iniciativa para llevarlos a la práctica, y que no queden sólo para uso de los gobernantes, quienes podrían utilizarlos para buscar legitimar sus intereses políticos personales o partidistas.

#### El presupuesto participativo y sus diseños

El presupuesto participativo es un instrumento de participación y gestión mediante el cual la ciudadanía puede proponer y decidir sobre el destino de parte de los recursos municipales. Sin embargo no existe una metodología única sobre el proceso del presupuesto participativo, ya que éste presenta adaptaciones relevantes de un lugar a otro.

Algunas de las definiciones que se han elaborado del presupuesto participativo son:

- En opinión de Ubiratan de Souza (1998), uno de los primeros responsables del Presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil y que aplica para las diversas experiencias brasileñas, “El Presupuesto participativo es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública. El Presupuesto participativo combina la democracia directa con la democracia representativa, una conquista a ser preservada y calificada”.

- Para Goldfrank (2006), el presupuesto participativo es un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones de los presupuestos públicos, llevando a cabo reuniones anuales con las autoridades gubernamentales.

Como podemos ver en esas definiciones, el presupuesto participativo es un mecanismo a través del cual los ciudadanos participan en la función o nivel de decisión, sobre la inversión de una parte del presupuesto anual de egresos de sus municipios.

Ahora bien, y como ya lo anotamos, la efectividad de esa participación ciudadana depende del diseño que se le haya dado al presupuesto participativo, ya que si éste no es el adecuado, serán pocas, por no decir nulas, las posibilidades de los ciudadanos para decidir sobre los rubros del presupuesto municipal. En el diseño del presupuesto participativo son tres los factores que consideramos son los determinantes para que este mecanismo de participación ciudadana realmente posibilite un ejercicio de gobierno democrático, en el que la ciudadanía pueda tener una participación efectiva, con resultados concretos, en el ejercicio del gobierno. El primero de ellos es el monto o porcentaje del presupuesto sobre el que los ciudadanos pueden decidir su inversión en obras o proyectos públicos, de tal manera que entre mayor sea ese porcentaje, mayor es el margen de decisión e influencia de la ciudadanía en el destino de los recursos públicos. El segundo factor del diseño, no menos importante, es el que tiene que ver con el tipo y nivel de participación ciudadana requerido para que las decisiones de los ciudadanos sean obligatorias para el gobierno. Si el tipo de participación para la decisión es indirecto, es poco lo que los ciudadanos pueden hacer para influir en esa decisión; y si el nivel de participación que se exige es muy elevado, pudiera resultar un requisito insalvable para que la participación de los ciudadanos tenga efecto vinculatorio u obligatorio para el gobernante. El tercer factor es su carácter de obligatoriedad, de tal manera que el alcalde, el ayuntamiento o el órgano electoral local esté obligado por ley a convocar todos los años al ejercicio del presupuesto participativo.

El presupuesto participativo es una aportación de la democracia participativa de Latinoamérica para el mundo, que nació en 1989 en Porto Alegre, ciudad capital del Estado de Río Grande do Sul en Brasil, y es uno de los mecanismos de participación ciudadana más innovadores para fomentar el desarrollo local, que por sus resultados obtenidos, tiene el reconocimiento internacional como instrumento líder en democratizar la gestión pública en el ámbito local.

Durante los primeros años de implantación, su difusión fue realizada con bastante cautela, para expandirse rápidamente a partir de 1997; según Cabannes (2005), existen tres etapas en el estudio del presupuesto participativo: una primera denominada *de experimentaciones* de 1989 a 1997, caracterizada por experimentaciones en pocas ciudades brasileñas y en Montevideo, Uruguay; una segunda llamada de *masificación brasileña* de 1997 a 2000 durante la cual más de 130 municipios adoptaron el presupuesto participativo y finalmente, una tercera fase de 2000 en adelante, conocida como *de expansión y de diversificación*, que es cuando numerosas ciudades en América y más recientemente en Europa, Asia, África y Oceanía, adoptan los modelos existentes, aunque con profundas adaptaciones.

En nuestro país el primer antecedente de presupuestos participativos lo podemos ubicar en el municipio de Santa Catarina, Nuevo León, durante la administración municipal 1997-2000; poco después, al iniciar el nuevo milenio, contados municipios del país y varias delegaciones del Distrito Federal comenzaron a experimentar este mecanismo; en 2002, Tlalpan lo instrumentó en algunas zonas de la delegación en modo consultivo y en otras de forma deliberativa, hecho que sentó las bases del futuro presupuesto participativo para toda la ciudad. De igual manera, otras delegaciones que realizaron experiencias de presupuesto participativo en esos años fueron: Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Benito Juárez e Iztapalapa.

Cuadro I

Comparativo de diseño de presupuestos participativos en México

Entidad	Dimensión			
	Financiera	Normativa	Territorial	Participativa
CIUDAD DE MÉXICO	3% del Presupuesto Anual	Ley de Participación Ciudadana	Sí	Asambleas ciudadanas, consulta con <b>votación universal vinculante</b>
TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA, JALISCO	15% del impuesto predial	Código Electoral y de Participación Social / Reglamento Municipal	Sí	Foros ciudadanos, consulta con <b>votación de contribuyentes vinculante</b>
SONORA	Sin definición	Ley de Participación Ciudadana	Ambigua	Foros de consulta, decisión desde Comisión integrada por instituciones del sector público y de la sociedad civil, <b>sin votación universal</b>

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a dimensiones establecidas por Cabannes (2004), con información de Leyes de Participación Ciudadana y Reglamento para la Gobernanza del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga.

### Características de los Presupuestos Participativos

En la actualidad los presupuestos participativos más institucionalizados que existen en el país son los que han venido realizándose de forma ininterrumpida durante los últimos siete años; tanto en la hoy Ciudad de México como en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, éste último con una dinámica notable.

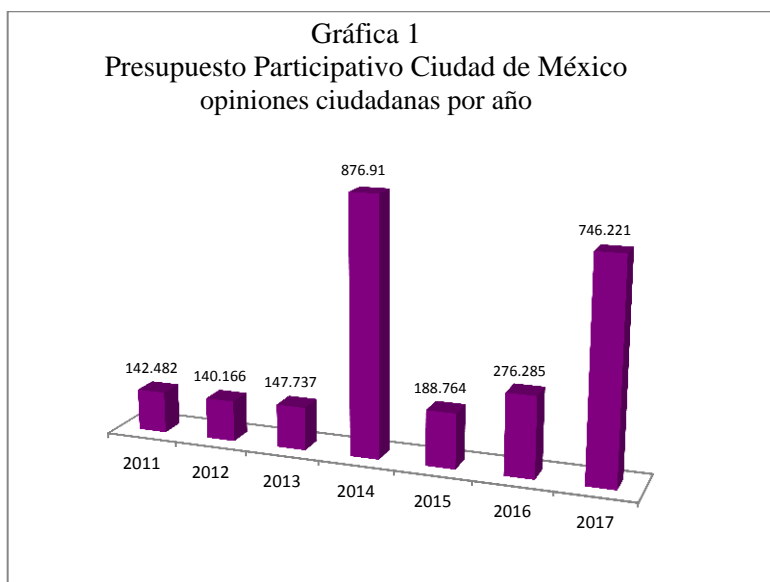
El presupuesto participativo más estudiado es el de la Ciudad de México, el cual posee un diseño inclusivo que plantea espacios deliberativos, aunque principalmente se le considera plebiscitario; es el ejercicio de presupuesto participativo que actualmente destina el mayor presupuesto a la decisión de los ciudadanos, sin embargo, para su implementación y difusión es necesaria una alta inversión de recursos; contempla además mecanismos de evaluación y durante su operación también ha resultado evidente la existencia de fuertes presiones clientelares de parte de organizaciones ciudadanas. Asimismo, es reconocido por estudiosos que no obstante su breve vida ha venido convirtiéndose en un valioso factor de formación cívica en la ciudad, mientras que el presupuesto participativo del municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, de poco más de 500 mil habitantes, ha tenido una dinámica y crecimiento notable, al grado que municipios vecinos se han estimulado a adoptar su uso en virtud a los evidentes resultados. Su diseño institucional es plebiscitario y no incluye a toda la población del municipio, dado que en la consulta sólo participan los contribuyentes del impuesto predial y del servicio de agua potable; su implementación es coordinada por un consejo de participación ciudadana que es seleccionado por la misma autoridad municipal. De acuerdo con datos oficiales es evidente el incremento que se observa en el pago de impuestos y en la participación de ciudadanos en las consultas que priorizan la ejecución de obras y acciones sociales de cada ejercicio, con todo, no se incluye en su diseño mecanismo alguno de evaluación y tampoco se conocen por ahora investigaciones o estudios sobre esta metodología de presupuesto participativo.

Los rubros de aplicación de los recursos presupuestales de ambos ejercicios se orientan hacia proyectos de obras y servicios públicos, de infraestructura, equipamiento, prevención del delito y acciones relacionadas a actividades deportivas, culturales y recreativas.

Por su parte el diseño del presupuesto participativo para los municipios de Sonora que se expresa en la Ley de Participación Ciudadana, es indeterminado y carece de compromisos, dado que no se establecen montos del presupuesto anual a ser destinados a la decisión de

los ciudadanos, no define la periodicidad anual de su empleo, y tampoco considera el tipo de participación ciudadana directa.

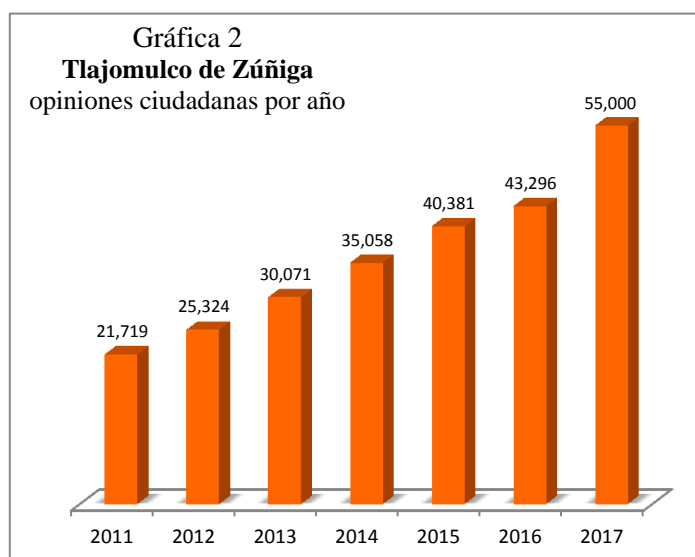
El presupuesto participativo de la Ciudad de México legalmente establecido es reciente; apenas el 27 de marzo de 2011 se llevó a cabo la primera consulta popular, para determinar los proyectos en que habría de ejercerse al nivel de colonias y pueblos originarios de cada delegación. A la fecha se han realizado siete consultas con resultados crecientes en cuanto a participación ciudadana, como se aprecia en la gráfica 1; los saltos en la participación se explican porque tanto en 2014 como en 2017 la consulta ciudadana del presupuesto se realizó en forma concurrente con la elección de representantes de comités ciudadanos y consejos de pueblos originarios.



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a información publicada por el IEDF

En el caso del municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, la participación de la ciudadanía en los siete procesos de consulta realizadas hasta ahora, se ha venido incrementando de forma sostenida con cada evento, como puede verse en la gráfica 2, donde los ciudadanos deciden a través de la consulta de presupuesto participativo efectuada a los contribuyentes del predial y del agua potable, en qué obras debe invertirse el monto asignado y el orden de ejecución de las mismas.





Fuente: Elaboración propia con información publicada por el Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga.

**Cuadro II**

**Dimensión Financiera del Presupuesto Participativo de Tlajomulco**

Año	Incremento Anual %	Impuesto Predial	Presupuesto Anual	Monto	Predial %	Presupuesto Anual %
2017	5	296,128,219	1,824,849,144	45,000,000	15	2.5
2016	6	282,026,875	1,734,464,618	42,000,000	15	2.4
2015	18	266,017,457	1,644,527,285	20,000,000	8	1.2
2014	25	225,746,825	1,646,542,040	20,000,000	9	1.2
2013	-0.5	180,891,253	1,448,103,414	17,250,000	10	1.2

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a información del Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga

**Cuadro III**

**Leyes de Participación Ciudadana en Estados / Entidades que reconocen el Presupuesto Participativo:**

Estado	Nivel estatal	Nivel municipal	Modalidad del diseño
Colima		✓	Plebiscitario
Jalisco	✓	✓	Plebiscitario
Michoacán		✓	Indeterminado
Nuevo León		✓	Programa de gobierno
Sonora	✓	✓	Indeterminado
Cd. de México (D. F.)		✓ (delegaciones)	Plebiscitario

Fuente: Elaboración propia con información de Leyes de Participación Ciudadana y Reglamento para la Gobernanza del municipio de Tlajomulco de Zúñiga.

### A manera de conclusión

Como hemos podido constatar en el estudio comparativo que hicimos, no existe un diseño único de presupuesto participativo en el ámbito municipal/delegacional en el país. En el estudio pudimos identificar dos diseños: uno de ellos, que es el que mayores posibilidades ofrece a los ciudadanos para que participen en forma efectiva en el ejercicio de los recursos públicos, es de tipo plebiscitario, ya que los ciudadanos, además de generar las propuestas sobre los proyectos de obras o servicios públicos para las colonias o los barrios de sus municipios o delegaciones hacia los que se habrá de destinar el recurso financiero previsto, deciden a través de una votación directa, y por mayoría de votos, los proyectos ganadores.

El otro diseño, que es el que encontramos para los municipios del estado de Sonora, es muy indeterminado, ya que no fija ningún porcentaje del presupuesto anual para someterlo a la decisión de los ciudadanos, y no ofrece mayores posibilidades de participación ciudadana, ni en la etapa de presentación de proyectos, ni en la etapa para decidir sobre los proyectos a ejecutar. En cuanto a la primera etapa, la Ley de Participación Ciudadana estatal limita la participación ciudadana a foros de consulta, y en cuanto a la etapa para decidir sobre los proyectos a incluir en el presupuesto de egresos, deja esta facultad a comisiones interinstitucionales, según los ámbitos de competencia, integradas por el sector público y de la sociedad civil.

El primer diseño, que es con el que cuentan los presupuestos participativos de las delegaciones de la Ciudad de México y el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, ha mostrado avances importantes en su desarrollo, por lo que es de esperarse que el mecanismo siga mejorando. En esos casos también encontramos los otros dos factores que posibilitan un ejercicio ciudadano efectivo: se fijan porcentajes mínimos de recursos de los presupuestos anuales que deben someterse a la participación ciudadana, y se determina su obligatoriedad anual.

Considerando que el ejercicio del presupuesto participativo no es concurrente con elección de gobernantes, lo que lleva a una baja participación ciudadana, resultaría muy conveniente para incrementar esa participación, llevar a cabo campañas informativas constantes para concientizar los ciudadanos sobre la importancia de su involucramiento, tanto por el efecto positivo en los entornos inmediatos en los que viven, como son las colonias, los barrios, como por las ventajas que se tienen al vivir en una democracia más desarrollada, más participativa. Estamos convencidos que en la medida en que las ciudadanas y los ciudadanos puedan constatar que su participación en el presupuesto participativo significa

ventajas concretas e inmediatas para su ámbito y espacios de convivencia familiar y social, como pueden ser mejores sistemas y ambientes para la seguridad pública, más áreas verdes y recreativas, más espacios deportivos, etc. se incrementará la participación ciudadana. También facilitar la participación a través de internet y aplicaciones para teléfono celular, pudieran apoyar en esa tarea.

### Bibliografía

Cabannes, Yves (2005). “Presupuesto Participativo y finanzas locales”, documento base red URBAN No 9, Alcaldía Porto Alegre, Porto Alegre, Brasil.

Cabrero Mendoza, Enrique (2006). “Participación y deliberación en la acción pública local: la experiencia municipal”, en Selee, Andrew D. y Santín del Rio, Leticia (coords.), *Democracia y ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington.

Canto Chac, Manuel (2011). “En búsqueda de la democracia participativa: política y ciudadanía en México”, en Canto Chac, Manuel (coord.), *Participación ciudadana*, México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.

\_\_\_\_\_(2010), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal y Siglo XXI.

Goldfrank, Benjamin (2006). “Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 2, 2006, pp. 3-28, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

Marenghi, Patricia y Alcántara Sáez, Manuel (2007). “Los mecanismos de la democracia directa: argumentos a favor y en contra desde la teoría de la democracia”, en *Derecho Electoral*, núm. 4 (2º semestre 2007), Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, Costa Rica.

Morlino, Leonardo (2008). “Calidad democrática entre líderes y partidos”, en Conferencias magistrales, México, Instituto Federal Electoral.

Sintomer, Yves (2005). “Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Febrero.

Ziccardi, Alicia (2004), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional de Desarrollo Social y Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.

\_\_\_\_\_(1998), *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Miguel Ángel Porrúa.