

El presupuesto participativo en Michoacán. Una figura fallida.

Mtro. Juan José Tena García

Director del Proyecto Ciudadanía Activa y Rendición de Cuentas

Iniciativa Transparencia y Anticorrupción del Tec de Monterrey

juanjose.tena@tec.mx

Contenido: A) *Introducción*; B) *Marco teórico del presupuesto participativo y la rendición de cuentas*; C) *Antecedentes del presupuesto participativo en México*; D) *La experiencia en el Estado de Michoacán*; E) *La experiencia exitosa de la Ciudad de México*; y F) *Una propuesta de presupuesto participativo para Michoacán*

A) Introducción

La experiencia de los presupuestos participativos en Latinoamérica surgió a finales de los años ochenta en Brasil, la ciudad de Porto Alegre fue la primera en implementarlo¹. El surgimiento de los presupuestos participativos encuentra su origen en la necesidad de las comunidades de representar y atender sus intereses por sí mismas y de convertirse en parte de la gestión gubernamental.

A partir de esta experiencia, se fueron sumando Lima, Perú; Buenos Aires, Argentina; Medellín, Colombia; así como Los Ángeles, California.

En México los primeros ejercicios se dieron en los municipios metropolitanos de Monterrey a finales de la década de los noventa, sin embargo no llegaron a ser prácticas institucionalizadas².

¹ Rendón Corona, Armando. "Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo" Sociopolítico y Psicosocial, Polis: Investigación y Análisis vol. 1, núm. 4, noviembre, 2004, pp. 936

² Ayala Sánchez, Alfonso. (2014) Coord. "Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades." Nuevas avenidas de la democracia contemporánea. México, D.F. : UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

En Michoacán no es sino hasta prácticamente 25 años después de los primeros antecedentes, el 8 de septiembre de 2015 se publica la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán donde se establecieron diversos mecanismos de participación ciudadana, entre ellos el presupuesto participativo.

Dicha Ley define al presupuesto participativo como el mecanismo por el cual los ciudadanos michoacanos deciden el destino en que deban aplicarse los recursos públicos considerando proyectos específicos, que versen sobre acciones y obras a realizar en las zonas en que se dividan los municipios, señalados en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

Han pasado poco más de 6 años de esta norma, sin embargo, su complejidad normativa ha impedido su implementación al grado que hoy en día no se han realizado ejercicios de este tipo.

Por ello, la presente propuesta analizará a profundidad la normativa michoacana en la materia, realizando un estudio comparativo con otras entidades federativas, y a partir del análisis de los diversos modelos, realizar una propuesta para el contexto local.

B) Marco teórico del presupuesto participativo y la rendición de cuentas

El presupuesto participativo, de acuerdo con la definición presentada por el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT), es un mecanismo por el cual la población define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos públicos³. Ayala y Hernández (2014)⁴ definen al presupuesto participativo como un dispositivo que permite participar a los ciudadanos no elegidos en la concepción o repartición de los fondos públicos.

³ UN-HABITAT. (2004). ¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? Quito: AH Editorial.

⁴ Ayala, A. y Hernández, J. (2014). Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades. México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3677/8.pdf>

En cuanto a definiciones más robustas, Buele y Vidueira (2018)⁵, proponen que el presupuesto participativo se trata de una herramienta para defender los intereses de la población por medio de la generación de mecanismos que faciliten que la toma de decisiones sea compartida y responda a las necesidades de la mayoría de la ciudadanía, lo que constituye un valioso refuerzo de la democracia.

Siendo así, se considera que para que una política de gobierno se considere como presupuesto participativo, deben existir las siguientes condiciones⁶:

1. Una discusión sobre la asignación de recursos públicos.
2. Que la discusión tenga lugar en un espacio jurídico-político determinado, como lo puede ser un municipio, una provincia, comunidad, etcétera.
3. Que el resultado haya provenido de un proceso deliberativo. Esta condición permite diferenciar al presupuesto participativo de otros mecanismos de participación ciudadana, pues es esencial que exista un diálogo entre las autoridades y la población.

El objetivo de la implementación de un mecanismo como el presupuesto participativo es lograr que las comunidades definan por sí mismas los medios necesarios para lograr sus objetivos específicos de acuerdo con su identidad y contexto específico, así como orientar el destino de los recursos públicos tomando en cuenta y acrecentando la transparencia, la eficacia y la eficiencia.

Por otro lado, el ejercicio del presupuesto participativo es un proceso de democracia participativa y directa muy importante, ya que el ciudadano no limita su participación sólo al acto de votar para elegir a sus representantes, sino que decide sobre las prioridades de gastos; y no sólo coadyuva en la gestión del gobierno, sino que se convierte en protagonista de dicha gestión. Este aspecto es uno de los más grandes beneficios de la implementación del

⁵ Buele, I., Vidueira, P. (2018). Presupuesto participativo: una revisión de la investigación científica y sus implicaciones democráticas del 2000 al 2016. *Universitas, Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, núm. 28, pp. 169-176, 2018.

⁶ Ayala, A. y Hernández, J. (2014). Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3677/8.pdf>

presupuesto participativo, así como lo es el diálogo entre los ciudadanos y los representantes, y la posibilidad de engrandecer la rendición de cuentas y responsabilización de los servidores públicos frente a los ciudadanos.

De la misma manera, el ejercicio del presupuesto participativo permite a los ciudadanos mejorar de forma sustancial su calidad de vida, pues permite que sean ellos mismos quienes identifiquen y promuevan la atención a los problemas o retos más importantes dependiendo de su contexto geográfico, temporal y cultural. Otros beneficios de este mecanismo incluyen la mejora en la transparencia en la gestión de recursos, el aumento en la confianza en el gobierno por parte de los ciudadanos, y la exigencia de una mayor responsabilidad a los servidores públicos respecto a los compromisos adquiridos.

Ahora bien, para conseguir todos los beneficios descritos, debe llevarse a cabo una implementación adecuada del presupuesto participativo. Para lograrlo, existen algunas condiciones:

- En primer lugar, debe existir una voluntad política fuerte por parte de la autoridad, y ésta debe estar presente durante todo el proceso, en especial durante el cumplimiento de los compromisos adquiridos con la población.
- En segundo lugar, la voluntad política de la autoridad debe ser correspondida con el interés y participación de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil.
- La tercera condición para un ejercicio de presupuesto participativo exitoso es la clara definición de las reglas que se seguirán durante el proceso, es decir, los montos, tiempos y etapas que se seguirán. Es importante que las reglas sean determinadas de manera conjunta por la autoridad y la población, así como que sean ajustadas año tras año, basándose en los resultados y realizando los cambios necesarios.
- En cuarto lugar, debe existir una capacitación adecuada y suficiente, tanto para servidores públicos como para la ciudadanía, sobre el mecanismo del presupuesto participativo, sus montos, alcances y orígenes.

- En quinto lugar, la información necesaria para la población es otra de las condiciones. Se trata de informar a la población sobre todas las condiciones del ejercicio: fechas, lugares y reglas.
- La sexta condición se trata de la comprobación y priorización de las demandas realizadas por la población, utilizando criterios técnicos que permitan realizar una distribución justa de los recursos que permita atender los retos más importantes superar las desigualdades.

Una vez aseguradas las condiciones, se puede implementar el ejercicio de un presupuesto participativo. La mayoría de los proyectos siguen el modelo utilizado por el ejercicio de Porto Alegre⁷:

1. El proyecto es iniciado por las autoridades, quienes ofrecen asignar una porción determinada de su presupuesto al ejercicio de presupuesto participativo.
2. El municipio se divide en regiones para facilitar la distribución de recursos y la realización de las reuniones necesarias para llevar a cabo el mecanismo de presupuesto participativo.
3. El gobierno realiza reuniones informativas para orientar al público sobre el presupuesto y los asuntos más importantes. Durante esta etapa, las organizaciones de la sociedad civil pueden colaborar para asegurar que el público comprenda correcta y completamente el ejercicio.
4. Por medio de reuniones públicas, los participantes deliberan y negocian sobre los recursos y asignan recursos a obras públicas y programas sociales.
5. Los funcionarios públicos competentes adoptan y aprueban el presupuesto realizado por los participantes.
6. Se conforman comités para monitorear la implementación del proyecto, así como para la realización y publicación de reportes de avances.
7. El proceso dura todo un ciclo presupuestario (1 o 2 años), y se repite con cada nueva asignación de presupuesto.

⁷ Miller, R. (2017). Presupuesto Participativo. The Engine Room Library. Disponible en: <https://library.theengineroom.org/es/participatory-budgeting/>

Es de suma importancia resaltar que uno de los aspectos claves sobre el presupuesto participativo es que, si bien es un ejercicio que permite a la ciudadanía tomar decisiones sobre la asignación de recursos, también es un ejercicio que fortalece la relación de colaboración y confianza entre los gobernantes y los gobernados. El ejercicio del presupuesto participativo abre la puerta al diálogo entre el Estado y la sociedad, bajo el supuesto de que es la misma sociedad la que conoce sus necesidades y prioridades.

De la misma manera, el proceso de presupuesto participativo otorga a la ciudadanía una herramienta de rendición de cuentas frente al gobierno, en cuanto al cumplimiento de los objetivos y compromisos adquiridos, así como para velar por la transparencia durante todo el ejercicio.

C) Antecedentes del presupuesto participativo en México

Como se mencionó anteriormente, la primera experiencia de presupuesto participativo surgió en el municipio de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil, en el año 1989, con el objetivo de implicar a la ciudadanía en los procesos de decisión sobre la asignación de recursos públicos. El ejercicio fue un éxito al ser visibilizado por organizaciones nacionales e internacionales. El ejercicio de Porto Alegre fue seguido por en Lima, Buenos Aires y Medellín, entre otros municipios.

En México, la primera experiencia de presupuesto participativo se llevó a cabo en el año 2000, en el municipio de Santa Catarina, Nuevo León. Este ejercicio tuvo un periodo de implementación de tres años. Su modelo de operación estaba basado en el modelo de Porto Alegre y fue impulsado por el Partido Acción Nacional (PAN). Este ejercicio tuvo como resultado la aprobación de treinta y nueve proyectos ciudadanos y noventa y ocho proyectos escolares. Tuvo efectos positivos, como la participación comprometida de la ciudadanía y la creación de asociaciones vecinales, sin embargo, no pudo continuar por la falta de voluntad política, así como por la insuficiencia de recursos.

Más adelante, la experiencia de presupuesto participativo en Tlalpan, Ciudad de México, tuvo lugar de los años 2001 al 2003⁸. El partido que gobernaba en ese periodo era el PAN, y durante los años que se implementó el ejercicio, basado en el modelo de Porto Alegre, se elaboraron más de 16,000 proyectos y se generaron más de 48,000 votos. La implementación de este mecanismo dio lugar a la impartición de talleres de concientización ciudadana y la instalación de equipos de monitoreo, pero no fue posible continuarlo debido a limitaciones jurídicas, falta de coordinación y la falta de transparencia en el ejercicio de los recursos.

A continuación, se implementó el presupuesto participativo en el municipio de Ecatepec de Morelos, en el Estado de México. Basado en el modelo de Porto Alegre, este ejercicio tuvo lugar entre los años 2007 y 2008, con un nivel de participación del 53% de las comunidades. El partido político que impulsó este ejercicio fue el Partido de la Revolución Democrática (PRD). El municipio de Ecatepec disfrutó de efectos positivos como la mejora en su calidad de vida, pero el ejercicio no continuó por falta de voluntad política.

El siguiente ejercicio de presupuesto participativo en México tuvo lugar en Iztapalapa, Ciudad de México, en el año 2010. Este ejercicio fue impulsado por el PRD y basado en el modelo de Porto Alegre. Durante el año que se implementó, se crearon 2,563 proyectos aceptados por votación y se realizaron asambleas comunitarias como medio de diálogo, sin embargo, no el ejercicio del presupuesto participativo no continuó por la falta de transparencia y rendición de cuentas, así como la falta de reuniones entre la sociedad civil y el gobierno.

En el 2011, se llevó a cabo un nuevo proyecto de presupuesto participativo en Guadalajara, Jalisco. Este ejercicio fue impulsado por los partidos Movimiento Ciudadano y Partido Revolucionario Institucional y cuenta con su propio modelo, denominado Programa de Intervención por Objetivos. La implementación del presupuesto participativo ha generado beneficios como la mejora en las condiciones de vida de las colonias, creación de asambleas

⁸ Escamilla, A. (2019). El presupuesto participativo en la Ciudad de México: modalidades y resultados. Espiral (Guadalajara). Vol.26 no.74 Guadalajara ene./abr.2019

comunitarias y la mejora de la relación entre el gobierno y la sociedad. Este mecanismo de participación ciudadana ha sido implementado intermitentemente hasta el año 2018.

Además de las experiencias ya mencionadas, uno de los ejercicios más importantes en México es el de la Ciudad de México, en donde, para dar cumplimiento a lo establecido por la Ley de Participación Ciudadana, el Gobierno ha implementado el mecanismo de presupuesto participativo desde el año 2011, por medio de tres acciones:

1. La definición de acciones prioritarias fijadas por medio de una consulta. Esta acción se realiza en el periodo de junio a agosto de cada año, en colaboración con los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos. Los proyectos se incluyen en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Jefe de Gobierno.
2. Determinación de la forma en que se ejercerán los recursos. En esta etapa se decide cómo se aplicarán los recursos que han sido aprobados. Estas acciones se llevan a cabo en los primeros meses del año siguiente.
3. Evaluación de los proyectos. Por último, se realiza una evaluación de los proyectos realizados. Los evaluadores son los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, quienes son supervisados por el Instituto Electoral de la Ciudad de México.

D) La experiencia en el Estado de Michoacán.

En el estado de Michoacán el presupuesto participativo está definido por la Ley de Mecanismo de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, específicamente en su artículo 63 como el mecanismo, por el cual, los ciudadanos michoacanos deciden el destino en que deban aplicarse los recursos públicos considerando proyectos específicos, que versen sobre acciones y obras a realizar en las zonas en que se dividan los municipios, señalados en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

En ese sentido la misma Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana prevé que los proyectos específicos sujetos a presupuesto participativo serán los presentados por el órgano que corresponda del Ayuntamiento, sobre los rubros generales siguientes: agua potable,

alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de centros de población menos favorecidos, infraestructura básica de salud y educativa.

Así como la obligación del Ayuntamiento de vigilar que los proyectos específicos presentados, se encuentren distribuidos proporcionalmente en todas zonas en que se divida el municipio; debiendo privilegiar aquellas que tengan mayor rezago social.

En ese hilo conductor el Ayuntamiento debe disponer del personal suficiente y capacitado por el Instituto Electoral de Michoacán, con el tiempo suficiente, a efecto de expedir convocatoria, preparar y celebrar la asamblea o consulta ciudadana en que se decida sobre los proyectos en que se ejercerá el presupuesto participativo.

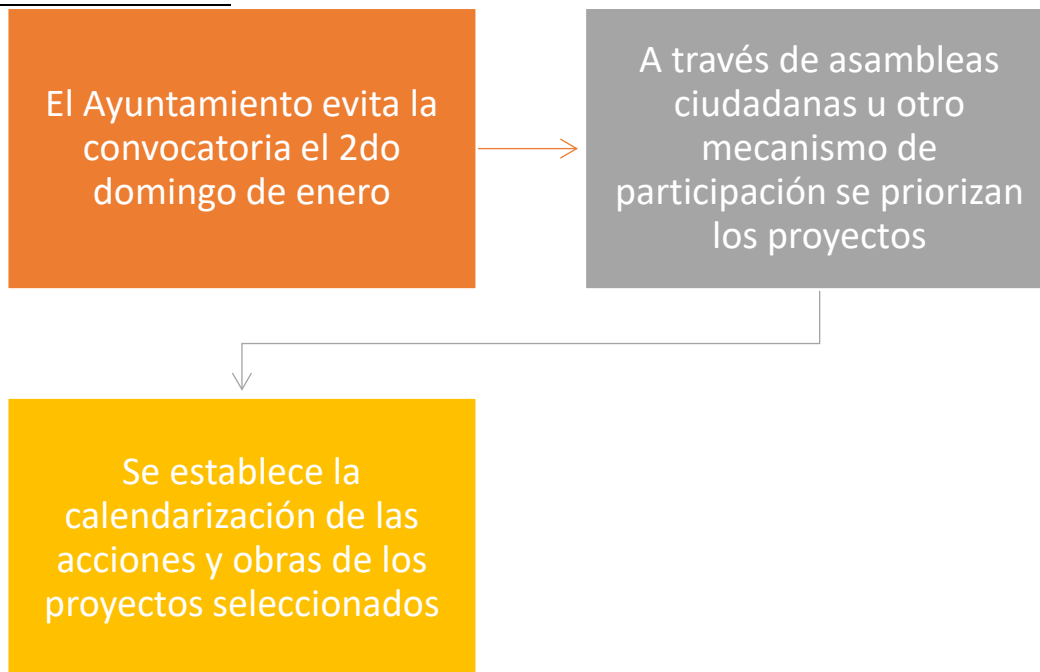
Una vez emitida la convocatoria el Ayuntamiento debería convocar el segundo domingo de enero de cada año, con la finalidad de conocer la decisión ciudadana sobre cómo se priorizan los proyectos sujetos a presupuesto participativo correspondiente al ejercicio fiscal en curso, para lo anterior puede hacer uso de otro mecanismo de participación ciudadana de los dispuestos por esta Ley, de no considerarse así, el ayuntamiento, apoyado en las autoridades auxiliares de la Administración Pública Municipal debe convocar asambleas para tal fin.

Concluida la priorización de los proyectos se elabora el calendario de obras y acciones para cumplir con los compromisos.

Por último, debe determinarse la participación total de los ciudadanos en las asambleas o el mecanismo de participación ciudadana que se hubiere considerado, ya que el resultado sólo resulta vinculante cuando hubieran participado al menos al cuarenta por ciento de los votos emitidos en el proceso electoral local inmediato anterior de dicha demarcación territorial.

El procedimiento descrito podemos verlo esquematizado de forma muy simple de la siguiente manera.

Esquema 1. Proceso simplificado del actual Presupuesto Participativo en la normativa del Estado de Michoacán



El anterior diseño normativo presenta varios obstáculos para la ejecución de esta figura de participación ciudadana, a saber:

1. Resulta potestativo del ayuntamiento emitir la convocatoria
2. No se señala con claridad cuál es el órgano del ayuntamiento que debe presentar los proyectos propuestos para ser ejecutados vía presupuesto participativo.
3. No hay mecanismos para que dicho órgano del ayuntamiento se allegue de proyectos prioritarios de la ciudadanía.
4. El umbral requerido de participación ciudadana para ser vinculante su decisión es demasiado alto.

Esta normativa ha impedido que en 7 años no haya habido un solo ejercicio.

En palabras del Mtro. Ignacio Hurtado Gómez, Presidente del Instituto Electoral de Michoacán, *“a pesar de los acercamientos que ha tenido el IEM con los diversos municipios del Estado, mientras que la figura siga dependiendo de la voluntad política de la administración en turno, será difícil que como está el actual diseño, pueda funcionar el*

presupuesto participativo y realmente se constituya en un verdadero mecanismo de participación ciudadana”⁹.

Sin embargo cabe destacar que el 11 de enero del presente año, Gobierno del Estado de Michoacán emitió el Protocolo General de Actuación del Gobierno del Estado de Michoacán, para la Transición de las Comunidades Indígenas hacia el Autogobierno y el Ejercicio del Presupuesto Directo¹⁰, mismo que fue a la vez signado por el Instituto Electoral de Michoacán el 24 de marzo.

Dicho documento busca establecer las bases operativas para la implementación del autogobierno y ejercicio del presupuesto directo, con el propósito de dar certeza legal sobre la libre autodeterminación de los pueblos originarios.

En el mismo se establece la figura del presupuesto directo como una forma de ejercer el autogobierno y la autonomía indígena, implica que los Ayuntamientos transfieran a las comunidades indígenas recurso proporcional al número de habitantes.

El mencionado Protocolo identifica y distingue ambas figuras de participación ciudadana de la siguiente forma:

Tabla 1. Comparativo entre presupuesto directo y presupuesto participativo¹¹.

Presupuesto directo	Presupuesto participativo
El presupuesto directo es una forma de ejercer el derecho colectivo a la autonomía y autogobierno, que tienen reconocidos los	El presupuesto participativo es un mecanismo de participación ciudadana disponible para todo tipo de sector

⁹ Hurtado G. Ignacio, Presidente del Instituto Electoral de Michoacán, entrevista personal, 19 de julio de 2022.

¹⁰ Consultable en: https://www.michoacan.gob.mx/wp-content/uploads/2022/03/Protocolo_digital.pdf

¹¹ PROTOCOLO GENERAL DE ACTUACIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN, PARA LA TRANSICIÓN DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS HACIA EL AUTOGOBIERNO Y EL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO DIRECTO. México: Gobierno del Estado de Michoacán, p. 5.

pueblos y comunidades indígenas de México. Se concreta en la transferencia a la comunidad de un porcentaje del presupuesto público que administra el ayuntamiento, para que, a su vez, lo administre directamente en el ejercicio de funciones de gobierno.	poblacional. Consiste en la obligación del ayuntamiento de preguntar a las y los ciudadanos su opinión sobre los proyectos de infraestructura prioritarios para realizar en sus localidades. El presupuesto participativo no implica la transferencia del presupuesto, ni de las funciones de gobierno.
---	---

Una pieza clave del engranaje legal del presupuesto directo es la figura de la Consulta Previa, Libre e Informada prevista en el artículo 73 de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, que señala:

“La consulta previa, libre e informada es un derecho derivado de la libre determinación de las comunidades y pueblos indígenas, en tanto sujetos de derecho público, y será regulada en los términos del presente capítulo y, en lo que no contemple éste, le aplicará lo dispuesto en los instrumentos internacionales de los derechos humanos de los pueblos indígenas, atendiendo a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

La autoridad autónoma deberá consultar a las comunidades y pueblos indígenas mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones y órganos representativos propios teniendo en consideración además su cosmovisión.

La autoridad autónoma en corresponsabilidad con la comunidad o pueblo indígena deberá realizar la consulta en todas sus etapas. Si así lo acuerda la comunidad, la consulta se realizará en su lengua.”

En ese sentido, este mecanismo de participación ciudadana específico de los pueblos originarios busca garantizar la participación activa de la comunidad en la toma de decisiones

públicas que puedan afectarles, obtener y respetar su consentimiento, de forma previa, libre e informada.

Además, al establecerse en un precepto distinto al del Presupuesto Participativo, hace evidente la intención del legislador de diferenciarlo de otro tipo de consultas ciudadanas.

La primera es un derecho y obligación de las autoridades de implementar con los pueblos la decisión de los pueblos originarios, mientras que la segunda es potestativo si se le solicita a la autoridad.

Así, a través de esta figura se ha vuelto innecesario transitar, al menos para los pueblos originarios, por el mecanismo del Presupuesto Participativo para que los ciudadanos accedan a la incidencia en el gasto público. Luego, al mes de junio de 2022 doce comunidades indígenas ya ejercen su presupuesto directo y catorce más están en proceso para hacerlo.

A partir de esta realidad surge la necesidad de plantearnos la urgencia de implementar la figura del Presupuesto Participativo de forma eficiente, y abrir la posibilidad a aquellos pueblos originarios que no deseen cargar con la administración del recurso público y por ende cumplir con su correspondiente responsabilidad administrativa y de fiscalización, puedan incidir en la definición de las prioridades de su comunidad. Se trata de brindar dos opciones claras de participación y ayudaría a despresurizar los latentes conflictos sociales en las comunidades indígenas.

Ahora bien, aun cuando las autoridades electorales tienen claro las deficiencias del mecanismo, corresponde al Poder Legislativo realizar las reformas necesarias para su correcta implementación, y ser más atractivo para los ciudadanos el ejercicio del Presupuesto Participativo, en ese sentido actualmente existe una iniciativa en el Congreso Local de Michoacán presentada por Roberto Reyes Cosari, diputado por Morena, de manera conjunta con el diputado por el Partido del Trabajo, J. Reyes Galindo Pedraza el pasado 8 de junio de

2022¹² que esencialmente, y para efectos de la presente ponencia, la mencionada iniciativa en relación con la figura del Presupuesto Participativo establece lo siguiente:

- a) Amplía las atribuciones y obligaciones de las autoridades en materia del presupuesto participativo, como son el Gobernador del Estado, el Congreso del Estado, los Ayuntamientos o Consejos Municipales, la Secretaría de Administración y Finanzas, la Secretaría de la Contraloría, el Instituto Electoral y el Tribunal Electoral del Estado.
- b) Establece que al menos el cinco por ciento y hasta un diez por ciento del presupuesto anual de cada nivel de gobierno, que deberá asignarse para ser ejercido mediante el presupuesto participativo.
- c) Busca clarificar el objeto y los parámetros dentro de los cuales deberá estar orientado el ejercicio del presupuesto participativo.
- d) Crea los lineamientos para la integración de los Comités encargados de la ejecución y vigilancia de los proyectos seleccionados y para la designación de la autoridad en cargada del seguimiento de su ejecución y evaluación de resultados.
- e) Destaca que para la implementación del Presupuesto Participativo, introduce una etapa previa de información y deliberación mediante un nuevo mecanismo denominado Asamblea Ciudadana.
- f) Órgano Dictaminador para efectos de determinar la factibilidad de los proyectos de presupuesto participativo, el Ayuntamiento deberá de crear un Órgano Dictaminador integrado por las siguientes personas: i) cinco especialistas con experiencia comprobable en las materias relacionadas con los proyectos a dictaminar, provenientes de instituciones académicas que serán propuestos por el Instituto Electoral del Estado. El Órgano Electoral realizará el procedimiento para seleccionar a las personas especialistas mediante insaculación en su plataforma; ii) El regidor que presida la Comisión de Participación Ciudadana, o en caso de no existir dicha Comisión, será la o el integrante que el propio Concejo Ciudadano de Planeación de Desarrollo Municipal determine; iii) Dos personas de mando superior administrativo del Ayuntamiento, afín a la naturaleza de proyectos presentados; y, iv) La persona

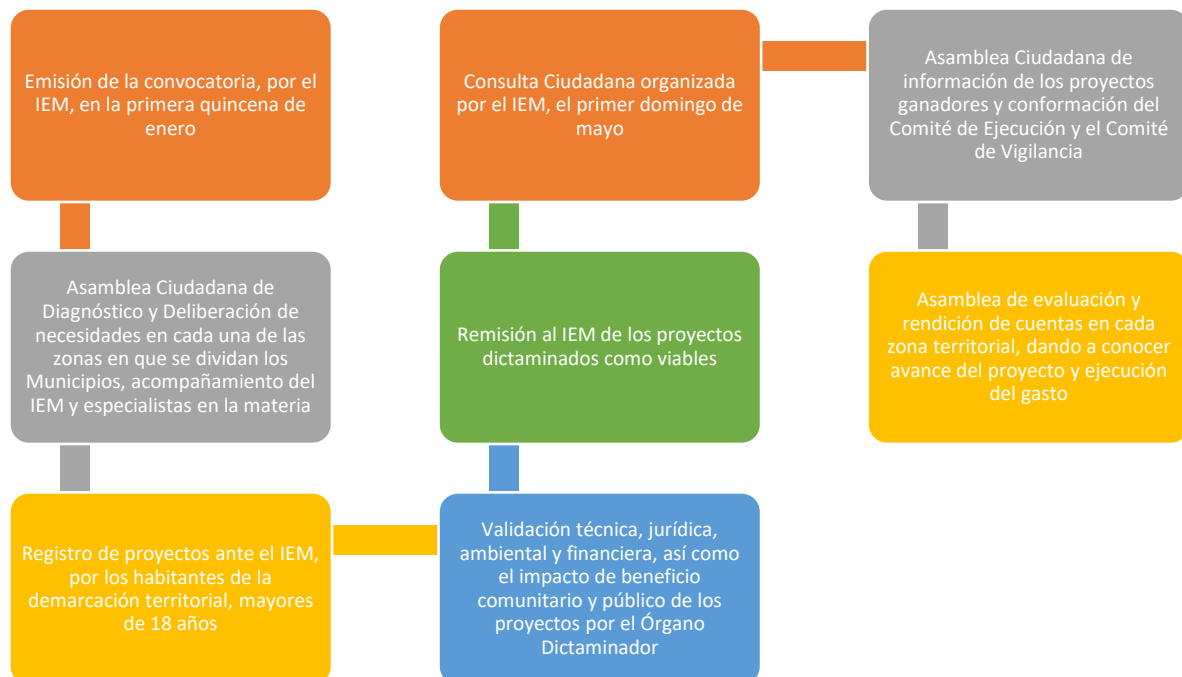
¹² Gaceta Parlamentaria No. 39 del Congreso del Estado de Michoacán de día 8 de junio de 2022, consultable en: <http://congresomich.gob.mx/gacetas-parlamentarias/>

titular del área de participación ciudadana del Ayuntamiento, quien será la que convoque y presida las Sesiones.

- g) Asimismo, involucra la figura de Consulta Ciudadana que se espera utilizar para la selección de los proyectos en cada demarcación territorial, dichas Asambleas serían organizadas por el Instituto Electoral de Michoacán, con el fin de brindar orientación y facilitar el debate entre la ciudadanía y a las autoridades municipales.
- h) Sería a través de las Asambleas Ciudadanas el mecanismo para informar sobre los avances de los proyectos y sobre el gasto que ejercen las autoridades.
- i) Destaca la obligación que se le confiere al Instituto Electoral de Michoacán para convocar la consulta ciudadana y organizar el proceso de presentación y selección de proyectos destinados al Presupuesto Participativo.

El esquema propuesto sería el siguiente:

Esquema 2. Proceso propuesto para el Presupuesto Participativo en la Iniciativa de los Diputados Roberto Reyes Cosari y J. Reyes Galindo Pedraza, 8 de junio de 2022



Cabe señalar que dentro del proceso se propone que el proyecto más votado sea ejecutado en el año en que tenga lugar la consulta y el segundo lugar se ejecutará el año siguiente.

La propuesta sin duda resulta un avance respecto a la actual redacción normativa, en especial en materia de participación ciudadana, sin embargo quedan algunas dudas vinculadas con su implementación, pareciera un proceso con demasiadas etapas, organismos y mecanismos involucrados y complejo, así como los tiempos programados obligarían a iniciar, ejecutar y entregar una obra en aproximadamente 5 meses, lo que pudiera ser un plazo corto en algunos casos.

En especial la programación del gasto el año anterior al ejercicio del presupuesto participativo resulta poco claro y contradictorio entre diversos artículos propuestos, inclusive con porcentajes presupuestarios que deben destinarse al Presupuesto Participativo distintos entre sí, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 2. Comparativo entre disposiciones de la iniciativa que establecen el monto porcentual de los presupuestos que deben asignarse a los Presupuestos Participativos.

Artículo 63 párrafo segundo	Artículo 64 párrafos seis y siete	Artículo 67 septies párrafo primero, fracción I
<p>El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos o Consejos municipales, deberán destinar al menos el <u>cinco por ciento y hasta un diez por ciento de su respectivo presupuesto anual</u>, de acuerdo a su capacidad presupuestaria, para los proyectos de presupuesto participativo, seleccionados en la consulta ciudadana. Estos recursos serán independientes de los que el Gobierno del Estado o de los Municipios contemple para acciones de gobierno o programas específicos de cualquier tipo que implique la participación de la ciudadanía en su administración, supervisión o ejercicio.</p>	<p>El Gobernador del Estado y el Congreso están obligados a incluir y aprobar respectivamente en el Decreto anual de Presupuesto de Egresos del Estado, el monto total a que asciende el presupuesto participativo por cada zona territorial, el que corresponderá como <u>mínimo al cinco por ciento y hasta el quince por ciento del presupuesto anual.</u></p> <p>Los Municipios en el ejercicio libre de su hacienda, deberán destinar como <u>mínimo el cinco por ciento y hasta un quince por ciento de su presupuesto anual de egresos</u>, conforme a su capacidad presupuestaria, para los proyectos de presupuesto</p>	<p>Corresponde a las personas titulares de los Ayuntamientos en materia de presupuesto participativo: I. Asignar en los programas operativos y anteproyectos anuales de presupuesto de egresos que presenten al Congreso del Estado, <u>como mínimo el cinco por ciento y hasta un quince por ciento</u>, conforme a su capacidad presupuestaria, para los proyectos de presupuesto participativo;</p>

	participativo, seleccionados en la consulta ciudadana.	
--	--	--

Si bien la iniciativa contiene una la falta uniformidad en la terminología utilizada para nombrar a las autoridades, la falta de claridad en el proceso presupuestario y la contradicción de porcentajes, lo cierto es que abre el debate a la mejora del mecanismo del Presupuesto Participativo, pudiendo ser revisada y mejorada durante el proceso legislativo.

Empero, si queremos relanzar al Presupuesto Participativo como un verdadera figura de agregación de la voluntad ciudadana en el ejercicio del dinero público, resulta esencial revisar los ejercicios que han demostrado ser exitosos como se expone a continuación.

E) La experiencias exitosa de la Ciudad de México

Sin duda un referente nacional sobre la correcta implementación del Presupuesto Participativo son los ejercicios realizados en la Ciudad de México, otrora Distrito Federal. El procedimiento de presupuesto participativo lleva 10 años de ser implementado en la Ciudad de México y el proceso dura prácticamente un año.

El proceso inicia con la publicación de la convocatoria el 15 de enero y termina el 31 de diciembre, con varias actividades, entre las que se encuentran asambleas en las cuales participa libremente la ciudadanía, en espacios públicos. En estas asambleas se discute y se da seguimiento a los procesos.

Regulado por la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México en sus artículos 116 al 134, determina que cada año, el Congreso Local de la Ciudad de México aprueba dentro del presupuesto de la ciudad y las Alcaldías una parte del destinado al presupuesto participativo, el cual se aplica en proyectos propuestos por los ciudadanos de una colonia o pueblo.

Las temáticas susceptibles de ser impactas por los proyectos propuestos por la ciudadanía son:

1. Obras y Servicios.
2. Equipamiento
3. Infraestructura urbana.
4. Prevención del delito.
5. Actividades recreativas.
6. Actividades deportivas.
7. Actividades culturales.

Para orientar en la elaboración de proyectos, durante todas las etapas el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) informa, capacita y apoya a la ciudadanía en la toma de decisiones de los ciudadanos.

El proceso inicia con Asambleas de Detección de Necesidades, y hasta el 17 de marzo, las personas pueden registrar proyectos, por medios físicos y digitales.

La convocatoria de registro se lanza en el mes de abril y los proyectos se registran de manera presencial en el IECM, que corresponda a la colonia o pueblo en donde se pretende realizar el proyecto o por Internet.

Para que el proceso pueda continuar es necesario que se registren por lo menos 2 proyecto con un máximo de 20 que se consideren necesarios para cada colonia, en caso de sobrepasar ese número el IECM convocará a los Órganos de Representación Ciudadana y a la ciudadanía a una Asamblea Ciudadana para definir los 20 proyectos que participarán en la Consulta.

En la subsiguiente etapa que no depende del IECM, pero sí participa, es la integración de Órganos Dictaminadores, quienes valoran los proyectos. Los Órganos Dictaminadores están conformados por 4 personas de la Alcaldía y 5 especialistas determinados por el IECM.

La existencia de estos órganos sigue la lógica de que los ciudadanos no son expertos en la elaboración de políticas públicas, presupuesto y demás conocimientos técnicos para determinar la viabilidad de una obra. Lo anterior con el propósito de que los proyectos que

sean elegibles para votación sean realizables y exista armonía entre las expectativas de la ciudadanía de cómo utilizar el presupuesto participativo y cómo, en efecto, se utiliza.

A continuación, cuando los proyectos han sido aprobados por el órgano dictaminador, el IECM los incluye en boletas (físicas o virtuales) para que la ciudadanía pueda elegir.

La población puede votar por un periodo de 7 días sobre los proyectos que corresponden a su colonia, sólo requieren registrarse por medio de su credencial para votar y sus datos biométricos.

Después de las votaciones se realizan las Asambleas de Información y Selección, en las cuales se le informa a la ciudadanía sobre el proyecto ganador en la colonia y se integran los Comités de Ejecución y Vigilancia. Los ciudadanos se registran libremente para estos Comités y se elige por sorteo a un representante, quien acudirá a las oficinas de la Alcaldía para estar presente en las licitaciones, adjudicaciones, firma de contratos con proveedores, avances, calendarización y entrega final de los proyectos.

Por último, al final del año -diciembre-, se realizan Asambleas de Rendición de Cuentas, en las cuales se revisa que los proyectos se hayan realizado y cumplan con las expectativas.

Cabe señalar que el monto del presupuesto participativo está determinado por la ley. Este año fue es del 3.75% del presupuesto anual de las alcaldías, y se programa que a partir de 2023, el presupuesto participativo será del 4% del presupuesto anual de las alcaldías.

Este modelo que garantiza tanto el presupuesto como su ejecución mediante este modelo participativo ha permitido 10 años de efectiva implementación desde el año 2011 habiendo duplicado el número de mesas receptoras de opinión y de ciudadanos que participan en las consultas de los presupuestos participativos.

F) Una propuesta de presupuesto participativo para Michoacán.

A partir de los antecedentes, teleología del Presupuesto Participativo y experiencias de otras entidades federativas, podemos establecer más allá de la redacción de un articulado concreto, los principios que deben considerarse para la correcta implementación del presupuesto participativo serían los siguientes:

- a) Evitar el ejercicio potestativo de las autoridades para su implementación;
- b) Establecer a nivel legal los porcentajes obligatorios para que cada órgano del estado destine al presupuesto participativo;
- c) Considerar los tiempos de planeación presupuestal de los órganos del estado, así como los plazos para cada una de las etapas del mecanismo de participación ciudadana, de tal forma que el inicio de la ejecución del proyectos seleccionados sea en el primer semestre de cada año presupuestal;
- d) Garantizar la correcta información y capacitación para que los ciudadanos puedan presentar proyectos técnicamente viables;
- e) Dotar al IEM de las atribuciones necesarias para conducir el mecanismo de participación ciudadana, desde la verificación y en su caso medidas de apremio para la emisión de la convocatoria, la capacitación de los ciudadanos, la presentación y dictaminación de proyectos y los mecanismos de selección de estos;
- f) Ciudadanizar y dotar de autonomía al órgano dictaminador de los proyectos presentados;
- g) Establecer en el catálogo de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y en materia electoral procedimientos ágiles para sancionar aquellos funcionarios que impidan el ejercicio del Presupuesto Participativo;
- h) Eliminar toda barrera porcentual de participación ciudadana para hacer vinculantes los proyectos seleccionados; y,
- i) Crear órganos ciudadanos de vigilancia en la ejecución de los proyectos.

Luego, con los principios arriba señalados se podrá hacer efectivo el mecanismo del Presupuesto Participativo para que por primera vez en Michoacán se tenga una ciudadanía no solo con mayor incidencia en las políticas públicas, sino conocedora de sus necesidades comunitarias y capacitada técnicamente en la búsqueda de soluciones.

REFERENCIAS

Ayala, A. y Hernández, J. (2014). Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3677/8.pdf>

Bloj, Cristina. (2009). El Presupuesto participativo y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias. Chile: Publicación de Naciones Unidas.

Briseño, B. Carlos Alberto. (2011). Presupuesto participativo. Herramienta para la democracia. México: Congreso del Estado de Jalisco.

Buele, I., Vidueira, P. (2018). Presupuesto participativo: una revisión de la investigación científica y sus implicaciones democráticas del 2000 al 2016. Universitas, Revista de Ciencias Sociales y Humanas, núm. 28, pp. 169-176, 2018.

Escamilla, A. (2019). El presupuesto participativo en la Ciudad de México: modalidades y resultados. Espiral (Guadalajara). Vol.26 no.74 Guadalajara ene./abr.2019

García, M. y Téllez, L. (2018). El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México. Perfiles Latinoamericanos, 26(52). Flacso México.

Miller, R. (2017). Presupuesto Participativo. The Engine Room Library. Disponible en: <https://library.theengineroom.org/es/participatory-budgeting/>

Rendón, A. "Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo" Sociopolítico y Psicosocial, Polis: Investigación y Análisis vol. 1, núm. 4, noviembre, 2004, pp. 936

UN-HABITAT. (2004). ¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? Quito: AH Editorial.