

# 3

## EN BUSCA DE UNA NUEVA SINTAXIS POLÍTICA PARA LA RELACIÓN ESTADO-SOCIEDAD: LAS ENSEÑANZAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN ARGENTINA Y MÉXICO

## IN SEARCH OF A NEW POLITICAL SYNTAX FOR THE STATESOCIETY RELATIONSHIP: THE PARTICIPATORY BUDGET TEACHINGS IN ARGENTINA AND MEXICO

**Jaime Torres Fragoso<sup>1</sup>**

Recibido: 25/09/2018

Aceptado: 10/12/2018

### RESUMEN

A partir de un análisis documental, esta investigación destaca la filosofía y la metodología que sustentan el programa de presupuesto participativo, así como los logros alcanzados en la ciudad de Porto Alegre, Brasil. Asimismo y con base en cuatro ejes de estudio: 1. Participativo, 2. Territorial, 3. Normativo y 4. Financiero, se presenta el panorama general de la aplicación del presupuesto participativo en Argentina y México. Este artículo comprueba que la aplicación de este programa no ha alcanzado niveles de legitimidad y efectividad adecuados en estos países, debido a un insuficiente compromiso político que no permite, por ejemplo, que los recursos financieros asignados sean atractivos. Se constata, por lo tanto, que la democracia participativa sigue supeditada a la democracia representativa.

### PALABRAS CLAVE

Presupuesto participativo, Democracia participativa, Porto Alegre, Argentina, México

1. Profesor Investigador, Universidad del Istmo, Oaxaca, México. Contacto: jtorresfragoso@msn.com

## ABSTRACT

*Supported by a documentary analysis, this paper highlights the philosophy and methodology underpinning the participatory budget program, as well as the achievements reached in the city of Porto Alegre, Brazil. Likewise and based on four axes of study: 1. Participatory, 2. Territorial, 3. Normative and 4. Financial, the research presents an overview of the implementation of the participatory budget in Argentina and Mexico. This article verifies that the application of this program has not reached adequate levels of legitimacy and effectiveness in these countries. This is due to an insufficient political commitment that do not allows, for example, the financial resources allocated to be attractive. It is noted, therefore, that participatory democracy remains contingent on representative democracy.*

## KEYWORDS

*Participatory budget, Participatory democracy, Porto Alegre, Argentina, Mexico*

## 1. INTRODUCCIÓN

Varios especialistas han advertido acerca de los beneficios a los que se podría acceder si las administraciones municipales implementaran programas para fomentar la participación ciudadana en las tareas de gobierno en materia, por ejemplo, de eficacia, eficiencia y legitimidad del gasto público. Sin embargo, a pesar de tales posibilidades, autores como Kliksberg (2000) observan desde un buen tiempo atrás que, en lo general, en América Latina no predomina el hecho de que la sociedad se involucre realmente en asuntos públicos. Esto es preocupante dado que gozar de un nivel aceptable de participación ciudadana en los procesos de planificación del desarrollo representa uno de los rasgos de las sociedades realmente democráticas, por lo que uno de los mayores retos lo representa el diseño de mecanismos institucionales que la fomenten. Más importante aún resulta reconocer que, sin participación social, no existirá desarrollo municipal viable y sustentable.

Por lo tanto, el hecho de que la población participe de manera activa en las actividades de elaboración del presupuesto público es una idea renovadora, particularmente si consideramos que tal práctica se origina en nuestra región. En tal sentido, las experiencias del presupuesto participativo se han convertido en un referente obligado, prácticamente paradigmático, respecto a las ventajas de la cogestión gobiernociudadanía y del involucramiento y apropiación de ésta respecto a programas y recursos públicos. Así, el presupuesto participativo representa un aporte innovador en la arena política,

en la gestión pública local y en la promoción de la participación ciudadana, con resultados que pueden ser muy sugerentes, como los observados en Brasil, particularmente en Porto Alegre. Sin embargo, la evidencia sugiere que en el resto de los países de la región su aplicación no es del todo satisfactoria, con resultantes muy distantes a los alcanzados en la nación amazónica.

Tomando como ejemplos los casos de Argentina y México, la hipótesis de trabajo de esta investigación es que los insatisfactorios resultados alcanzados a raíz de la aplicación del presupuesto participativo en el subcontinente latinoamericano obedecen, entre otros factores, a que la democracia participativa está supeditada a la democracia representativa, a que los montos disponibles en los proyectos de presupuesto participativo son marginales y a que la participación derivada de ellos es escasa. Para su comprobación, en primer término se presentan las características más significativas del presupuesto participativo, seguidas de la metodología y logros alcanzados en Porto Alegre. Los dos últimos capítulos se dedican a revisar, de manera respectiva, los logros y problemas en su aplicación en Argentina y México<sup>2</sup>, de cuyo análisis se desprenden los fines de esta investigación.

Para alcanzar sus objetivos, este trabajo emplea un tipo de investigación documental (Luna, 2011) la cual permitió cubrir todos los elementos que conforman su estructura, incluyendo la identificación de varias de las experiencias más significativas, las cuales se pueden reconocer como estudios de caso<sup>3</sup>, respecto a la aplicación del presupuesto participativo en Brasil, Argentina y México. En tal sentido y como lo refiere Stake (2006), el trabajo engloba varias unidades de análisis o casos, evaluando cada uno de manera particular para después establecer similitudes y diferencias entre ellos. Cabe precisar que aunque en un principio podría parecer ilógico contrastar una ciudad, Porto Alegre, con Argentina y México, en realidad la compara-

2. Argentina fue incluida en el estudio debido a la sostenida aplicación del PP en múltiples municipios de esta nación, en la cual, además, el responsable de este trabajo realizó una estancia de investigación sobre este tema en agosto de 2017 en la Unidad de Gobiernos Locales del Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes (el autor agradece el apoyo recibido por el Dr. Daniel Cravacuore, director de dicha Unidad). Se considera también a México en virtud de que desde hace varios lustros viene ejecutando iniciativas de presupuesto participativo, además de que es el país de origen del creador de este artículo. Porto Alegre se incorpora por considerarlo un caso exitoso en la materia y emplearlo como referente para fines comparativos con Argentina y México.

3. Los estudios de caso sirven para identificar experiencias innovadoras y buenas prácticas de gestión, además de dar a conocer esas experiencias a un público diverso. Se considera que el método del caso es útil en transmitir conocimientos a través de técnicas de aprendizaje activo, en disciplinas orientadas a la acción, como la gestión pública (Nava, 2000). Como refieren Staker, Hammersley y Blatter (citados por Hernández, Fernández y Baptista, 2010) resulta complejo asociar el estudio de caso con una forma concreta de investigación, ya que se emplea en aproximaciones experimentales, cuantitativas y cualitativas. Por ende, plantean que el estudio de caso no se define por un método específico, sino por su objeto de estudio.

ción no es con estas naciones, ya que en ellas no existe un modelo único federal de presupuesto participativo, por el contrario, el cotejo es respecto a un patrón de características sustantivas, dominantes, observadas en los municipios que han emprendido este tipo de proyectos en estos países. Por tanto, se comparan más bien ciudades y, en el caso concreto de México, lo experimentado básicamente en su capital, con lo cual, este ejercicio cobra sentido.

## 2. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: SU SIGNIFICADO Y COMPONENTES

Navarro (2008) acertadamente nos recuerda que los sistemas políticos sustentados en la democracia representativa muestran serias anomalías en los siguientes tres aspectos: 1. Déficit democrático: Las decisiones públicas son tomadas sin considerar de manera adecuada los requerimientos de la ciudadanía, 2. Desafección política: Paulatino alejamiento y desconfianza de la sociedad respecto a los principales actores políticos y 3. Crisis participativa: Niveles insatisfactorios de participación en los ejercicios electorales. Con la finalidad de contrarrestar esas patologías y construir gobiernos más legítimos en un sentido amplio, desde fines de la década de los ochenta del siglo pasado, en el ámbito municipal de Brasil, se ha desarrollado un peculiar mecanismo de democracia participativa vinculado a la integración, ejecución y control del más importante instrumento de planificación con el que cuentan los gobiernos: los presupuestos, llamado presupuesto participativo (PP).

A pesar de que, como es lógico, en un principio muy pocos municipios brasileños emplearon esta herramienta, en el periodo 1997-2000 más de 100 gobiernos locales brasileños estaban implementando el PP (Vitale, 2005), cuya mecánica general radica en que los ciudadanos intervienen en asambleas desarrolladas en lugares públicos, en distintas zonas del municipio, para debatir y definir las inversiones prioritarias que se incluirán en el ejercicio presupuestario del año entrante. Así, una atribución legalmente concedida al Poder Ejecutivo, se comparte con la sociedad en su conjunto, además, el Legislativo también se involucra, ya que debe aprobar el presupuesto acordado. De acuerdo con Sousa (1998), el PP es tanto una estructura como un proceso de participación comunitaria, basado en tres principios básicos y un conjunto de instituciones que hacen las veces de mecanismos de participación ciudadana en el proceso de elaboración del presupuesto municipal. Los tres principios son los siguientes:

1. Todos los ciudadanos tienen el derecho de participar; las organizaciones comunitarias no gozarán de un estatus especial o prerrogativas en este punto.

2. La participación es regida por una combinación de principios de democracia directa y democracia participativa, y tendrá lugar a través de las instituciones que funcionan regularmente, cuyas reglas internas son decididas por los propios participantes.

3. Los recursos a invertir serán distribuidos de acuerdo con una combinación de “criterios generales” (pautas sustantivas establecidas por las instituciones participantes para definir prioridades) y “criterios técnicos” (pautas de viabilidad técnica o económica con base a lineamientos definidos por el gobierno federal, estatal o municipal) que corresponde al Ejecutivo implementar (Sousa, 1998).

Dada la complejidad de este instrumento y la diversidad de aproximaciones teóricometodológicas que han guiado su implementación en diversas ciudades del planeta, es aventurado plantear una definición única de PP. Tal como lo advierte Ramella (2013: 188): “La masificación del instrumento y la diversificación de su diseño institucional han contribuido a la proliferación de múltiples definiciones de Presupuesto Participativo”. En el ámbito de la práctica administrativa, sin duda alguna la ciudad de Porto Alegre, que ha desarrollado e institucionalizado esta herramienta desde 1989, es el referente obligado en este tema, no sólo por haber recibido galardones de carácter internacional merced a su buena implementación sino, fundamentalmente, por la apropiación que de ella han hecho sus pobladores. Además de ésta y múltiples ciudades más de Brasil (Cabanes, 2000), otras urbes de América Latina y Europa han adoptado la filosofía del PP. Al interior de Latinoamérica destacan, entre otros, los casos de Rosario y Buenos Aires, Argentina; Montevideo, Uruguay; Ciudad de México, México; Villa El Salvador, Perú; Palmira, Colombia; y Villa González, República Dominicana.

En la región también se han tenido experiencias de presupuesto participativo impulsadas a través de leyes nacionales, como en Nicaragua, Guatemala, Bolivia y Perú, cuyos resultados, en gran medida por la falta de compromiso político de ciertos actores locales, han sido muy irregulares y no tan convenientes como los originados en el ámbito municipal (Montecinos, 2009). En el caso de Europa y como lo señala Sintomer (2005), alrededor de 50 ciudades y regiones habían empezado a trabajar en presupuestos participativos (10 en Francia, cerca de 15 en Alemania, una en Bélgica, entre 10 y 20 en Italia, 10 en España, 2 en Portugal y una en Inglaterra). Sin embargo, en este continente el fenómeno es muy heterogéneo y no existe una metodología más o menos general, como sí ocurre en Latinoamérica, a pesar de que aquí tampoco podemos afirmar categóricamente que existe una metodología universal. Se reconocen como algunos de los impactos favorables que el PP puede propiciar como instrumento político, los que aparecen en Tabla 1.

**TABLA 1. IMPACTOS BENÉFICOS DEL PP**

Nº	Descripción
1	El cambio de las condiciones de vida y mejoras infraestructurales en toda la ciudad, manteniendo una propuesta reequilibradora en lo territorial y distributiva en lo económico.
2	La recuperación del prestigio social de la política.
3	La participación ciudadana.
4	La inversión de prioridades al favorecer o discriminar positivamente a los grupos o sectores más vulnerables.
5	La ruptura del clientelismo.
6	El perfeccionamiento de la gestión local.
7	El control fiscal por parte de la ciudadanía al Estado
8	La combinación de democracia participativa y directa.
9	La democratización de las relaciones del Estado con la sociedad y la creación de una esfera pública, no estatal.

FUENTE: LÓPEZ, MARTÍNEZ, GRINBERG Y ADARO, 2012: 100

Por otra parte, Cabannes (2004a) señala que una lectura histórica de las investigaciones realizadas en torno al PP permite diferenciar tres etapas: Una primera que va de 1989 a 1997, llamada de experimentaciones, en la cual se generan innovaciones respecto a las formas de administrar los recursos públicos y en donde destacan las ciudades de Porto Alegre y Santo André en Brasil, así como Montevideo en Uruguay. La segunda etapa se denomina masificación brasileña y va de 1997 al año 2000, en ella, alrededor de 130 municipios brasileños implementaron el modelo, aunque con variaciones muy evidentes<sup>4</sup>. La tercera etapa va del año 2000 a la fecha y se identifica como de expansión (fuera del territorio brasileño) y de diversificación, en ésta, muchas ciudades latinoamericanas y algunas europeas, implementan esta herramienta con adaptaciones sustantivas.

4. Conforme pasaron los años, más localidades brasileñas implementaron iniciativas de PP, Avritzer (2017) indica que son más de 300 las que actualmente lo hacen.

Por su parte, Montesinos (2009, 2012) identifica tres categorías de investigaciones respecto al PP: Los estudios de *primera generación*, que destacan las bondades y factores de éxito de esta herramienta en Brasil y en el resto de nuestra región (que el autor vincula con la etapa de experimentación). Los estudios de *segunda generación*, cuyo propósito es analizar el diseño del presupuesto participativo y las condiciones que permitieron alcanzar el éxito (coincidente con la fase de expansión y masificación). Mientras que los de *tercera generación* indagan sobre las relaciones y alcances de esta forma de construir el presupuesto, respecto a las instituciones tradicionales de democracia representativa en Latinoamérica. Según este último enfoque, en los diferentes casos observados, el tránsito hacia una institucionalidad local del presupuesto participativo se ve obstaculizado (incluso truncado) por la hegemonía de la democracia representativa, imperante en las organizaciones estatales de la región.

El propio Montesinos (2012) reitera que las instituciones participativas han de complementarse con las representativas pero que, no obstante, la evidencia empírica indica que esta relación no tiende precisamente a la complementariedad, presentándose una relación asimétrica. En esta asimetría, las instituciones representativas terminan imperando en el diseño de planes, programas y políticas públicas municipales, y la participación ciudadana, de acuerdo con esta tesis, acaba siendo un mero instrumento para legitimar los intereses de la clase política gobernante por encima de los intereses de la sociedad. Además, siguiendo a Montesinos, en Latinoamérica (particularmente fuera de Brasil) los mecanismos participativos se enfrentan a órganos representativos que no ofrecen espacios institucionales importantes ni permanentes, por lo cual terminan siendo una manifestación temporal, débil ante los cambios electorales y que no trascienden lo suficiente ni en la sociedad civil ni en los gobiernos locales respecto a la definición de la estrategia.

En tal sentido y con base en el caso chileno, para Delamaza y Ochsenius (2010) las experiencias participativas de nivel local responden más a un requerimiento contingente de solidificar la gobernabilidad por parte de organizaciones y autoridades locales, que propiamente a la implantación de un modelo innovador de gobernanza democrática vinculado a las decisiones públicas, en otras palabras, serían casos metodológicamente participativos, pero no estratégicamente democratizadores. Para estos mismos autores, a pesar de reconocer que el PP tiene la capacidad de transformar relaciones fundamentales Estadosociedad, redistribuir recursos a sectores desatendidos y generar transparencia en el proceso presupuestario, las experiencias basadas en esta herramienta y sus impactos difieren significativamente entre sí, dependiendo de los contextos de aplicación, de las posturas de los actores participantes y del diseño institucional que las regula.

**TABLA 2**  
**DIMENSIONES Y VARIABLES PARA DIFERENCIAR LAS**  
**EXPERIENCIAS DE PP SEGÚN CABANNES**

Dimensión	Variables	Arreglos mínimos	Arreglos medios	Arreglos avanzados
<b>I. Participativa (ciudadanía)</b>	1. Instancia de aprobación final del presupuesto	Democracia representativa comunitaria	Democracia representativa comunitaria abierta a tipos de asociaciones	Democracia directa, participación universal
	2. Qué forma de participación	Ejecutivo. Gestión (consulta parcial)	Cámara (consulta) *Estructura social o política preexistente.	Población (deliberativo y aprobación legislativa)
	3. Cuál es el órgano de decisión de la priorización presupuestal	Ninguno	*Gobierno y ciudadanía (mixtos)	COP (comisiones específicas) con concejales electos y mayoría ciudadana
	4. Participación comunitaria o ciudadana	Nivel barrio	Nivel ciudad, portando con temáticas	Nivel: barrio, región, ciudad
	5. Grado de participación de los excluidos	Plenarias temáticas y barriales	Barriales, temáticas (incluyendo cuestiones ciudadanas)	B+T+Actorales, con acciones afirmativas, discriminaciones positivas
	6. Fiscalización y control de la ejecución	Ejecutivo	Comisiones no específicas (COP, asociaciones)	Comisiones específicas (COFIS, etc.)
<b>II. Participativa (gobierno local)</b>	7. Grado de información, divulgación y resultados aprobados	Secreto, no se publica	Publicación limitada, web, gaceta oficial, información delegados	Amplia. Incluye además de lo anterior, folletos a cada familia, divulgación
	8. Grado de ejecución de las demandas aprobadas (en dos años)	Menos del 20%	Del 20% al 80%	Más del 80%
	9. Papel del poder legislativo	Opuesto	Pasivo, no participa	Activamente involucrado
<b>II. Financiera, Fiscal y Presupuestal</b>	10. Valor de los recursos debatidos	Menos del 2% del presupuesto de inversión	Del 2% al 100% del presupuesto de inversión	100% del presupuesto de inversión
	11. Presupuesto municipal específico para el funcionamiento del PP	Cubre costos de equipo municipal	Equipo y su funcionamiento (por ej. transporte)	Equipo, funcionamiento, transporte de participantes, divulgación, capacitac.
	12. Discusión de políticas tributarias	No hay	Delibera sobre política tributaria	Delibera y discute préstamos y subsidios



Dimensión	Variables	Arreglos mínimos	Arreglos medios	Arreglos avanzados
<b>III. Normativa y Legal</b>	13. Grado de institucionalización	Proceso informal	Solamente institucionalizado o solamente autoregulado anualmente	Formalizado (algunas partes reguladas) con autoregulación anual (evolutivo)
	14. Lógica instrumental o de participación	Mejora de la gestión financiera	Vínculos con prácticas de participación (Consejos, mesas).	Parte de cultura de participación y participación como derecho
	15. Relación con otros instrumentos de planificación	Solo PP (no existe plan a largo plazo)	Coexistencia de PP y de PLP, sin relación estrecha	Clara relación e interacción PP-Planificación en un solo sistema
<b>IV. Territorial</b>	16. Grado de descentralización intramunicipal	Sigue las regiones administrativas o subalcaldías	Más elevado que las regiones administrativas	Descentralización hacia comunidades y barrios
	17. Grado de ruralización	PP en la parte urbana o en la parte rural	Conjunto del territorio del municipio	Conjunto del municipio con especificidad para el medio rural
	18. Grado de inversión de prioridades territoriales	Refuerza la ciudad formal	Reconoce ambas ciudades formal e informal, sin inversión de prioridades	Inversión de prioridades hacia los barrios más necesitados (periferias, centros rurales)

FUENTE: CABANNES (2004B).

Dado que las características básicas de las múltiples experiencias de PP en el mundo suelen diferir entre sí en términos cualitativos o cuantitativos, Cabannes (2004b) propone un modelo de 18 variables, las cuales fueron seleccionadas con base en el estudio de numerosos casos y agrupadas en cuatro ejes o dimensiones clave: 1. Participativa (que incluye tanto a la ciudadanía como al gobierno), 2. Financiera, fiscal y presupuestal, 3. Normativa y legal y 4. Territorial (ver Tabla 2). Asimismo, con base en las evidencias recabadas, para cada variable se plantean “arreglos mínimos”, “arreglos medios” y “arreglos avanzados”. En tal sentido es importante señalar que cada variable es independiente del resto, por lo que una localidad puede tener arreglos mínimos en una variable, y medios o avanzados en otras. El análisis de estas variables permitirá definir qué tipo de perfil maneja una ciudad, en un momento concreto, en cuanto al PP.

### 3. EL CASO BRASILEÑO: METODOLOGÍA Y LOGROS ALCANZADOS EN PORTO ALEGRE

Como bien se ha documentado, esta urbe fue pionera en la implementación de iniciativas de PP. Antes de estas acciones, Porto Alegre experimentaba graves rezagos sociales, un porcentaje elevado de población viviendo en favelas, además de serios cuestionamientos a la administración municipal debido a ineficiencias y actos de corrupción. Ante este escenario, una nueva administración, emanada del Partido de los Trabajadores (PT), impulsó una nueva relación Estadosociedad, cuya intención era generar en la población la idea de que podía influir determinadamente, por medio de su participación, en la toma de decisiones respecto a la asignación de los recursos públicos para las inversiones requeridas en el municipio. La meta establecida en Porto Alegre fue lograr una administración con altos niveles de legitimidad y representativa de las mayorías, a la vez que se combatía a la tradicional cooptación de la gestión pública por intereses privados (Kliksberg, 2007). En tal sentido, de acuerdo a Abers, Brandão, King y Votto (2018) la implementación del PP en esta ciudad generó seis grandes logros: 1. Incluir a sectores pobres en la toma de decisiones, 2. Romper relaciones de clientelismo, 3. Redistribuir infraestructura urbana y prestación de servicios, 4. Construir y democratizar la sociedad civil, 5. Desarrollar capacidades administrativas y 6. Promover la denominada democracia radical.

Algo muy valioso lo representa el hecho de que la mayoría de los participantes en el PP proviene de clases populares, trabajadores con apenas educación primaria en promedio, la mayoría mujeres, con bajos ingresos y con presencia más que proporcional de grupos étnicos minoritarios (Cabannes, 2004a). Para su implementación, fueron creados 16 distritos<sup>5</sup>, en los cuales los ciudadanos determinan sus necesidades, además de 5 comisiones temáticas que analizan prioridades con una visión global respecto a los problemas de la ciudad. Los propios ciudadanos se encargan de elegir a sus representantes ante el Consejo del Presupuesto Participativo, el cual canaliza sus decisiones, después de pasar por una serie de instancias, al presupuesto final de la ciudad, es decir, se creó un espacio público no estatal, en el cual la sociedad cogestiona su marcha (Kliksberg, 2007). Tal como lo advierte Cabannes (2004a: 23), refiriéndose a lo acontecido en Porto Alegre: “sin una nueva “sintaxis” política para la relación Estadosociedad, no existe solución técnica posible para los problemas de falta de legitimidad y transparencia en la acción del Poder Público”.

La participación en esta urbe se apega a un modelo piramidal, donde la toma de decisiones fluye de la base, integrada por los pobladores del municipio, a la punta de la pirámide, donde se encuentra el Consejo del Presupuesto Participativo, el cual es un órgano de representación de la comunidad. Mientras que en el nivel intermedio de la estructura se ubican los delegados, quienes son escogidos por la población para mediar en el proceso. En esta dinámica, el Poder Ejecutivo asume la responsabilidad de organizar y publicitar el proceso, además de integrar las propuestas en materia de presupuesto y la versión final del proyecto de ley que será remitido a la Cámara de Concejales, mientras que el Legislativo podrá o no aprobar el proyecto, además de sugerir o autorizar cambios. Todos los residentes con más de 16 años tienen derecho a voz y voto en las asambleas (mismas que se basan en la división del municipio en áreas menores, llamadas regiones), en las que deberán expresar sus puntos de vista, deliberar sobre las alternativas de solución a problemas específicos y votar respecto a las prioridades para la asignación de recursos en los dos niveles de representación (delegados y consejeros), creados para mediar en las relaciones entre la sociedad y el gobierno municipal (Vitale, 2005).

El PP contempla un calendario anual con diversas etapas de planeación, discusión e información. Se contemplaba incluso que los representantes electos por los propios habitantes para integrar el Consejo de Presupuesto Participativo tomaran un curso de capacitación sobre presupuesto público y poder cumplir a cabalidad sus responsabilidades. Los años iniciales del proyecto fueron complicados ya que la población acudió en gran número a demandar, pero los recursos disponibles eran muy limitados, lo que generó una suerte de frustración, la cual fue encarada con una profunda reforma tributaria para incrementar la recaudación. Por tanto, la distribución de recursos a cada distrito debe sustentarse por el tamaño de su población, por los rezagos de servicios e infraestructura prevaletentes en cada barrio y por las prioridades fijadas. En tal sentido, un elemento muy relevante de esta política lo representa el hecho de haber mantenido el PP con autonomía, buscando que todo el proyecto atendiera a la ciudadanía y no se transformara en una dependencia de gobierno. Además, se concibió como un proceso sujeto a la mejora continua de acuerdo con los resultados obtenidos en su propia implantación, de tal forma que, por ejemplo, en el camino se afinaron los criterios para asegurar la legitimidad de los representantes e incorporar a las nuevas organizaciones de la sociedad civil que surgieran (Kliksberg, 2007).

Algo que se debe resaltar es que el PP en esta urbe brasileña representa mucho más que un ejercicio de consulta. Por el contrario, define un ciclo permanente de participación, que inicia cada año, entre los meses de abril

y mayo, con la realización de plenarios regionales (en cada una de las 16 regiones)<sup>6</sup> y temáticas. En ellas, el gobierno efectúa un ejercicio de rendición de cuentas respecto al plan de inversiones del año anterior y del año que corre, la situación financiera del municipio y las reglas de funcionamiento definidas por los consejeros del PP, mientras que los ciudadanos deciden sus prioridades dentro de un grupo de 14 temas<sup>7</sup>, eligen a sus consejeros (2 titulares y 2 suplentes por región y por temática), establecen el número de delegados y valoran las explicaciones formuladas por el gobierno. Entre mayo y junio se desarrollan reuniones intermedias, en las que la población establece la escala de obras y servicios a ser requeridos con base en las prioridades temáticas previamente definidas. En junio son integradas las jerarquías de obras y servicios discutidos por tema priorizado, mientras que la posesión del nuevo Consejo se lleva a cabo en julio, el cual asumirá esa responsabilidad por un año, con posibilidad de una reelección. Las demandas son procesadas por el gobierno municipal, de acuerdo a los criterios definidos por el Consejo del Presupuesto Participativo, que suelen incorporar el nivel de carencia de infraestructura o servicio, la población y el nivel de prioridad asignado al tema, y tomando en consideración las posibilidades financieras establecidas para el año próximo (Cabannes, 2004a).

A partir de lo anterior, los consejeros estudian la propuesta presupuestaria, la que una vez aprobada, se envía a la Cámara de Concejales el día 30 de septiembre. Los concejales tienen hasta el 30 de noviembre para votar la Ley del Presupuesto. Simultáneamente, los consejeros del PP articulan el Plan de Inversiones, con base en la propuesta base emitida por el gobierno municipal. Asimismo, los órganos de gobierno establecen las fechas en que habrán de comparecer ante el Consejo del Presupuesto Participativo, donde se discuten montos y propuestas, considerando las demandas generadas por las regiones y temáticas. En el mes de noviembre, el Plan de Inversiones se somete a la aprobación pública en los foros regionales y temáticos. Se debe subrayar que, durante todo el año, los consejeros realizan trabajos de consulta en sus comunidades, donde informan sobre el estado de las discusiones en el Consejo, a la vez que envían a éste las propuestas recabadas en sus regiones. En ellas, al menos una vez al mes, se continúan desarrollando los foros del PP, supervisando el avance de obras y servicios (cabe notar que del 100% de las demandas decididas por las comunidades en los planes de

6. A partir del ciclo 2007/2008 Ilhas, que antes formaba parte de la región 1, se convirtió en una nueva demarcación, por lo que, desde entonces, la ciudad se compone de 17 regiones. Más información sobre este tema, incluyendo la organización y la mecánica del presupuesto participativo en Porto Alegre se puede encontrar en [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=15](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=15).

7. Estos son: saneamiento básico: drenaje y dragado, saneamiento básico: agua y alcantarillado cloacal, vivienda, pavimentación, educación, asistencia social, salud, circulación y transporte, áreas de diversión, deporte y entretenimiento, iluminación pública, desarrollo económico, cultura y saneamiento ambiental.

inversión anuales, en promedio el 90% fueron ejecutadas y las demás estaban en desarrollo). El Consejo discute nuevamente, en el mes de diciembre, las reglas que habrán de regir el PP, a partir de las iniciativas generadas en los foros regionales y temáticos, actividad que termina en enero, reiniciando el proceso en marzo (Cabannes, 2004a).

Indudablemente, esta experiencia produjo<sup>8</sup> resultados muy significativos para todos los actores involucrados. Para Porto Alegre representó un uso más eficiente de los recursos públicos, ya que estudios realizados señalan que su reasignación, sustentada en el PP, originó un estimable mejoramiento en la matrícula escolar, agua potable, alcantarillado, pavimentación en zonas pobres y en las facilidades para la instalación de pequeñas empresas<sup>9</sup>. Para las dependencias locales, el control social representó un factor primordial para la modernización de la gestión municipal, lo que permitió crear áreas de evaluación del desempeño y de análisis de tareas, además de constituir un acicate para la mejora de procesos y políticas. Para los ciudadanos, se experimentó un notable desarrollo de su capital social; su elevado nivel de participación eliminó o inhibió en gran medida la presencia de corrupción y clientelismo, prácticas por desgracia muy arraigadas en la administración pública de toda la región (Kliksberg, 2007).

#### 4. LOGROS Y LIMITANTES EN LA APLICACIÓN DEL PP EN ARGENTINA

Guardando paralelismo con lo ocurrido en el resto de América Latina, el nivel de gobierno municipal en Argentina es el que ha experimentado mayores cambios en los últimos lustros, particularmente en lo que respecta a la promoción de la participación ciudadana en la agenda pública. Este fenómeno es impulsado por las crecientes y nuevas demandas de la población,

8. A pesar de que en años recientes el programa de PP ha perdido relevancia en esta ciudad, anunciándose incluso en marzo de 2017 su suspensión por un periodo de dos años (Abers, Brandão, King y Votto, 2018), lo alcanzado en Porto Alegre sigue siendo muy significativo. Así, para Avritzer (2017), la más importante innovación democrática y participativa surgida en los países en desarrollo durante la tercera ola de democratización es el presupuesto participativo.

9. Por ejemplo, en educación se incrementó el número de escuelas públicas municipales, de 29 en 1988, a 92 en 2003; mientras que el número de estudiantes matriculados en estas escuelas pasó de 17,862 en 1989 a 55,741 en 2002. En el área de vivienda se incrementó el promedio de 496 unidades construidas localmente al año, en el periodo 1973-1988, a 1,000 unidades al año entre 1989-2003. En pavimentación se redujo el déficit existente, de 680 km en 1988, a 390 km en 2003, mejorando además el acceso al transporte y a los equipamientos públicos en las zonas más necesitadas. En cuanto al acceso al agua y saneamiento básico, se aumentó el porcentaje de cobertura de agua potable, del 94.7% en 1989, a 99.5% en 2002; mientras que la cobertura de alcantarillado se amplió del 46% en 1989, al 84% en 2002 (Cabannes, 2004a).

lo que a su vez se explica por el proyecto de descentralización de funciones a cargo del Estado, lo que plantea nuevos desafíos a las administraciones provinciales (Falleti, 2004) y municipales (Almansi, Clemente y Urquiza, 2004). Ante ese escenario, complejizado por los conflictos económicos, políticos y sociales acaecidos en 2001, surge el PP en Argentina como respuesta a la crisis de representación imperante, tanto así que en el año 2010 ya eran 41 municipios<sup>10</sup> (en su mayoría ubicados en las provincias más pobladas y desarrolladas, fundamentalmente de las regiones Centro y de la Patagonia) los que aplicaban esta herramienta, lo que equivalía a que, en términos poblacionales, uno de cada cuatro habitantes del país radicaba en una localidad con PP (López *et al.*, 2012).

Sin duda alguna, uno de los referentes obligados en este país lo representa el caso de la ciudad de Rosario, que antes de la aplicación del PP experimentaba, en sintonía con el grueso de las ciudades latinoamericanas, agudos problemas de desempleo, pobreza y exclusión social. A su llegada, iniciando la década de los noventa, el nuevo gobierno municipal, emanado del Partido Socialista, procuró justamente la inclusión social activa y el establecimiento de una administración vinculada con la ciudadanía. Entre los instrumentos y estrategias empleados para lograr tal fin destacan: 1. El Plan Estratégico Local (que determinó una visión de ciudad, la cual sería implementada de manera conjunta con la sociedad), 2. El énfasis en los niños, 3. La descentralización del Estado (se crearon los Centros Municipales de Distrito para acercar los servicios a la población), 4. El presupuesto participativo, 5. El plan urbano participativo (encargado de elaborar acciones de planificación urbana por distrito), 6. Una política de salud cogestionada, 7. La gestión asociada del Estado con otros actores sociales (lo que incluye a empresas y organizaciones de la sociedad civil) y 8. Mecanismos participativos múltiples (tales como audiencias públicas, consejos consultivos distritales y consultas populares). El PP en Rosario siguió los lineamientos de Porto Alegre y de otras ciudades, a los cuales se les efectuaron modificaciones para definir un modelo que pudiera ser adecuado a las características de esta ciudad y llevado a cada uno de sus barrios. Como complemento a esta actividad, se ejecutó el Presupuesto Participativo Joven (lo que permitió incorporar al presupuesto las inquietudes e intereses de este sector de la población), así como la perspectiva de género (que aseguró la decidida participación de las mujeres en todo el proceso del PP) (Kliksberg, 2007).

10. Ramella (2013) señala que, en el 2011, ya se registraban más de 50 casos de PP en la Argentina y que se estimaban cerca de 60 para el año 2013. Datos coincidentes con Carmona y Martínez (2016), quienes registran 57 experiencias de PP a comienzos de 2014.

Derivado de esta efervescencia de cambios a nivel político y administrativo, en 2009 se crea la Red Argentina de Presupuesto Participativo (RAPP), promovida por el Poder Ejecutivo nacional a través de la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior y Transporte. Su intención es la de difundir las prácticas novedosas en la materia y dar soporte a los nuevos integrantes por medio de jornadas de intercambio. Hasta el año 2012, un total de 22 gobiernos municipales que ejecutaban programas de PP, conformaban la RAPP, la cual identifica el objetivo del programa de la forma siguiente:

*Brindar herramientas conceptuales y prácticas que promuevan la participación ciudadana y contribuyan a una profundización de la democracia en la instancias locales de gobierno, sobre la base de un modelo de gestión eficiente (Secretaría de Asuntos Municipales Ministerio del Interior y Transporte, 2014: 9).*

De manera complementaria, los objetivos, principios y valores de la esta red se expresan tal como aparecen abajo:

*El objetivo de la Red fue crear una herramienta pública de promoción, sostén, fortalecimiento y expansión, desde los siguientes principios:*

*Concebimos al PP como una forma de democracia participativa. Definimos el PP como un proceso de intervención directa, permanente, voluntaria y universal. Entendemos al PP como una herramienta de gestión, orientada a democratizar la relación Estadosociedad, construir ciudadanía, redistribuir recursos públicos con criterio de justicia social y propiciar la organización comunitaria.*

*Consideramos que los presupuestos participativos así concebidos deben incluir como mínimo los siguientes criterios:*

*Autoreglamentación. Libre acceso a la información pública. Universal: una mujer o un hombre, un voto. Vinculante. Control ciudadano de la ejecución presupuestaria. Rendición de cuentas deliberativo.*

*Promovemos como valores de sustentación de la RAPP:*

*Diversidad... Equidad... Solidaridad... Democracia... Federalismo... (Secretaría de Asuntos Municipales Ministerio del Interior y Transporte, 2014: 1920).*

A pesar de los importantes logros observados en la Argentina en materia de presupuesto participativo, los cuales, como en el caso de Rosario, incluso han sido reconocidos a nivel internacional en diversos foros académicos



y profesionales, el proceso de implementación no ha estado exento de deficiencias. En ese sentido, en la Tabla 3 se presenta, lo que a juicio de Ramella (2013) y López et al. (2012), representan algunas de las virtudes y problemáticas en torno a tal proceso, siguiendo la metodología propuesta por Cabannes (2004b), es decir, examinando las dimensiones participativa, territorial, normativa y financiera. Ahora bien, los obstáculos presentados, algunos de ellos muy serios como se puede observar, deberían de servir como acicate para redoblar los esfuerzos en torno a la favorable aplicación del PP, sea en Argentina o en cualquier otra nación. Como lo recuerda Sortino (2013: 13), citando a Pablo Bruera, ex intendente de La Plata, “el presupuesto participativo es una forma de democracia directa, el primer paso hacia la superación de la democracia representativa formal”. De tal forma que la elección de los representantes del Estado sólo es una cuestión de orden, en el fondo, debemos esperar y exigir que tales personas actúen conforme a los intereses de la sociedad. Como se ha dicho con acierto:

*Pero hay una característica que puedo aventurar como unánime: todos los equipos de militantes que tienen la responsabilidad de organizar y desarrollar el Presupuesto Participativo pertenezcan al partido que pertenezcan, pertenezcan al municipio que pertenezcan, están convencidos de que las políticas participativas son altamente beneficiosas, en términos políticos, económicos, sociales, culturales, para pueblo y gobierno, aún cuando todos sabemos (y experimentamos) que la participación popular es una molestia para quien gobierna (Sortino, 2013: 21).*

**TABLA 3**  
**CARACTERÍSTICAS DEL PP EN ARGENTINA DE ACUERDO CON LAS DIMENSIONES Y VARIABLES DE CABANNES**

AUTOR Dimensión	Ramella	López et al.
<b>Participativa</b>	*Predominan los mecanismos consultivos. Sólo en algunos casos hay electivos o evaluativos. *En casi todos los casos hay participación social en el diagnóstico, la selección de proyectos y su monitoreo, De 46 casos, no hubo participación ciudadana en la selección de proyectos en 5 de ellos, en 10 no la hay en la elaboración de proyectos, en 18 no se contempla su monitoreo y en 27 no se contempla la revisión metodológica por parte de la ciudadanía. *En la mayoría de las experiencias se observa una participación mixta, la participación de actores colegiados no supera los 5 casos.	*20% de los municipios no contemplan procesos previos de información a la ciudadanía. *El nivel de participación promedio es del 1% de la población total, pero en el 40% de los casos la cifra no alcanza el 0.5%. *30% de los municipios registraban una tendencia decreciente en el nivel de participación. *En general, el nivel de conocimiento del PP de parte de los habitantes no es bueno, sólo regular. *En el 85% de los casos existen mecanismos de participación ciudadana en el control de proyectos.



<b>AUTOR</b> <b>Dimensión</b>	<b>Ramella</b>	<b>López et al.</b>
<b>Territorial</b>	<p>*La totalidad de los casos dividen sus jurisdicciones de acuerdo a criterios territoriales; la organización por temáticas es un simple complemento. Asimismo, la participación ciudadana se presenta a escala barrial o focalizada.</p>	<p>*El criterio de distribución predominante es el territorial; otra modalidad es el desarrollo de ejes temáticos (por ejemplo, el transporte). * Pero en casi el 30% de los casos se incorporó algún criterio de asignación según necesidades.</p>
<b>Normativa</b>	<p>*Aunque los gobiernos locales suelen determinar la organización del PP, existen 4 casos de instrumentos jurídicos a nivel provincia al respecto: Entre Ríos, Buenos Aires, Mendoza y Corrientes. *En el esquema de rigidez estructural (cuentan con un reglamento codificado, pero sin cláusula revisora), está el caso de Río Grande. Como rígido (hay un reglamento codificado con cláusulas revisoras, pero no corrigen fallas), se encuentra el PP de Córdoba. Dentro de los semirrígidos (existe un reglamento codificado con cláusulas revisoras e incorporan cambios), se ubica el caso de Avellaneda. En el sistema de flexibilidad plena (no hay un reglamento codificado escrito y su metodología se va adecuando de acuerdo con los resultados), se encuentra el PP de Morón.</p>	<p>*Varias provincias (Entre Ríos, Buenos Aires), promueven la aplicación municipal del PP. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires define el carácter participativo del presupuesto. En el nivel municipal se promueve de manera más significativa el PP, sea en Cartas Orgánicas, ordenanzas y decretos. *Aunque el marco institucional es importante, hay asuntos más sustantivos, como el entramado local y, en especial, la decisión del Poder Ejecutivo para habilitar vías de participación ciudadana. *En un 60% de los municipios estudiados, el PP surge como una ordenanza del Consejo Deliberante (Poder Legislativo local). * En el 80% de los casos, el área encargada del PP es una Secretaría, pero en promedio tales áreas cuentan con menos de 6 funcionarios.</p>
<b>Financiera</b>	<p>*Su posición es secundaria: 41 casos destinaron menos del 1% al PP; 21, entre el 1.1% y el 3%; 5, entre el 3% y el 5%; y 4, más del 5%. *Respecto al criterio de distribución, 12 casos seguían la asignación uniforme, 18 eran por zona/temática ponderada, 7 por proyectos y 1 meritocrático. *Prevalecen los mecanismos de control menos institucionalizados. *En cuanto a los actores, se tiende a emplear modelos mixtos (actúan dependencias públicas y actores sociales).</p>	<p>*Lo normal es que los municipios destinen al PP entre un 1% y un 2% de sus recursos totales, con valores que van del 0.2% al 7%. *Es común que, en un primer momento, los gobiernos locales fijen los criterios de distribución geográfica de los recursos. *En un 70% de los casos se reconoce la participación de organizaciones externas en el PP.</p>

FUENTE: RAMELLA (2013) Y LÓPEZ ET AL. (2012)

## 5. LOS AVANCES Y RETROCESOS DEL PP EN MÉXICO

Como lo refieren con acierto Ayala y Hernández (2014), a pesar de que las primeras experiencias respecto a su aplicación se remontan a los últimos años de la década de los noventa, en el área metropolitana de Monterrey, la aplicación del PP en México no alcanza a ser una práctica institucionalizada. Ya antes, García y López (2003) habían advertido que este mecanismo de participación ciudadana no se había extendido a los municipios mexicanos, pudiéndose ubicar más bien casos excepcionales, que incluyen a los que lo han aplicado a través de un esfuerzo sostenido y con resultados adecuados. A manera de corroborar lo anterior, se ejecutó un análisis de las experiencias finalistas del Premio Gobierno y Gestión Local<sup>11</sup> correspondientes al lustro que va de 2002 a 2006 (Cabrero, 2003; García, 2004; Guillén y Rojo, 2005; Guillén, López y Rojo, 2006; y Guillén, González y Rojo, 2007) periodo que, como ya se observó, corresponde a la etapa de expansión y diversificación del presupuesto participativo (Cabannes, 2004). Los resultados son categóricos: de los 181 casos que se incluyen en las obras consultadas, únicamente uno es sobre presupuesto participativo, implementado en la Delegación Tlalpan del otrora Distrito Federal (García y López, 2003)<sup>12</sup>. Otras dos prácticas, desarrolladas en el estado de Chiapas, guardan relación temática: Todos planeando juntos en Villacorzo (García, 2004) y Unidos planeamos el desarrollo: una experiencia de planificación participativa en Villaflores (Morales, Oliva y Valdiviezo, 2007).

Como lo señala Delgado (2006), las experiencias de la primera etapa del PP en el extinto Distrito Federal iniciaron en el año 2001 en las Delegaciones Tlalpan (se aplicó de 2001 a 2003), Miguel Hidalgo (de 2001 a 2005) y Cuauhtémoc (sólo en dicho año). Estas iniciativas coincidieron con las reformas políticas implementadas en el Distrito Federal las que, entre otras cosas,

11. Este premio, el más afamado de su categoría en México en los ámbitos académico y profesional, promovido por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) desde 2001, busca alentar las mejores prácticas en la gestión pública municipal. Anualmente recibe en promedio 400 programas postulantes, de ellos, entre 30 y 40 son seleccionados como finalistas.

12. El día 29 de enero de 2016, el presidente de México promulgó la reforma política que dio paso a la creación de la Ciudad de México en sustitución del Distrito Federal. Sigue siendo la capital del país y la sede de los Poderes de la Unión, pero dotada de mayor autonomía, derechos y obligaciones en lo que respecta a su régimen interior y a su organización política y administrativa. La Ciudad de México constituye una de las 32 entidades federativas de México y se divide administrativamente en 16 demarcaciones territoriales: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

permitieron que los habitantes de la capital del país pudieran elegir por primera vez a sus jefas y jefes delegacionales en el año 2000. No obstante, en los proyectos de PP imperó la ausencia de procedimientos claros y homologados entre las diferentes administraciones locales, ya que no se presentó un marco conceptual común en ellos, lo que originó que cada gobierno delegacional los interpretara de muy variadas maneras (Marquina, 2013).

En el caso de Tlalpan, el programa de PP se divide en 8 etapas y estrategias, las cuales se construyeron sobre los principios de participación y corresponsabilidad ciudadana: 1. Mesas de información (se instalaron 350), 2. Asesoría permanente (en la Coordinación de Participación Ciudadana se orientó respecto a las formas de participación y sobre el llenado del formato para presentar propuestas), 3. Talleres para la construcción de propuestas (se dieron elementos técnicos para valorar la factibilidad de las propuestas, se analizaron las problemáticas delegacionales y se integraron los equipos de monitoreo), 4. Equipos de monitoreo (conformados por comités ciudadanos; representan una especie de contraloría social), 5. Entrega de propuestas (las propuestas sobre obras o servicios son evaluadas por la Delegación de acuerdo a criterios normativos, técnicos y presupuestales; las finalistas aparecen en una boleta de votación), 6. Votación de urnas, 7. Asambleas informativas<sup>13</sup> (con el propósito de difundir los resultados del proceso de votación, correspondientes a la propuestas elaboradas por la ciudadanía y el gobierno. Éstas se integran al POA de la Delegación, el cual es entregado al jefe de gobierno de la ciudad para su revisión y ajuste. Por último, pasa a la Asamblea Legislativa, órgano encargado de aprobar el programa operativo de la administración pública de la Ciudad de México) y 8. Rendición de cuentas (el jefe delegacional informa sobre las acciones a seguir y la forma en que tales propuestas se integrarán al POA) (García y López, 2003). En el año 2002 se presentaron mejoras al programa respecto al 2001, las cuales se sintetizan en la Tabla 4.

No obstante lo anterior, en esos años se identificaron retos vinculados al programa implementado en Tlalpan, los principales tenían que ver con su institucionalización. Específicamente se planteaba que la experiencia debería superar tres escollos: 1. El tiempo (que el PP lograra continuar una vez que se presentara el cambio de gobierno, sea que emanara del mismo o de otro partido político), 2. El personaje central (que el programa consiguiera consolidarse a pesar de que no se contara con el liderazgo del jefe

13. Cabe agregar que, en 2002, la Delegación Tlalpan asignó el 17% del total del presupuesto al PP. Se esperaba (quizá con demasiado optimismo, ya que la meta no se cumplió) que, con base en lo expresado por el delegado, dicha cifra ascendiera a cerca del 40% en un futuro (García y López, 2003).

**TABLA 4**  
**IMPACTOS DEL PROGRAMA DE PP EN TLALPAN**

Nº	Descripción
1	Simplificación de procesos, mayor intervención de los equipos de monitoreo y mejora en la difusión del programa.
2	Asistencia de 1,100 personas, entre comités vecinales, organizaciones civiles y sociales, instituciones, partidos políticos y público en general, a la reunión de información sobre el programa.
3	10,925 vecinos acudieron a las mesas informativas, de ellos, 47% eran ciudadanos, 27% organizaciones y 26% comités vecinales.
4	Fueron recibidas 8,234 propuestas ciudadanas sobre obras, programas y servicios. En los talleres para la construcción de propuestas participaron 623 personas.
5	Se formaron 5 equipos de monitoreo (uno por zona) con la adhesión de 183 vecinos. El 20 de septiembre de 2001 estos equipos acompañaron al jefe delegacional a entregar el Programa Operativo Anual 2002 de la Delegación Tlalpan ante la Secretaría de Finanzas.
6	El programa ha logrado posicionarse más en otros ámbitos de la administración. Por ejemplo, a los equipos de monitoreo, integrantes del PP, se han sumado comisiones de seguimiento de obra
7	El logro más importante es el de la aceptación y participación de la ciudadanía. El ciudadano de Tlalpan asume un rol protagónico en la elaboración de políticas públicas, en la discusión de planes y programas, y en la evaluación y control del gobierno. Así, se espera superar algunas de las prácticas clientelares y de corrupción con la que se han manejado los presupuestos en los municipios mexicanos.

FUENTE: GARCÍA Y LÓPEZ, 2003.

delegacional) y 3. La viabilidad jurídica, social y política (que el programa aglutinara los requerimientos legales para seguir operando y que lograra ser plenamente aceptado por la comunidad y las restantes organizaciones de gobierno, diferentes a la jefatura delegacional) (García y López, 2003). Independientemente de los no desestimables logros alcanzados en Tlalpan, el PP dejó de emplearse en la Ciudad de México durante varios años debido a que se suscitaban importantes problemas en su operación, relacionados con la poca transparencia en los procedimientos y en los rubros en los que los ciudadanos podían decidir, con los montos destinados al programa, con

los criterios de asignación de recursos y con las atribuciones poco claras para los participantes (Marquina, 2013). Varias de estas problemáticas, específicamente para los casos de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo, fueron plasmadas anteriormente en el trabajo de Delgado (2006), tal como se expone en la Tabla 5.

La segunda y actual etapa del PP en la capital mexicana se origina en la administración 2006-2012, en la que el gobierno local, apoyado por las gestiones de la Comisión de Participación Ciudadana de la V Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, consiguen institucionalizar este programa en 2010, fundamentalmente a través de la incorporación del ejercicio del PP en la Ley de Participación Ciudadana del D.F. En paralelo con el PP, desde el 2007 el gobierno de la Ciudad de México, a través de la Subsecretaría de Participación Ciudadana, emite la convocatoria anual del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, mediante el cual se busca que los habitantes de los barrios de zonas de alta marginación establezcan una relación de corresponsabilidad con el gobierno en la selección y ejecución de obras públicas de mejoramiento urbano. Con la finalidad de atender lo dispuesto en la Ley de Participación Ciudadana, desde 2011 el propio gobierno de la Ciudad de México ha implementado de manera regular el programa de PP por medio de dos acciones sustantivas: 1. La definición de acciones prioritarias establecidas vía consulta ciudadana y 2. La determinación de la manera en que se van a manejar los recursos autorizados en la Asamblea Legislativa. La primera actividad se ejecuta de junio a agosto de cada año, por medio de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, con el propósito de que sean incluidas en el Proyecto de Presupuesto de Egresos que el jefe de gobierno presenta a la Asamblea Legislativa. La segunda se lleva a cabo en enero y febrero del siguiente año, para decidir la que forma en que se ejercerán los montos aprobados (ya sean para obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana y/o prevención del delito). La evaluación de los proyectos ejecutados por las autoridades la realizan los comités y consejos ciudadanos, cuya labor es a su vez supervisada por el Instituto Electoral del Distrito Federal (Ayala y Hernández, 2014).

**TABLA 5**  
**CARACTERÍSTICAS DEL PP EN LA CIUDAD DE MÉXICO DE**  
**ACUERDO CON LAS DIMENSIONES DE CABANNES**

Delegación Dimensión	Cuauhtémoc	Tlalpan	Miguel Hidalgo
<b>Participativa</b>	<p>*Niños, jóvenes y adultos definieron sus prioridades en mesas de consulta.</p> <p>* En 2001, participaron 13,000 personas (2.8% de la población mayor a 15 años).</p> <p>*Junto al gobierno, se involucraron vecinos, comités vecinales, organizaciones sociales y empresas.</p>	<p>*Los vecinos entregaron sus propuestas de obras y servicios. Después definen prioridades vía votación.</p> <p>*En 2003 hubo 18,073 participantes (4% de los ciudadanos).</p> <p>*Junto al gobierno, participaron vecinos, comités vecinales y organizaciones sociales.</p>	<p>* Los asistentes a las audiencias del PP votaban por la obra prioritaria.</p> <p>* En 2003 participaron 2,323 ciudadanos (0.88% del total) en 18 audiencias.</p> <p>*Junto al gobierno, participaron vecinos y comités vecinales.</p>
<b>Territorial</b>	<p>*Se incorporaron las 6 subdelegaciones territoriales. Se trabajó con base en las 54 colonias y 43 unidades territoriales de la Delegación.</p> <p>*Los criterios para la asignación del presupuesto eran el grado de marginalidad, número de habitantes por colonia y grado de conflictividad.</p>	<p>*Se incorporaron las 5 zonas territoriales. La recolección de propuestas incluyó a las 147 unidades territoriales.</p> <p>*Los criterios para la asignación del presupuesto eran el rezago de la demanda, los tiempos y costos de realización, la factibilidad técnica y el beneficio social.</p>	<p>* No cuenta con zonas territoriales. Se trabajó con las 85 colonias de la Delegación.</p> <p>*No se definieron criterios para la asignación presupuestal. Las colonias que contarían con audiencias del PP eran seleccionadas por el Delegado, considerando las solicitudes de los vecinos.</p>
<b>Normativa</b>	<p>*Fue implantado de manera informal<sup>14</sup>.</p> <p>*La Dirección General de Participación Ciudadana asumió la gestión del proyecto.</p>	<p>*Implantación informal, aunque se definió un manual entre la Delegación y los equipos de monitoreo.</p> <p>* La Dirección General de Enlace Territorial impulsó el proyecto a través de la Coordinación de Participación Ciudadana.</p>	<p>*Implantación informal, aunque el proceso se definió en un manual de procedimientos.</p> <p>*La Coordinación de Participación Ciudadana y Gestión Social encabezó el proyecto.</p>
<b>Financiera</b>	<p>*En 2002, 21% del presupuesto general se destinó al PP (350 millones de pesos, igual a 678 pesos por habitante)<sup>15</sup>.</p>	<p>*En 2003, 50% del presupuesto de la Dirección General de Obras y 10% del presupuesto general se destinó al PP (100 millones de pesos en obras, igual a 170 pesos por persona).</p>	<p>Sin información. Los recursos variaban en función de las necesidades expuestas en las Audiencias de PP.</p>

FUENTE: DELGADO, 2006.

14. Esto se refiere a su no reconocimiento legal. Sin embargo, las reformas de 2010 y 2017 a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (publicada originalmente en 2004), establecen, entre otras cosas, el reconocimiento jurídico al presupuesto participativo, como integrante de la organización y funciones de la Asamblea Ciudadana (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura, 2017).

15. La citada reforma determina (Art. 83) que los recursos del PP equivaldrán al 3% del presupuesto anual de las Delegaciones (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura, 2017).

## 6. CONCLUSIONES

Si se comparan los resultados de los casos analizados con las dimensiones y variables propuestas por Cabannes (2004b), es posible afirmar que la experiencia de PP en Porto Alegre, independientemente de que en años recientes el programa ha perdido apoyo político, llegando a suspenderse temporalmente, como ya se comentó, alcanzó arreglos avanzados en las dimensiones a la participación, las finanzas, la normatividad y el territorio. Ejemplo de ello es la cifra del 90% en lo que respecta al cumplimiento en obras y servicios emanados del PP. En el caso de Argentina la indagatoria sugiere arreglos mínimos en la dimensión participativa, y medios en los ámbitos territorial, normativo y financiero. En México, donde hay mucho menos información académica y evidencias, es posible visualizar, aunque sujeto a confirmación en futuros trabajos, arreglos mínimos en las dimensiones participativa y normativa, y medios en las vinculadas al territorio y las finanzas. A pesar de que las teorías y prácticas administrativas no pueden ser transportadas mecánicamente de un lugar a otro y que, por el contrario, se deben de reconocer los rasgos contextuales específicos de la localidad adonde se llevarán, es evidente que el manejo del PP en Argentina y México, considerando las dimensiones antes descritas, no se apega del todo, por decirlo de alguna manera, al modelo seguido en Porto Alegre. Independientemente de que siempre hay áreas de oportunidad en cuanto a la planificación, organización, dirección o control de un programa, no se advierte el suficiente grado de compromiso político, como en el caso de la dimensión financiera, que permita alcanzar en Argentina y México, los resultados y legitimidad experimentados en Porto Alegre. Como nos lo recuerda Bloj (2009), refiriéndose a la variable participativa y financiera, a diferencia de la mecánica seguida en ciudades argentinas como Rosario, donde el municipio determina de forma unilateral la asignación anual al programa de PP (lo cual, como ya se observó, también ocurre en la Ciudad de México), en Porto Alegre los montos y porcentajes se acuerdan con la ciudadanía, lo cual supone una discusión más amplia de todo el proceso de presupuestación y de planificación. Lo anterior no significa que todas las experiencias de PP implantadas en Brasil han sido exitosas y las ejecutadas en el resto de las naciones latinoamericanas no lo sean. Por el contrario y como lo subraya Avritzer (2017) en los casos concretos de Brasil y Argentina se han presentado, además de Porto Alegre, experiencias favorables de PP (como en Recife y la misma Rosario) y otras con resultados insatisfactorios (es el caso de São Paulo y Buenos Aires), ya que los resultados, independientemente del país de que se trate, dependen del apoyo institucional e innovaciones registrados en cada ciudad

Comparando lo acontecido directamente entre Argentina y México, es posible afirmar que en Argentina existe un mayor nivel de institucionalización del PP (Carmona y Martínez, 2014), que su práctica es más frecuente y, aunque la mayoría de las experiencias se concentran en la provincia de Buenos Aires, está más extendida. Mientras que en México, a pesar de que el programa pasó de tener un andamiaje operativo informal a uno con reconocimiento legal, el grado de institucionalización es menor, apreciándose niveles de legitimidad insatisfactorios y subordinado a los intereses de la democracia representativa, además de que los casos de PP se concentran particularmente en la ciudad capital. Con relación a la dimensión financiera, a pesar de que en la Ciudad de México se establece una asignación del 3% para el PP, cifra que se ubica arriba del promedio registrado en Argentina, se debe considerar, como ya fue señalado en este mismo párrafo, que en este último país el número de experiencias de PP es abrumadoramente mayor que en México, donde los casos son, como se demostró, contados. Aunque habría que matizar de acuerdo con los resultados logrados en cada ciudad ya que, por ejemplo, al parecer en La Plata se obtienen registros interesantes y en ascenso (Sortino, 2013), los niveles de participación hasta ahora obtenidos en Argentina y México son desalentadores.

Una posible ruta para incrementar el perfil y el impacto de los programas de PP en los países latinoamericanos de lengua española, es seguir la propuesta de Cravacuore y Villar (2014) en lo referente a convertir al ámbito municipal en un componente esencial del Estado, es decir, que en él se forjen verdaderos gobiernos locales y no meras administraciones municipales. Tener habilidad de dirección política, capacidad de planeación y visión de futuro, alto grado de profesionalización, sensibilidad y compromiso social, alta capacidad técnica y sentido de la innovación, son algunos de los atributos que hoy en día se debe exigir al nivel municipal para que desarrolle o recuperen su capacidad de gestión a cabalidad. A esto se debe añadir la consolidación de un perfil de gobierno incluyente y abierto que, atendiendo las propuestas de autores como Guy Peters (2004) aliente también la transición de la administración pública a la nueva gobernanza, en la que el acto de gobierno se concibe no como una tarea exclusiva de las entidades estatales, sino como una actividad compleja a la que actores emanados de la sociedad y la empresa privada necesariamente se han de incorporar. Como complemento a lo anterior y para encauzar este proceso de cambio, ya sea a nivel estratégico, ejecutivo u operativo, es recomendable impulsar en los gobiernos locales la figura del gerente público, propuesta tiempo atrás por Cabrero (1997).

La evidencia recogida nos señala que la hipótesis de trabajo se valida, ya que, en términos generales, en el ejercicio del PP en Latinoamérica, de acuer-



do con la información y análisis presentados, los intereses de la democracia representativa todavía están por encima de la democracia participativa, además de que los montos a disposición y los niveles de participación en los ejercicios de PP son insuficientes. No obstante, se debe de reconocer que se percibe en el ámbito local una intención de construir gobiernos más profesionales, transparentes y abiertos, donde la inclusión y corresponsabilidad ciudadana, siguiendo las ideas de la nueva gobernanza política, como ya se dijo, es esencial. En tal sentido, la ciudadanía, el gobierno, la empresa y el sector académico deberán impulsar el surgimiento de una nueva sintaxis política (Cabannes, 2004a) en la relación del Estado con la sociedad. En esta dinámica, la coordinación de los recursos provenientes de diferentes sectores y sus diversas interacciones posibilitarán la creación de un efecto sinérgico que, es de esperarse, permitirá que esos recursos se potencien y puedan ser usados como valiosos insumos en la búsqueda de un mayor desarrollo social en la región. En suma, para alentar esta nueva sintaxis es necesario dirigir sendas actividades de transición en el nivel municipal: del administrador al gerente público, de la administración al gobierno local y de la administración pública a la gobernanza.

## REFERENCIAS

Abers, R., Brandão, I., King, R. y Votto, D. (2018). *Porto Alegre: Participatory budgeting and the challenge of sustaining transformative change*. World Resources Report Case Study. Recuperado el 3/12/2018 de <https://www.wri.org/wri-citiesforall/publication/porto-alegreparticipatory-budgeting-and-challenge-sustaining>.

Almansi, F., Clemente, A. y Urquiza, G. (2004). Autonomía y gestión de gobierno municipal. El caso de la municipalidad de San Fernando. En A. Clemente y C. Smulovitz, (Comp.), *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina* (pp. 93-122). Buenos Aires: Woodrow Wilson International Center for Scholars-Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo HED-A. Latina.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura (2017). Reforma a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada el 7 de junio en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Avritzer, L. (2017). *The two faces of institutional innovation. Promises and limits of democratic participation in Latin America*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Ayala, A. y Hernández, J. R. (2014). Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades. En A. Ayala (Coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea* (pp. 75-90). Ciudad de México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura (2017). Reforma a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada el 7 de junio en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Bloj, C. (2009). *El presupuesto participativo y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias*. Serie Políticas Sociales, 151, Santiago de Chile: CEPAL.

Cabanes, R. (2000). *Une ville par tous, nouveaux savoirs et nouveaux métiers urbains: l'expérience de Fortaleza au Brésil*. Paris: Éditions Charles Leopold Mayer.

Cabannes, Y. (2004a). *Presupuesto participativo y finanzas locales. Programa de Gestión Urbana*, Cuaderno de Trabajo No. 137. Quito: Programa de Gestión Urbana PGU-ALC/ UN-HABITAT, Alcaldía Municipal de Porto Alegre, Brasil.

Cabannes, Y. (2004b). *Presupuestos Participativos: Marco conceptual y análisis de su contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Documento Conceptual*. Cuadernos de Trabajo; No. 139. Quito: PGUALC, UNHABITAT.

Cabrero, E. (1997). *Del administrador al gerente público*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Cabrero, E. (Coord.) (2003). *Premio Gobierno y Gestión Local 2002*. Gobiernos locales trabajando: un recorrido a través de programas municipales que funcionan. Ciudad de México: CIDE.

Carmona, R. y Martínez, C. R. (2014). Luces y sombras del presupuesto participativo en la región metropolitana de Buenos Aires. *Región y Sociedad*, 26(61), 267308.

Carmona, R. y Martínez, C. R. (2016). El presupuesto participativo en la Argentina. Análisis multidimensional en quince ciudades. *Revista de Direito da Cidade*, 8(3), 1096-1119.

Cravacuore, D. y Villar, A. (2014). El municipio argentino: de la administración al gobierno local. En J. Flores y M. Lozano (Comp.), *Democracia y sociedad en la Argentina contemporánea. Reflexiones sobre tres décadas* (pp. 135-149). Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

Delamaza, G. y Ochsenius, C. (2010). Redes de participación institucional y gobernanza democrática local. El caso de los presupuestos participativos en Chile. *Reforma y Democracia*, (46), 1-20.

Delgado, C. L. (2006). Modelo para la gestión de presupuestos participativos en las Delegaciones del Distrito Federal. *Tesis de maestría en proyectos para el desarrollo urbano*. Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.

Falleti, T. (2004). Federalismo y descentralización en Argentina. Antecedentes históricos y nuevo escenario institucional de las relaciones intergubernamentales. En A. Clemente y C. Smulovitz (Comp.), *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina* (pp. 7-38). Buenos Aires: Woodrow Wilson International Center for Scholars-Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo HED-A. Latina.

García, R. (Coord.) (2004). *Premio Gobierno y Gestión Local 2003*. Gestión local creativa: experiencias innovadoras en México. Ciudad de México: CIDE.

García, R. (2004). Todos planeando juntos en Villacorzo, Chiapas. En R. García (Coord.), *Premio Gobierno y Gestión Local 2003*. *Gestión local creativa: experiencias innovadoras en México* (pp. 495-511). Ciudad de México: CIDE.

García, G. y López, M. (2003). Presupuesto participativo. Delegación Tlalpan, Distrito Federal. En E. Cabrero (Coord.), *Premio Gobierno y Gestión Local 2002*. *Gobiernos locales trabajando: un recorrido a través de programas municipales que funcionan* (pp. 361-372). Ciudad de México: CIDE.

Guillén, T. y Rojo, P. (Coord.) (2005). *Premio Gobierno y Gestión Local 2004*. *Gobernar con calidad y para el desarrollo. Experiencias de innovación en los municipios mexicanos*. Ciudad de México: CIDE.

Guillén, T., López, P. y Rojo, P. (Coord.) (2006). *Premio Gobierno y Gestión Local 2005*. *Municipio y buen gobierno: experiencias del ímpetu local en México*. Ciudad de México: CIDE.

Guillén, T., González, L. y Rojo, P. (Coord.) (2007). *Premio Gobierno y Gestión Local 2006*. *Gobierno de proximidad. La capacidad y el ingenio de la gestión local mexicana*. Ciudad de México: CIDE.

Guy Peters, B. (2004). Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles. En M. del C. Pardo (Comp.), *De la admi-*

nistración pública a la gobernanza (pp. 69-95). Ciudad de México: El Colegio de México.

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación* (5ª ed.) [CD-ROM]. Ciudad de México: McGraw-Hill.

Kliksberg, B. (2000). *Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina*. Documentos, 27. Washington: Centro de Documentación en Políticas Sociales.

Kliksberg, B. (2007). ¿Cómo avanzar la participación en América Latina, el continente más desigual? Anotaciones estratégicas. *Reforma y Democracia*, (37), 1-27.

López, A., Martínez, C., Grinberg, I. y Adaro, C. (2012). Nuevos modelos de gestión local: La articulación de políticas públicas y el protagonismo ciudadano a través de la implementación del presupuesto participativo en la Argentina. *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, 7(13), 92-126.

Luna, A. (2011). *Metodología de la tesis*. Ciudad de México: Trillas.

Marquina, M. de L. (2013). Capital social y desarrollo territorial en la Ciudad de México: una reflexión a partir de los presupuestos participativos. *DRd Desarrollo Regional em debate*, 3(2), 100-113.

Montecinos, E. (2009). Presupuesto participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación de la democracia representativa? *Reforma y Democracia*, (44), 1-17.

Montecinos, E. (2012). Democracia y presupuesto participativo en América Latina. La mutación del presupuesto fuera de Brasil. *Reforma y Democracia*, (53), 1-21.

Morales, F., Oliva, A. y Valdiviezo, G. (2007). Unidos planeamos el desarrollo: una experiencia de planificación participativa, Villaflores, Chiapas. En T. Guillén, L. González y P. Rojo (Coord.), *Premio Gobierno y Gestión Local 2006. Gobierno de proximidad. La capacidad y el ingenio de la gestión local mexicana* (pp. 233-243). Ciudad de México: CIDE.

Nava, G. (2000). Los estudios de caso en la enseñanza de gerencia pública: uso y preparación. En E. Cabrero y G. Nava (Coord.), *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso* (pp. 91-138). Ciudad de México: CIDE-M. A. Porrúa.

Navarro, C. (2008). Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los presupuestos participativos. *Reforma y Democracia*, (40), 115.

Ramella, S. (2013). Presupuestos participativos en los gobiernos locales argentinos ¿un instrumento de participación? Recuperado el 18/08/2017 de [http://www.gobiernolocal.gov.ar/sites/default/files/6.\\_presupuestos\\_participativos\\_187-234.pdf](http://www.gobiernolocal.gov.ar/sites/default/files/6._presupuestos_participativos_187-234.pdf).

Secretaría de Asuntos Municipales (SAM)Ministerio del Interior y Transporte. Presidencia de la Nación, Argentina (2014). Presupuesto participativo. Recuperado el 21/09/2018 de [https://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/SAM\\_04\\_presupuesto\\_participativo.pdf](https://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/SAM_04_presupuesto_participativo.pdf).

Sintomer, Y. (2005). Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos.

*Reforma y Democracia*, (31), 1-17.

Sortino, C. (2013). *El presupuesto participativo como estrategia para la inclusión y la innovación políticas*. La Plata: Frente de Participación Popular.

Sousa, B. (1998). Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy. *Politics & Society*, 26(4), 461-510.

Stake, R. E. (2006). *Multiple case study analysis*. New York: The Guilford Press.

Vitale, D. (2005). Reforma del Estado y democratización de la gestión pública: la experiencia brasileña del presupuesto participativo. *Reforma y Democracia*, (33), 1-18.

