



X Congreso Nacional
y
3er. Congreso Internacional del COLPARMEX



“Concretando el Capital Intelectual”
7 y 8 de octubre del 2013

9. Gestión (Administración) y políticas públicas
M.A. Miguel Enrique Sánchez Boy

Título: de la ponencia:

**Presupuestos Participativos como herramienta de
consolidación democrática**

PONENTES:

MGP. Ricardo A. Rodríguez Larragoity

Dra. Karla Annett Cynthia Sáenz López

Dra. Xochitl A. Arango Morales

rodriguez.larragoity@gmail.com

7 y 8 de octubre del 2013

Resumen

Se analiza la importancia de la participación de los ciudadanos en la elaboración, aprobación y evaluación de los presupuestos de egresos, en especial de los gobiernos locales, ya que en ellos se especifica la cantidad y destino del gasto público que será utilizado cada año por las dependencias municipales.

Autores como Benjamin Goldfrank (2006) sostienen, que el presupuesto participativo puede conseguir muchos de los objetivos de la profundización de la democracia, por lo que se presenta a ésta herramienta como un mecanismo que facilita la participación de los ciudadanos en éste importante ámbito.

Así mismo, se analizan dos ejemplos de presupuesto participativo que se han implementado en los municipios de Santa Catarina y San Pedro Garza García, Nuevo León, México.

Abstract

Analyzes the importance of the participation of citizens in the elaboration, approval and evaluation of outcome budgets, especially of local governments, since they establish the amount and destiny of government spending that will be used each year by the municipal departments.

Authors like Benjamin Goldfrank (2006), sustain that the Participative Budgeting (PB) can reach many of the objectives of democracy deepening, for which this tool is presented as a mechanism that facilitates the participation of citizens in this important field.

Also, there are analyzed two cases of participative budgeting that have been implemented in the municipalities of Santa Catarina and San Pedro Garza García, Nuevo León, México.

Introducción

Sin duda la participación de los ciudadanos en los temas públicos es de suma importancia para lograr avances democráticos y mejorar la gestión administrativa a través de políticas públicas. Sin embargo, en México, como menciona Miriam Cardoso (2008), la participación ciudadana en el ámbito político es una actividad relativamente nueva. A pesar de ello se puede encontrar un antecedente en el año 1980, cuando se instituyó un mecanismo de participación y consulta a la ciudadanía, aunque no avanzó más allá de la definición de sus objetivos.

En la actualidad, un ámbito posible de participación de ciudadana se encuentra en el Ciclo Presupuestal, sin embargo la legislación vigente no contempla mecanismos que la faciliten o permitan. A nivel federal la Cámara de Diputados es la depositaria de la representatividad de la sociedad, en el caso de los Estados, son los Congresos locales y en los municipios son los cabildos los que juegan un papel central dentro del ciclo presupuestario. Además, en el procedimiento legislativo en materia presupuestaria a nivel federal, el derecho de iniciativa la tiene de manera exclusiva el Ejecutivo Federal, en los Estados los gobernadores y en los municipios es facultad exclusiva del Ayuntamiento conformado por el Presidente Municipal, Síndicos y Regidores. Todo lo cual aleja la posible aportación ciudadana en su elaboración, aprobación y más importante, su evaluación.

Los presupuestos de egresos se pueden considerar como los documentos de política pública más importantes de un país, estado o municipio, ya que establecen el programa de gasto de gobierno para el año siguiente. En el caso de los municipios, en él se especifica la cantidad de dinero y el destino del gasto público que será utilizado cada año por cada una de las dependencias municipales. Es por eso la importancia de que los ciudadanos se involucren y participen en la toma de decisiones y evaluación de los programas o políticas que se realizan con recurso público.

Hay estudios que explican la falta de participación como el de Guerrero y Hofbauer (2004) en el que encontraron datos que indican bajos índices de transparencia presupuestaria en nuestro país ya que los grupos encuestados percibieron que no hay suficiente participación en la formulación ni en la aprobación del presupuesto. Los autores plantean que esta percepción puede deberse a dos motivos: a) el marco legal no

ofrece instancias formalmente establecidas para la participación de los grupos sociales afectados por las decisiones de gasto en la discusión y aprobación del presupuesto, y b) el marco legal no permite que las preferencias sociales sean cabalmente tomadas en cuenta en la formulación del presupuesto.

Otro motivo de la falta de participación lo encontramos en los resultados de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2008 donde mencionan que el 60 por ciento de los ciudadanos dijo tener poco o nada de interés en la política, y agrega que “a las personas del gobierno no les interesa mucho lo que las personas piensan”. Lo anterior también puede estar asociado al hecho de que tres de cada cuatro ciudadanos opina que lo que los diputados y senadores toman más en cuenta al elaborar las leyes, es a sus propios intereses o los de sus partidos.

Colina, M. y Hoffman, MG (2009) mencionan que la creación de estructuras relacionales entre los Estados y entre éstos y otras formas de organización social no gubernamentales, como resultado de los procesos modernizadores, dejó explicitada la necesidad de potenciar la inclusión de la ciudadanía en los procesos administrativos y decisorios que realiza el Estado, a fin de conseguir mejoras en su eficiencia, transparencia, equidad, diversidad, legitimidad, representación y control. Es decir mejoras en la calidad de la democracia.

La participación ciudadana es indispensable en la recuperación de los derechos ciudadanos y en el posicionamiento de éstos, los ciudadanos, frente al Estado y presenta una clasificación y definición de los tipos de participación ciudadana que nos ayuda a entender mejor el tipo de participación que se da en México. Sánchez (2009)

Presupuestos Participativos como herramienta de la democracia participativa

El análisis de estudios como los de E. Buenrostro, Llamas Sánchez F, y B. Goldfrank sobre presupuestos participativos permite señalar que donde se han puesto en marcha estos mecanismos de democracia participativa como los presupuestos participativos se ha podido redirigir recursos públicos hacia los barrios más pobres, se extienden la prestación de servicios, se democratizan las asociaciones civiles y se incrementan la transparencia y confianza en las instituciones.

En cuanto a la participación de los ciudadanos en los presupuestos locales o municipales, Benjamin Goldfrank, ha sido pionero en el estudio de mecanismos que permitan ésta participación en América Latina. En sus estudios (2007) sostiene que el presupuesto participativo puede conseguir muchos de los objetivos de la profundización de la democracia, en especial, en cuanto a que redirigen recursos públicos hacia los barrios más pobres, extienden la prestación de servicios, democratizan las asociaciones civiles e incentivan la creación de nuevas organizaciones, incrementan la transparencia, reducen el clientelismo y aumentan la representación democrática de los tradicionalmente excluidos.

Para Llamas, F. (2004) el presupuesto participativo establece unas reglas de juego que regula el encuentro de la población con sus gobernantes para consensuar las decisiones sobre la gestión pública. Ve al presupuesto participativo como un mecanismo por el cual la población define el destino de todo o parte de los recursos públicos, a partir de elaborar en conjunto el presupuesto público.

Autores como Francisco Llamas, Benjamín Goldfrank, Marco Colina y Gabriela Hoffmann coinciden en que los orígenes del presupuesto participativo los podemos ubicar en Porto Alegre, Brasil y que éstos, han evolucionado desde su aparición hasta el día de hoy. Es importante señalar que prácticamente todos los autores consultados coinciden en que el elemento común en cualquiera de las definiciones sobre presupuesto participativo es el de participación ciudadana.

El Presupuesto Participativo, como menciona Cavero (2009), es una herramienta financiera subnacional que compromete la intervención ciudadana a un proceso de concertación social entre agentes participantes que intervienen en la programación, formulación y evaluación del presupuesto municipal o regional. Así mismo, el autor señala que el Presupuesto Participativo debe de articularse a los planes de desarrollo local y a los planes de desarrollo institucional para que la asignación de recursos responda a los programas y proyectos que conduzcan al logro de los planes de desarrollo.

En su trabajo, Goldfrank (2006) examina los intentos encaminados a introducir mecanismos de participación en el proceso del presupuesto en gobiernos locales. Su hipótesis señala que el diseño y los resultados del presupuesto participativo dependen de

las intenciones de los diseñadores que lo elaboran, así como de las condiciones previas del lugar específico, y en especial el grado de descentralización y la institucionalización de los partidos de oposición. Según el autor, los siguientes factores son relevantes al facilitar la implementación exitosa de los presupuestos participativos:

- a) **Voluntad política:** El partido involucrado y en especial, el Alcalde y los oficiales encargados de llevar a cabo el presupuesto participativo deben estar comprometidos ideológicamente con la apertura de canales que permitan la participación ciudadana con miras a compartir la toma de decisiones.
- b) **Capital social:** La comunidad social debe tener asociaciones civiles, preferiblemente dispuestas a participar en los asuntos municipales.
- c) **Personal competente:** La administración municipal debe contar con empleados técnicamente calificados.
- d) **Tamaño reducido:** El municipio, o al menos el distrito usado para la toma de decisiones, no debe ser tan grande que desaliente la acción colectiva.
- e) **Recursos suficientes:** Los gobiernos municipales deben contar con los fondos suficientes para la ejecución de proyectos públicos y programas sociales.
- f) **Plataforma legal:** Las leyes existentes deben permitir y preferiblemente incentivar la participación ciudadana en cuanto a las decisiones presupuestales.
- g) **Descentralización política:** Los alcaldes y concejales deben haber sido electos por medio de procesos democráticos.

En cuanto a las políticas nacionales de Presupuesto Participativo, Goldfrank (2006) sostiene que no han tenido un éxito generalizado que promueva la participación ciudadana a nivel local, la transparencia fiscal, ni gobiernos municipales eficientes. Y menciona que la causa es en parte a que los diseñadores de las leyes nacionales tuvieron otros objetivos y, también a los obstáculos locales, baja capacidad fiscal y administrativa de los gobiernos municipales y sociedades civiles fragmentadas y conflictivas.

Por su parte, Colina y Hoffmann (2009) consideran a los Presupuestos Participativos como instrumentos que cobran gran relevancia en la transición de los regímenes autoritarios al sistema democrático, dado que pueden considerarse como una herramienta de democratización de la gestión del Estado. Agregan que los Presupuestos Participativos responden a la necesidad de generar una nueva forma de relación entre el

Estado y la sociedad, que permita a ésta última, obtener una mayor incidencia en la toma de decisiones.

Para entender la práctica del presupuesto participativo podemos recurrir a la definición que presenta Buenrostro (2004), en la cual lo define como un “contrato social” entre el poder público municipal y la sociedad civil local, basado en la participación directa de los ciudadanos, con una estructura que se construye de forma orgánica desde la base social y cuya finalidad última es tomar decisiones de acuerdo a criterios de justicia social sobre el uso de recursos públicos municipales.

Ahora bien, una vez puestos en marcha los mecanismos de presupuesto participativo se pueden distinguir como principales resultados los que menciona Llamas (2004) en su trabajo sobre presupuestos participativos: a) la mejora en la gestión local, b) mejor redistribución de los recursos, c) participación ciudadana, y d) política.

Aunado a lo anterior, establecen reglas de juego que regulan el encuentro de la población con sus gobernantes para consensuar las decisiones sobre la gestión pública. Llamas (2004) presenta características básicas del presupuesto participativo donde podemos recalcar las siguientes: a) que es posible la participación directa de la población en el proceso, b) las asambleas ciudadanas son el instrumento para la deliberación y toma de decisiones, c) se trata de un proceso cíclico donde las reglas son claras y transparentes, y d) es autorregulado.

Con la información analizada hasta el momento podemos constatar que los presupuestos participativos contribuyen a mejorar las condiciones democráticas de los gobiernos y comunidades en que se han implementado.

Casos de Presupuesto Participativo

Podemos afirmar que hablar hoy de presupuestos participativos es hablar de una realidad en la gestión pública local de países latinoamericanos, sin embargo en México, se han realizado pocos esfuerzos para implementarlos, y sus resultados no se han difundido o analizado como debiera para lograr que más gobiernos municipales los adopten como herramienta que facilite y fomente la democracia participativa.

En el Estado de Nuevo León, México, podemos ubicar dos esfuerzos para motivar la participación de los ciudadanos en la toma de decisión sobre el destino y uso de una parte de los recursos públicos, nos referimos a los casos del municipio de Santa Catarina, Nuevo León con el programa “Decidamos Juntos” y el municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, con el programa “Aquí Decidimos Juntos”, ambos iniciados por el Ing. Alejandro Páez Aragón cuando fue Alcalde de los respectivos municipios.

Antes de profundizar en los casos de los municipios de Santa Catarina y San Pedro Garza García, Nuevo León, se considera pertinente mencionar al menos a grandes rasgos el proceso de participación de los ciudadanos en la conformación y operación del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil, ya que éste caso es el que ha servido como modelo y ejemplo para que diversos gobiernos locales lo repliquen en sus comunidades.

Experiencia Porto Alegre, Brasil

Goldrank, B. (2012) señala que cada año los ciudadanos se reúnen en asambleas públicas abiertas para evaluar la acción del gobierno y establecer prioridades de inversión para los distintos barrios y distritos, y para la ciudad en su conjunto. Los participantes debaten y votan para determinar cuáles serán las prioridades en materia de políticas sociales, proyectos de infraestructura y programas de desarrollo. Una vez definidas las prioridades presupuestarias, eligen delegados distritales y representantes para un consejo municipal. Estos delegados y representantes se reúnen con funcionarios de la ciudad a lo largo del año para negociar el documento presupuestario final y deliberar acerca de posibles cambios en la normatividad del proceso. Los funcionarios de la ciudad incorporan las prioridades de cada distrito para desarrollar un plan anual de inversiones y servicios, que se incluye en el presupuesto. En el marco de ese plan, se asignan recursos por regiones aplicando una fórmula que tiene en cuenta el tamaño de la población, la necesidad de infraestructura o servicios y las prioridades fijadas. Tras la aprobación definitiva por parte de la legislatura municipal, el plan de inversiones y servicios se distribuye a los delegados del presupuesto y los representantes en el consejo. Al año siguiente, se emite una lista donde se detalla el nivel de ejecución efectiva de las inversiones y los servicios previstos.

Experiencia del municipio de Santa Catarina, N.L.

Ahora bien, el primer antecedente de presupuestos participativos en el Estado de Nuevo León, México, lo podemos ubicar, en el municipio de Santa Catarina, Nuevo León en la administración municipal 1997-2000 encabezada por el Ing. Alejandro Páez Aragón, quien fue el primer alcalde en impulsar este tipo de mecanismos de democracia participativa en el Estado.

En la administración 1997-2000 del Ing. Alejandro Páez le antecedían tres gobiernos panistas, contaba con 131 colonias, tenía un crecimiento demográfico acelerado, infraestructura insuficiente y recursos limitados para llevar a cabo las acciones propias de un gobierno municipal. Sus habitantes participaban poco o casi nada con el gobierno en la búsqueda de soluciones a los problemas de su comunidad y presentaban una actitud de exigencia, dependencia, paternalismo y apatía

Ramírez (2007) menciona que una de las primeras acciones que puso en marcha el alcalde Alejandro Páez Aragón al inicio de su administración fue el programa “Miércoles Ciudadano” en la plaza principal de Santa Catarina, en donde los ciudadanos podían consultar a los funcionarios y a las diferentes instancias que componían la estructura de gobierno para externar sus inquietudes, solicitar servicios o exponer diversos problemas de índole familiar y social. Pero detectaron que los ciudadanos acudían en su mayoría con el alcalde para demandar soluciones a sus problemas y que predominaba una actitud que tenía como característica la exigencia, la dependencia, el paternalismo y la apatía.

En este contexto, el municipio puso en marcha el programa “Decidamos juntos” con el objetivo de que los mismos ciudadanos distribuyeran e incrementaran un presupuesto de 5 millones de pesos para obras comunitarias y 2 millones de pesos más para mantenimiento o mejoras de planteles educativos. Éste recurso destinado al PP se distribuyó utilizando dos criterios, primero, el 50% del presupuesto se asignó de acuerdo al porcentaje de población, y segundo, el otro 50% se asignó de acuerdo al grado de marginación.

Para Ramírez (2007) el programa presentaba siete retos: 1. Modificar la actitud paternalista, autoritaria y vertical, para convertirla en participativa, democrática,

transparente y estratégica; 2. Lograr una clara actitud ante el cambio planificado, democrático y sustentable; 3. Institucionalizar el proceso de cogestión, participación ciudadana y concertación de los recursos a través del presupuesto participativo; los mismos ciudadanos deberían incrementar el monto presupuestado para obras a través de aportaciones propias; 4. Construir en forma concertada y dotar al municipio de un instrumento de gobierno local, con visión a largo plazo; 5. Promover la corresponsabilidad de la ciudadanía en la toma de decisiones; 6. Fortalecer la economía y 7. Promover capacidades ciudadanas para reflexionar, decidir, organizar, crear, actuar y responsabilizarse.

Ramirez (2007) concluye que el programa se institucionalizó en el municipio con el compromiso de garantizar su continuidad en próximas administraciones, sin embargo, la siguiente administración rompió el compromiso y nuevamente quedó rezagada la participación de los ciudadanos en una toma de decisión tan importante como la distribución de un presupuesto.

La Secretaría de Desarrollo Social era la responsable de implementar el programa de presupuesto participativo en el municipio de Santa Catarina, para lo cual dividió el municipio en cinco sectores y se formaron el mismo número de subcomités sectoriales de participación ciudadana. Se elaboró un manual de procedimientos hacia el final de la administración para tratar de dejar un proceso regulado a la siguiente administración, sin embargo, el programa fue eliminado y hasta la fecha no se ha vuelto a implementar el PP en el municipio de Santa Catarina, salvo los esfuerzos realizados con el Programa de Acción Comunitaria (PAC) que consiste en involucrar a la comunidad en el mejoramiento de su vecindario o colonia a través de comités vecinales, donde pueden aportar ideas para que junto con la administración municipal mejorar su comunidad.

Experiencia en el municipio de San Pedro Garza García, N.L.

En cuanto al caso del municipio de San Pedro Garza García, podemos mencionar el PP se puso en marcha en el año 2001 con el programa “Tus impuestos trabajando” ya que los ciudadanos, a través de la representación de sus Juntas de Vecinos o Mesas Directivas, llevaban a cabo proyectos de beneficio para sus colonias financiados por el gobierno municipal. El programa consistía en que a las colonias del municipio se les asignaba un presupuesto con el que los ciudadanos realizaban mejoras en sus parques,

calles y entorno comunitario con infraestructura urbana. Este programa fue cuestionado y revisado por los órganos fiscalizadores del Congreso del Estado ya que se presumía que se estaban realizando faltas administrativas o que el programa carecía de fundamento jurídico. Finalmente la cuenta pública fue aprobada y no se realizó ninguna acción legal contra funcionarios o ciudadanos.

En la Administración 2003-2006 se continuó con un mecanismo de PP a través del programa “Aquí Decidimos Juntos”, el cual era operado en aquel entonces por la Secretaría de Vinculación Ciudadana. En ésta ocasión se elaboró un Manual de Políticas y Procedimientos y se aprobó un Reglamento de Presupuesto Participativo para la operación de dicho programa con lo que se solucionó y evitó cuestionamientos políticos y/o administrativos.

El contexto en el que se implementó el programa en San Pedro era muy diferente al que el Ing. Alejandro Páez había encontrado en Santa Catarina, ya que le antecedían cinco administraciones panistas que trabajaron el tejido social, creado redes y canales de participación a través de los cuales los ciudadanos podían expresar sus demandas y participar en la solución de sus problemas. Según información del Plan Municipal de Desarrollo 2003-2006, el municipio tenía 171 colonias, con un marcado estancamiento demográfico ya que para el año 2000 se redujo la población de 125 mil a 120 mil, cifra que se mantuvo por cinco años.

Así mismo, se había heredado infraestructura y recursos suficientes para poder destinar apoyos a programas como el de presupuesto participativo y la ciudadanía estaba organizada para facilitar su participación activa en el programa.

En el Manual de Políticas y Procedimientos del programa “Aquí decidimos Juntos” se estipulaban los siguientes objetivos:

- a) Estrechar la relación entre Gobierno Municipal y la comunidad, fortaleciendo a las Juntas de Vecinos, Consejos Sectoriales y Consejo Municipal;
- b) Incrementar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones que incidan en su comunidad, desarrollando el concepto de corresponsabilidad ciudadana;
- c) Definir las prioridades para su incorporación al presupuesto municipal;

- d) Evaluar y analizar los proyectos recibidos y asegurar que los proyectos autorizados estén orientados a la realización de obras y acciones prioritarias y de beneficio colectivo.

Así mismo, el programa estaba basado en los principios de solidaridad, subsidiaridad, bien común, responsabilidad, participación ciudadana y transparencia.

Éste mismo programa se planteaba los retos de: Modificar la actitud paternalista y vertical, por una participativa, democrática, transparente y estratégica; Lograr una actitud de cambio planificado, democrático y sustentable; Eficientizar la participación ciudadana organizada en la toma de decisiones, mediante la actuación de Asociaciones de Vecinos, Consejos Sectoriales y el Consejo Municipal.

El programa “Aquí Decidimos Juntos” operaba con los siguientes lineamientos generales:

- El Programa operaba en los diferentes sectores del Municipio de San Pedro Garza García;
- Cada sector estaba constituido por diversas colonias que fueron clasificadas de acuerdo a sus características territoriales y demográficas;
- Como resultado de la distribución de colonias se obtuvieron seis sectores a los cuales denominaron K1, K2, K3, K4, K5 y K6 (denominación que se mantiene hasta la fecha);
- El programa operaba bajo un techo financiero autorizado en el presupuesto de Egresos de cada ejercicio.

Según información presentada por la Secretaría de Participación Ciudadana del municipio de San Pedro, el presupuesto asignado al programa “Aquí Decidimos Juntos” fue de casi 48 millones de pesos al año, lo que equivalía a cerca del 5% del total del presupuesto de egresos municipal. Éste recurso se distribuyó dando una mayor importancia al cumplimiento del pago del impuesto predial en cada uno de los sectores en que se dividió el municipio, después se tomaba en cuenta el número de predios del sector, y una ponderación importante en base al número de Juntas de Vecinos debidamente organizadas y registradas en la Dirección de Participación Ciudadana (con lo que de alguna forma se impulsaba la organización de los ciudadanos en sus colonias),

por último se tomaba en cuenta las aportaciones voluntarias de parte de los mismos colonos.

Figura 1
Ponderación para la asignación del recurso del programa
"Aquí Decidimos Juntos"

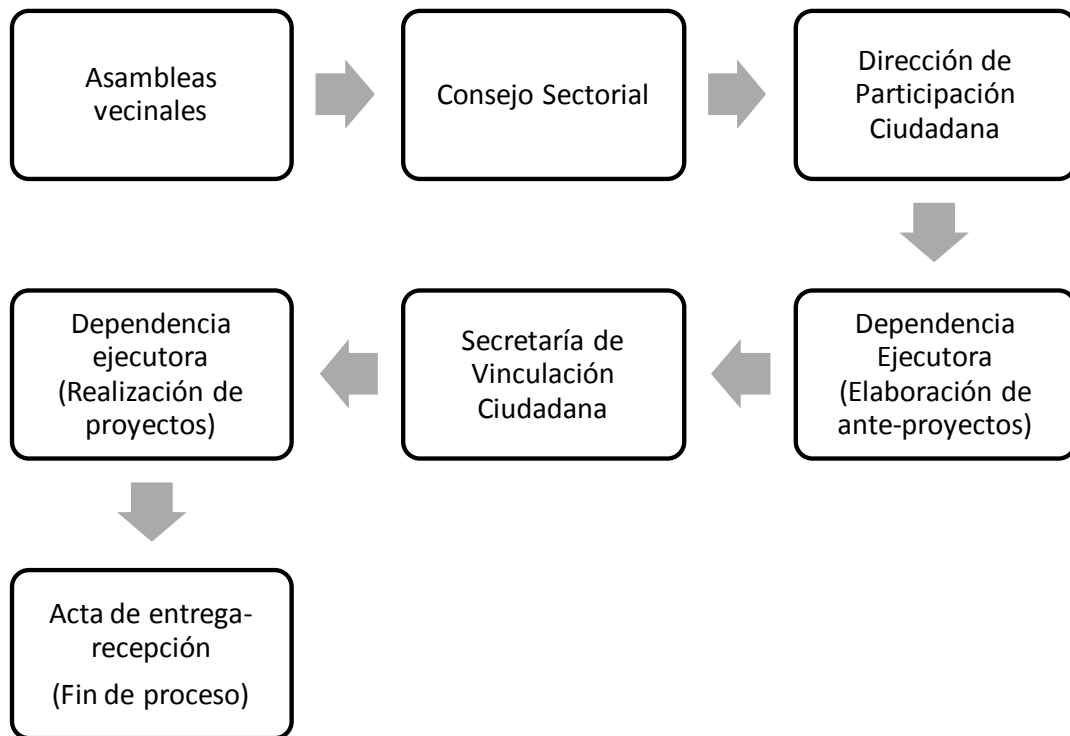
Concepto	Porcentaje
Porcentaje de cumplimiento del Pago del Impuesto Predial correspondiente al Sector del ejercicio del año inmediato anterior	45%
Número de Predios del Sector	39%
Participación ciudadana (número de Asociaciones de Vecinos o Juntas de Vecinos que conforman cada sector)	15%
Aportaciones voluntarias	0.50%
Número de colonias con aportaciones voluntarias	0.50%

Elaboración propia con información del Manual de Políticas y Procesos del programa "Aquí Decidimos Juntos"

La participación de los ciudadanos en éste programa tenía un rol protagónico ya que a las Asociaciones o Juntas de Vecinos, entendidas como la estructura organizada local (colonia, barrio, localidad, etc.) y constituido por residentes de dicho espacio, se les seguía asignando un presupuesto y se les daba la facultad de decidir proyectos prioritarios en asambleas vecinales con la presencia de contralores ciudadanos y funcionarios de la Administración municipal, los cuales serían presentados al Consejo Sectorial al que pertenecían.

Los Consejos Sectoriales eran comités constituidos por los representantes de las asociaciones o juntas de vecinos del área que comprende el sector y era el órgano de decisión que analiza, jerarquiza y decide los proyectos a realizarse con los recursos del programa de PP.

Figura 2
Proceso del programa "Aquí Decidimos Juntos"



Fuente: Elaboración propia con información de Manual de Políticas y Procesos del programa "Aquí Decidimos Juntos"

Los proyectos aprobados por los ciudadanos eran realizados por la administración municipal a través de dependencias ejecutoras, las cuales se encargaban de realizar y dar seguimiento al proyecto, además de realizar la comprobación del gasto a la Secretaría de Finanzas y Tesorería del Municipio, con lo que se evitaban problemas administrativos.

En la Administración 2006-2009 el mecanismo de PP continuó operando con el programa "ADJ" (siglas del programa antecesor Aquí Decidimos Juntos) pero enfrentando dos problemas que se sumaron al contexto estatal, nacional e inclusive internacional, hablamos del problema de seguridad que afectó gravemente a los municipios de área metropolitana de Monterrey, Nuevo León y la crisis económica y financiera desatada por el problema de créditos hipotecarios en Estados Unidos. Estos dos problemas afectaron la operación del programa ya que el Alcalde en turno se vio obligado a solicitar el apoyo de los ciudadanos para que aprobaran dirigir el recurso del programa a la construcción y equipamiento del C4 (Centro de Control, Comando y Comunicaciones). Además, debido a la crisis financiera, el municipio dejó de percibir

partidas federales aprobadas y presupuestadas por lo que en el 2009 el presupuesto participativo se quedó sin recursos por lo que los proyectos aprobados por los ciudadanos no se pudieron llevar a cabo.

Con el antecedente inmediato y ante la falta de recurso para operar el programa de presupuesto participativo, la Administración Municipal 2009—2012 se vio en la necesidad de abrogar el Reglamento de Presupuesto Participativo y tratar de atender las necesidades de los colonos a través de proyectos integrales de seguridad, obra pública y servicios públicos, así como un programa de presupuesto combinado “1+1= a todos” en el que por cada peso que aportaba la colonia, el municipio participaba con una cantidad igual.

En la actualidad, la Administración Municipal 2012-2015 encabezada por el Lic. Ugo Ruiz Cortes, anunció la implementación nuevamente de un mecanismo de PP a través del programa “Yo Decido con San Pedro”, el cual a diferencia de los programas predecesores, se hicieron modificaciones en la forma de operar y administrar el programa para garantizar que el recurso se utilice en proyectos o acciones que realmente se traduzcan en beneficios no sólo para las colonias, sino para todos los sectores que integran el municipio.

En el mes de mayo del 2013 el R. Ayuntamiento aprobó un nuevo Reglamento de Presupuesto Participativo que estipula la implementación de éste mecanismo de participación, la forma de operar el programa, así como la fórmula diseñada para distribuir el recurso en los seis sectores del municipio, la cual es básicamente la misma a la utilizada en el programa “Aquí Decidimos Juntos”, con la diferencia que se elimina el porcentaje destinado en base a las aportaciones voluntarias de los ciudadanos, quedando de la siguiente forma:

Figura 3
Ponderación para la asignación del recurso del programa
"Yo Decido con San Pedro"

Concepto	Porcentaje
Porcentaje de cumplimiento del Pago del Impuesto Predial correspondiente al Sector del ejercicio del año inmediato anterior	45%
Número de Predios del Sector	40%
Participación ciudadana (número de Asociaciones de Vecinos o Juntas de Vecinos que conforman cada sector)	15%

Elaboración propia con información del Reglamento de Presupuesto Participativo del Municipio de San Pedro Garza García, N.L.

En el Reglamento de Presupuesto Participativo aprobado por el Ayuntamiento se establece que el recurso asignado al programa no deberá ser menor del 3% del total del presupuesto de egresos municipal y que se ejercerá en los ámbitos comunitario, juvenil, educativo, deportivo y de la sociedad civil, quedando el presupuesto de la siguiente manera:

Figura 4
Presupuesto del programa "Yo Decido con San Pedro"

Ambito	Presupuesto	Operado por
Comunitario	\$ 22,800,000.00	Dirección de Participación Ciudadana
Juvenil	\$ 300,000.00	Instituto Municipal de la Juventud
Educativo	\$ 1,000,000.00	Dirección de Educación
Deportivo	\$ 400,000.00	Dirección de Deportes
Sociedad Civil	\$ 500,000.00	Dirección de Participación Ciudadana

Elaboración propia con información de la Secretaría de Participación Ciudadana del Municipio de San Pedro Garza García, N.L.

El proceso para la selección de proyectos es prácticamente el mismo, pero con algunas diferencias como la de que ahora la decisión final recae en un Consejo Municipal integrado por funcionarios de la administración municipal y el mismo número de ciudadanos, quienes son electos democráticamente en los Consejos Sectoriales.

Al igual que en el programa “ADJ” los ciudadanos eligen los proyectos que habrán de presentar para su aprobación al Consejo Sectorial. Una vez aprobados los proyectos por el Consejo Sectorial, se envían al Consejo Municipal para su aprobación final.

En el programa “Yo Decido con San Pedro” son las dependencias ejecutoras las que realizan los proyectos de los ciudadanos y las que se encargan de comprobar los gastos ante la Secretaría de Finanzas y Tesorería Municipal.

Figura 5
Proceso del programa “Yo Decido con San Pedro”



Elaboración propia con información de Reglamento de Presupuesto Participativo del municipio de San Pedro Garza García, N.L.

Conclusiones

Los modelos de PP implementados en los municipios de Santa Catarina y San Pedro Garza García, Nuevo León fueron impulsados por el Ing. Alejandro Páez Aragón, quien fue alcalde de los dos municipios. El hecho de que sea la misma persona la que impulsa éstos modelos es muy significativo ya que manifiesta la importancia que tiene el factor de voluntad política en la implementación y éxito de éste tipo de herramienta democrática, como lo menciona Goldfrank (2007).

A pesar de la similitud que presentan ambos modelos al ser impulsados por la misma persona, tienen marcada diferencia en cuanto al contexto en que se encontraban los dos municipios al momento de la implementación. Mientras que uno padecía serios

problemas financieros por la falta de recursos propios para resolver los problemas de servicios e infraestructura básica, el otro podía destinar recursos a problemas menos trascendentales como el ornato de las áreas verdes.

Otra diferencia importante es que el alcalde tenía más presencia en las reuniones que se celebraban en el municipio de Santa Catarina, hecho que llamaba la atención de los vecinos -que en su mayoría eran colonias populares-, y favorecía una alta participación, haciendo que fueran muy concurridas las asambleas de vecinos. En el caso de San Pedro, al tener una Secretaría de Vinculación Ciudadana, era el Secretario el que presidía las reuniones.

En opinión de los funcionarios que implementaron éstos mecanismos de participación, ha quedado demostrado que cuando gobierno y sociedad trabajan en conjunto para resolver las problemáticas de sus comunidades se aprovechan más los recursos, aumenta la confianza en las autoridades y se concientiza a los ciudadanos de la importancia de cumplir con sus obligaciones fiscales, en este caso el pago de su impuesto predial.

En base a la información recopilada y analizada podemos inferir que hay al menos dos factores que pueden influir de manera importante en la implementación y éxito de mecanismos de democracia participativa como los presupuestos participativos, que son el capital social y la voluntad política de las autoridades.

Podríamos afirmar que en el caso de Santa Catarina y San Pedro Garza García, Nuevo León se refuerza la necesidad de contar con un nivel considerable de capital social, pero sobre todo, que las autoridades tengan la voluntad política para llevar a cabo estos mecanismos, ya que depende en gran manera de los programas o proyectos que tenga el alcalde en turno para decidir si se continua o desecha el uso de este mecanismo donde ya se había institucionalizado.

Ambos modelos fueron innovadores en su tiempo, y que con sus limitantes se trató de hacer una mejor gestión de gobierno y la comunidad, al menos en el caso del Municipio de San Pedro adoptó esta herramienta de la democracia participativa para manifestar sus necesidades y participar en la solución de las mismas.

En conclusión, el presupuesto participativo es una excelente herramienta que permite apuntalar donde ya existe la democracia participativa, y fomentarla donde haga falta.

Bibliografía

Buenrostro, I. (2004). Ciudadanía y Presupuesto Participativo: anotaciones del caso de Porto Alegre como práctica ciudadana. *Araucaria*, 67-82.

Cardoso Brum, M. (2008). Gestión y evaluación participativas en políticas sociales. *Política y cultura*, 137-163.

Cavero, J. (2009). El Presupuesto Participativo y la Gobernanza democrática: El caso de la municipalidad de Anta en Perú. *Espacios Públicos*, 106-123.

Colina, M., & Hoffman, M. (2009). Participación ciudadana a través de los presupuestos participativos: Construyendo hacia una nueva relación Estado-sociedad. *Pléyade*, 245-279.

Goldfrank, B. (2012). Democracia participativa y sostenibilidad ambiental. *Nueva Sociedad*, 87-109.

Goldfrank, B. (2006). Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: Éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 3-28.

Guerrero, J., & Hofbauer, H. (2004). Transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina. México D.F.: CIDE.

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

Manual de Políticas y Procesos del Programa "Aquí Decidimos Juntos". (2004) Municipio de San Pedro Garza García, N.L.

Ramírez, E. (2007). Programa "Decidamos Juntos" (presupuesto participativo) en el municipio de Santa Catarina, nuevo León, México. In F. Mariñez, *Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia* (pp. 281-293). México: Limusa.

Reglamento de Presupuesto Participativo del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León (2013)

Sánchez Ramos, M. (2009). La participación ciudadana en la esfera de lo público. *Espacios Públicos*, 85-102.