

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN**  
**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES**



**MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN  
DESARROLLO SUSTENTABLE**

**TESIS DE MAESTRÍA**

**EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO. POLÍTICA PARA LA  
CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA Y LA INCLUSIÓN SOCIAL.  
CONDICIONES PARA SU IMPLEMENTACIÓN EN MONTERREY**

**PRESENTA**  
**LIC. MANOEL ALBERTO PÉREZ ECHEVERRÍA**

**COMITÉ TUTORIAL**  
**DIRECTOR: DR. JOSÉ MARÍA INFANTE BONFIGLIO**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN CIENCIAS SOCIALES  
CON ORIENTACIÓN EN DESARROLLO SUSTENTABLE**

**SEPTIEMBRE, 2014**

## **Dedicatorias**

Para mi papá y mi mamá, que gracias a su amor, cariño y apoyo obtuve este logro. Gracias Juan y Nelly porque me han enseñado que el esfuerzo y el amor siempre van de la mano. Agradezco sus enseñanzas para tener paciencia en este proyecto que emprendí. Gracias a mis hermanas Angélica y Consuelo que han sido mis compañeras desde que nací y Daniela que he sido su mejor amigo desde que nació.

Este trabajo es para México que confió en mí durante dos años. Por el apoyo económico que me dio por medio del CONACyT para hacer esta investigación y mis estudios. Le ofrezco este trabajo a México y a su gente con el objetivo de construir un mejor país.

Este trabajo se lo dedico a la ciudad de Monterrey y su gente, que forman parte de mí. Monterrey tienes mucho por hacer. Mucho por cambiar y mejorar, espero que este trabajo ayude en algo.

Le dedico este trabajo a Medellín y a Colombia. A esa ciudad tan hermosa y realmente cálida que está renovándose gracias a su gente. Al lugar que se convirtió en un verdadero hogar para mí durante cinco meses. A ese país del que aprendí mucho que me recibió tan bien y donde lo más valioso que encontré fue la calidez de su gente y sus ganas de salir adelante.

## **Agradecimientos**

Le agradezco enormemente al Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia y al Dr. Adrian Restrepo por haberme aceptado y recibido en Medellín. El apoyo que me dieron y sus recomendaciones sirvieron para darle un mayor alcance a esta investigación y a mi desarrollo profesional y personal.

Gracias a la Universidad Autónoma de Nuevo León, al Instituto de Investigaciones Sociales y al Dr. José Infante.

Muchas gracias a mis compañeros con los que compartí satisfacciones y dificultades en esta experiencia. Sin ustedes hubiera sido imposible concluir este proceso.

Gracias Fernanda, por tus valiosas observaciones en mi investigación y por ayudarme a despertar mi amor por América Latina.

Diana M., ha sido una fortuna conocerte en esta etapa. Tu apoyo, alegría y energía me ayudaron a continuar cada uno de esos días.

Gracias Slovenia, porque me ayudaste a tener presente a mi ciudad mientras estuve en Monterrey.

Claudia gracias por tu apoyo, siempre recordaré todas esas tardes que me escuchaste y aconsejaste.

Le agradezco a toda esa bella gente de Colombia que me recibió, apoyó y me hicieron sentir esta experiencia no solo como académica, sino también como una experiencia profesional, pero sobre todo como una experiencia personal.

Doña Ceci te agradezco infinitamente la forma en la que me recibiste en tu casa y me abriste las puertas de Colombia. Tu apoyo y confianza me hicieron sentir como en casa. Gracias por contarme y explicarme tanto sobre Colombia y Medellín.

Diana V., no tengo palabras para agradecer lo que me enseñaste de tu bello país. Cada apoyo, palabra y conversación que tuvimos las guardaré por siempre. Gracias por todas las experiencias y por compartir conmigo esta gran etapa de mi vida. Por tu interés en este trabajo.

Pily, gracias por interesante en mi investigación. Insistir en mis avances y entregas fuiste un gran impulso para complementar mi compromiso.

Don Alberto, muchas gracias por su interés y enorme apoyo e interés en mi trabajo de investigación. Gracias por enseñarme cómo funciona el PLYPP de Medellín.

## Índice

Introducción .....	1
1. Marco conceptual y teórico: democracia participativa, gobernanza, ciudadanía, exclusión social y participación ciudadana.....	9
Introducción.....	10
1.1 La Democracia Participativa .....	11
1.2 Democratización de la Gestión Pública.....	16
1.2.1 La gobernanza y la gestión pública democrática .....	17
1.3 Ciudadanía republicana para la democracia participativa .....	23
1.3.1 Ciudadanías mestizas .....	26
1.4 Exclusión Social y pérdida de ciudadanía.....	28
1.4.1 La exclusión social y sus componentes .....	30
1.4.2 Ámbitos, factores y ejes de la exclusión social .....	32
1.4.3 Pilares de la inclusión social .....	33
1.5 Participación ciudadana en las políticas públicas en el nivel local .....	35
1.5.1 El porqué, el quién y el cómo de la participación .....	40
Conclusiones.....	44
2. El Presupuesto Participativo, política para la participación ciudadana y la inclusión social .....	48
Introducción.....	48
2.1 Acercamiento a la definición del Presupuesto Participativo .....	49
2.1.1 Origen del Presupuesto Participativo: Porto Alegre, Brasil.....	53

2.1.2	Logros del PP en Porto Alegre .....	56
2.2	Difusión de los presupuestos participativos en la región .....	58
2.3	Dimensiones y variables de los Presupuestos Participativos .....	64
2.3.1	Dimensiones y variables de los presupuestos participativos .....	64
2.4	Condiciones previas a la implementación del Presupuesto Participativo .....	70
2.5	Revisión de caso. El programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo en Medellín .....	74
2.5.1	Contexto del municipio de Medellín .....	75
2.5.2	Funcionamiento político y administrativo de Medellín .....	77
2.5.3	Inicio y evolución del programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo de Medellín.....	80
2.5.4	Diseño institucional y proceso del programa de Planeación Local y Presupuesto Local en Medellín .....	85
2.5.5	Participación ciudadana y contribuciones del presupuesto participativo en Medellín	90
	Conclusiones.....	95
3.	Capítulo 3. Condiciones para la implementación del Presupuesto Participativo en el municipio de Monterrey.....	97
	Introducción.....	97
3.1	Contexto del municipio de Monterrey, Nuevo León.....	98
3.1.1	Indicadores sociales .....	99
3.1.2	Información política y administrativa del municipio de Monterrey.....	102
3.1.3	Marco legal para la participación ciudadana y el presupuesto participativo en México	104
3.1.4	Experiencias participativas y panorama participación ciudadana municipal en México	106
3.2	Condiciones previas para implementar el presupuesto participativo en Monterrey	110
3.2.1	Voluntad política .....	114

3.2.2	Capital social .....	117
3.2.3	Personal competente.....	122
3.2.4	Tamaño reducido.....	124
3.2.5	Recursos suficientes.....	128
3.2.6	Plataforma legal.....	131
3.2.7	Descentralización política .....	133
3.2.8	Institucionalización de los partidos opositores .....	136
Conclusiones.....		138
4.	Conclusiones. Resultados y caminos para el PP en Monterrey .....	141
Introducción.....		141
4.1	Resultados de las condiciones para el PP en Monterrey .....	142
4.1.1	Voluntad política .....	143
4.1.2	Capital social .....	145
4.1.3	Personal competente.....	146
4.1.4	Tamaño reducido.....	147
4.1.5	Recursos suficientes.....	148
4.1.6	Plataforma legal.....	149
4.1.7	Descentralización política .....	150
4.1.8	Institucionalización partidos de oposición .....	151
4.2	Hipótesis y objetivos .....	152
4.3	Continuidad de la investigación .....	154
4.4	Comentarios finales .....	155
Anexos .....		159
Glosario .....		168
Bibliografía.....		171

## Índice de cuadros y figuras

Cuadro 1. Objetivos de la participación ciudadana .....	41
Cuadro 2. Mecanismos participativos aconsejables y deficitarios en función de .....	44
Cuadro 3. Beneficios y dificultades que enfrenta el PP .....	62
Cuadro 4. Población según estrato de la vivienda Medellín 2010 .....	76
Cuadro 5. Antecedentes del proceso del presupuesto participativo en Medellín .....	83
Cuadro 6. Indicadores sobre desarrollo social en Monterrey 2010.....	101
Cuadro 7. Asociaciones civiles en el municipio de Monterrey 2013 .....	120
Cuadro 8. Cursos de capacitación en la actual administración noviembre 2012- marzo 2013 .....	123
Cuadro 9. Conformación delegaciones y distritos urbanos de Monterrey 2005.....	128
Cuadro 10. Conformación del presupuesto municipal Monterrey 2009-2013 .....	130
Cuadro 11. Atribuciones y servicios del municipio de Monterrey.....	134
Cuadro 12. Partido de los últimos presidentes municipales de Monterrey y gobernadores de N.L.....	134
Cuadro 13. Porcentaje de votación en las últimas cinco elecciones a presidente municipal de Monterrey.....	136
Cuadro 14. Composición del Ayuntamiento del Municipio de Monterrey .....	136
Cuadro 15. Resultados de las condiciones para implementar el PP en Monterrey.....	144

Figura 1. Los pilares de la inclusión social .....	34
Figura 2. La activación del rol de los ciudadanos.....	43
Figura 3. Diagrama teórico de la investigación.....	45
Figura 4. Etapas constantes de los presupuestos participativos . .....	59
Figura 5. Estructura orgánica del municipio de Medellín .....	77
Figura 6. Mapa división administrativa comunas y corregimientos Medellín.....	80
Figura 7. Estructura del programa de Presupuesto Participativo y Planeación Local de Medellín .....	88
Figura 8. Número de votantes en las Asambleas Barriales y Veredales en Medellín .....	91
Figura 9. Participación en las asambleas barriales de 2012 e IMCV de las comunas .....	92
Figura 10. Participación en las asambleas barriales de 2012 e IMCV de las comunas (2).....	93
Figura 11. Área Metropolitana de Monterrey .....	99
Figura 12. Estructura orgánica del municipio de Monterrey.....	102
Figura 13. Incremento de la participación ciudadana en Monterrey 2010-2012.....	119
Figura 14. División delegacional y distrital municipio de Monterrey.....	124
Figura 15. Conformación presupuesto municipio de Monterrey 2009-2013.....	131
Figura 16. Condiciones actuales para el PP en Monterrey y Medellín.....	155



## Introducción

En los últimos años México, como la mayoría de los países de América Latina, han tenido cambios importantes en sus regímenes político, en donde se han presentado alternancias políticas derivadas de procesos electorales (Arzaluz, 2013:163). Se han presentado cambios en el conjunto de instituciones y normas que dan certidumbre a los procesos de toma de decisiones que conciernen al ámbito público. Estos cambios han influido en la forma en que se dan distintas prácticas cotidianas en nuestra sociedad, así como la interacción existente entre esos procedimientos institucionales y las prácticas sociales. De forma paulatina se han creado un conjunto de instituciones, y un amplio marco legal y normativo que respaldan esos cambios y procesos democráticos en el país: “no hay democracia que se sostenga sin un sólido entramado institucional que permita encauzar la vida política y la conflictividad social y que garantice una serie de equilibrios” (Córdova, 2011:260).

Estos avances institucionales y legales le han otorgado certidumbre tanto a procesos, como a ciertos derechos políticos y civiles de los mexicanos. Sin embargo, debe reconocerse que muchos de estos logros institucionales y legales no son ejercidos de forma efectiva en amplios sectores de la población. Puede decirse abiertamente que los derechos sociales; que van de la mano de los políticos, civiles, económicos y culturales en un sistema democrático, no han sido traducidos en condiciones concretas que hayan mejorado las condiciones de vida de muchos sectores vulnerables en México.

Esta ausencia de resultados concretos ha generado en la población insatisfacción y

desconfianza hacia los sistemas democráticos que han logrado construirse. Frente a este problema se plantea la necesidad de redefinir la estructura de la democracia liberal que ha sido la predominante durante el siglo XX y dar un giro hacia las concepciones no hegemónicas de la democracia. Pasar de un sistema de democracia representativa hacia una coexistencia y complementariedad con la democracia participativa (Santos & Avritzer, 2004). La democracia participativa ayudaría a construir una ciudadanía integral que contemple el acceso y ejercicio efectivo de todos los derechos políticos, civiles, sociales, económicos y culturales por igual (PNUD, 2004) mediante distintos mecanismos.

La insatisfacción con la forma actual de la democracia ha generado dos situaciones: la primera es una democracia en el que los “ciudadanos” únicamente tienen participación en los procesos electorales sin llevar a cabo participación en el funcionamiento del gobierno, en la elaboración e implementación de sus políticas, ni la participación en otras actividades de co-gestión. La segunda es el surgimiento de una democracia de baja intensidad, en la que se presenta una ausencia integral de derechos, limitándose únicamente a los derechos políticos, específicamente electorales (Olvera, 2008). Como consecuencia de estas dos situaciones se ha generado en amplios sectores de la población en México como en algunas partes de América Latina, insatisfacción por los resultados obtenidos con los sistemas de gobierno democrático. Esto porque no se ha resuelto su necesidad de justicia social, combinado con la presencia de ineficacia y corrupción gubernamental (PNUD, 2004; Montecinos, 2009). Estas muestras de ineficacia y de poca capacidad de respuesta del Estado a los problemas de la sociedad se presentan como una dificultad para la sostenibilidad de los gobiernos democráticos en la región.

El sistema democrático liberal, que pone énfasis en los procedimientos para la conformación de gobiernos y los sistemas de representación, no ha cumplido con las expectativas de la sociedad. Un sistema que difícilmente es representativo de la diversidad

étnica, de los grupos sociales que son excluidos y donde la diversidad de intereses sociales no concuerdan con los de élites políticas, económicas y sociales ha generado el mal funcionamiento del aparato público que combinado con las condiciones de pobreza y las prácticas de exclusión social que para Sarmiento (2007) tienen que ser visualizadas como una violación a los derechos humanos, agrava el contexto y posibilidades de desarrollo de nuestras sociedades. Al comienzo del siglo XXI América Latina sigue siendo la región más desigual de planeta combinado con altos niveles de exclusión social (ONU-Habitat, 2012), en este caso México y la ciudad de Monterrey no difieren de la condición regional. Esta situación exige la generación de nuevas ideas y acciones multidimensionales que mejoren la forma en la que se construye ciudadanía y se promueve la participación de los ciudadanos, pero al mismo tiempo la forma en la que se combaten las situaciones de exclusión social y se construye la inclusión. Entender a la democracia ya no solo como procedimiento para la conformación de gobiernos sino como lo plantea la democracia participativa: “como forma de perfeccionamiento de la convivencia humana... [como] una gramática de organización de la sociedad y de la relación entre Estado y la sociedad” (Santos & Avritzer, 2004:45).

El problema que se plantea en esta investigación es el deficiente ejercicio de los derechos y participación ciudadana entre los sectores que se encuentran en condición de exclusión social. La investigación propone que la falta de participación ciudadana y ejercicio de los derechos ciudadanos por un lado y la exclusión social por el otro, son situaciones relacionadas llegando a ser causa y efecto una de otra. Este problema es visible en amplios grupos de personas que por condiciones históricas, económicas y sociales se han encontrado excluidas del desarrollo, así como de la toma de decisiones gubernamentales.

Entre las acciones multidimensionales que buscan revertir esta situación se

encuentran las que propone la visión no hegemónica de la democracia o democracia participativa, las cuales tratan de abrir espacios para incluir a los ciudadanos y distintos actores de la sociedad en la gestión pública y en el proceso de las políticas sociales con las que se busque superar las condiciones de exclusión y vulnerabilidad. En algunos casos estas acciones se han visto favorecidas con los cambios generados por la descentralización en las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno. Esta descentralización ha permitido que pasen del gobierno federal hacia los estatales y locales responsabilidades en las decisiones e implementación de las políticas públicas, entre ellas las sociales. Diseños recientes de políticas sociales han buscado atender a los sectores urbanos excluidos y vulnerables con un enfoque integral, construyendo desde los gobiernos locales una mayor y mejor participación de los ciudadanos. Una de las herramientas con las que se ha buscado incluir a la población en condiciones de exclusión social en la gestión pública de los gobiernos locales ha sido el Presupuesto Participativo (PP).

La implementación de las políticas sociales a un nivel local apoyadas con la herramienta del Presupuesto Participativo (PP) puede establecer las bases para que se presente una corresponsabilidad entre el gobierno y ciudadanía. La experiencia del PP busca un mayor uso de los derechos políticos, civiles y sociales de forma cíclica, un empoderamiento de la sociedad logrando conquistas en unos derechos mientras se empuja la consecución de otros como lo menciona Guillermo O'Donnell (PNUD, 2004: 57-58) o como Alberto Olvera llama: un proceso de democratización de la democracia (Olvera, 2008:48).

En el municipio de Monterrey, se puede observar esa ausencia de posibilidades para ejercer los derechos ciudadanos y participar en la gestión pública, así como dificultades de diversos sectores de la población para acceder a distintos bienes y servicios. Esto se presenta como un problema para lograr una democracia más sostenible, que considera al

empoderamiento y participación de la ciudadanía como un aspecto fundamental. El ejercicio deficiente de los derechos políticos, civiles y sociales, y la ausencia de políticas públicas donde se contemple la participación y cogestión ciudadana han ayudado a que permanezcan viejas prácticas de exclusión social provocando el surgimiento de nuevos procesos excluyentes en los centros urbanos, como es el caso de Monterrey. De esta forma, debido a que la participación, el involucramiento y la cogestión de una ciudadanía incluyente, activa y propositiva deben contemplarse como uno de los pilares de un sistema democrático es que debe transitarse de un sistema de democracia simplemente electoral o representativo a un sistema más amplio de democracia participativa.

Entendido el PP como una herramienta favorable para la gobernanza urbana (Cabannes, 2004), esta investigación analizó y presenta un diagnóstico de las condiciones actuales en el caso del municipio de Monterrey para llevar a cabo una implementación amplia y profunda del PP que ayude a extender la participación ciudadana y a mejorar las condiciones de inclusión social en el municipio. Las condiciones analizadas serán retomadas del trabajo elaborado por Goldfrank (2006) donde muestra un listado de ocho condiciones que pueden determinar el éxito o fracaso de un PP.

Esta investigación tendrá un apartado que describirá el proceso emprendido en los últimos años en la ciudad de Medellín, Colombia, para implementar el programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo (PLyPP) para la gestión de los recursos del municipio. La referencia del programa de PLyPP no busca generar un estudio comparado, puesto que no hay programa con cual compararlo en Monterrey, tampoco será considerada como un programa para adoptar en el municipio mexicano, puesto que la misma teoría del PP (Cabannes, 2004) considera que ésta debe ser adecuada a la realidad de cada ciudad. El programa implementado en Medellín es descrito como un caso que ha ido evolucionando y se ha adaptado a las circunstancias que se le han presentado, obteniendo resultados

favorables en la promoción de la participación ciudadana y la priorización de las necesidades de los sectores excluidos de la ciudad. De igual forma se hace referencia a la ciudad de Medellín por tener indicadores similares a Monterrey: tamaño de población tanto del municipio como del área metropolitana; en índices de desarrollo humano, así como de exclusión social. Esta referencia también se enmarca en la situación de violencia generada por grupos delincuenciales que comenzó a vivir Monterrey y que Medellín enfrentó y continúa enfrentando en la actualidad.

Las preguntas que se buscarán resolver con esta investigación serán: conocer ¿qué condiciones previas favorables cubre el municipio de Monterrey para lograr la implementación del Presupuesto Participativo? para encontrar las fortalezas y debilidades del municipio para promover esta política. Otra cuestión a encontrar es: si la estructura institucional actual del municipio de Monterrey está diseñada para facilitar la implementación del presupuesto participativo, para mencionar en las conclusiones y recomendaciones las adecuaciones necesarias. Si bien este es un estudio de caso para el municipio de Monterrey, se tratará de identificar factores que limitan el surgimiento de más y mejores experiencias participativas en los municipios mexicanos como pudiera ser un programa de PP. Por último se responderá sobre las experiencias que pudiera aportar el programa de PLYPP de Medellín en el diseño de la política del presupuesto participativo a un futuro diseño e implementación en Monterrey.

La hipótesis general de la investigación considera que actualmente el municipio de Monterrey no presenta condiciones favorables para implementar con éxito un programa de presupuesto participativo. Esto se debe a la desarticulación actual de objetivos comunes entre los sectores público, privado y social. Una desarticulación generada históricamente por inercias políticas, sociales y económicas que no han permitido el desarrollo de valores colectivos, así como la participación ciudadana en Monterrey. Se espera que las

condiciones con un nivel más bajo sean la voluntad política, el capital social, el personal competente y la plataforma legal. Como hipótesis secundarias se busca responder las otras dos preguntas de la investigación: la estructura institucional del municipio de Monterrey no se encuentra diseñada para facilitar la implementación de un programa de presupuesto participativo, inclusive su diseño impide cualquier tipo de programa participativo de amplio alcance por la estructura jerárquica y vertical que presenta el municipio. Se encontró que esta situación no es exclusiva del municipio de Monterrey, sino que también se presenta en la gran mayoría de los municipios mexicanos. Finalmente las aportaciones de la experiencia del presupuesto participativo en Medellín se dan en torno a las condiciones previas de la voluntad política, los recursos suficientes, las garantías legales de continuidad y, un diseño institucional favorable que vincule la planeación local con la participación.

Esta investigación tiene dos objetivos concretos: mostrar a la herramienta del Presupuesto Participativo como una política que puede generar cambios en el acceso a la participación y la forma de su vinculación de los ciudadanos en la gestión pública local, así como en un mayor inclusión de los sectores vulnerables. Es decir, mostrar a esta política como una alternativa para solucionar el problema de la exclusión social y el deficiente ejercicio de la ciudadanía. El otro objetivo será mostrar las posibilidades de éxito que tendría una iniciativa de presupuesto participativo con las condiciones que actualmente existen en el municipio de Monterrey. Este segundo objetivo permitirá identificar inercias políticas, institucionales, sociales y económicas que representan ventajas y dificultades para la implementación de una programa como este en Monterrey.

La metodología del estudio será mixta. Las condiciones enumeradas por Goldfrank (2006) unas serán analizadas revisando documentos oficiales de la administración municipal e información pública municipal, leyes, solicitudes de información e informes de organizaciones no gubernamentales. El análisis cualitativo será complementado con un

análisis de los presupuestos aprobados de 2009 a 2013, resultados electorales y encuestas realizadas en el Área Metropolitana de Monterrey. A estas revisiones se integrarán análisis generado de entrevistas semiestructuradas a funcionarios clave del municipio de Monterrey para analizar su conocimiento de la alternativa que representa el Presupuesto Participativo y saber su noción de ciudadanía, participación ciudadana y exclusión social. También se entrevistó a miembros de organizaciones sociales para conocer las visiones, propuestas y solidez de la ciudadanía organizada para colaborar en la implementación del Presupuesto Participativo.

La investigación se divide en cuatro capítulos y una sección de anexos en donde se incorporarán distintos documentos utilizados en la investigación. El primer capítulo abordará el marco teórico y conceptual de la investigación. Para el marco teórico se desarrollará la propuesta de la democracia participativa y los conceptos claves que ésta engloba: ciudadanía, participación ciudadana, gobernanza, además del concepto de exclusión social para entender los elementos de la investigación. Estos conceptos estarán vinculados de tal forma que se mostrará a la participación ciudadana y las políticas públicas como una forma de generar inclusión social. El capítulo dos analizará a profundidad la política del presupuesto participativo. En una primera parte dará una definición de la herramienta de los presupuestos participativos, sus objetivos primordiales y características elementales. Se mencionará de forma breve su desarrollo histórico y su implementación en Porto Alegre, su expansión en la región junto con los beneficios que ha generado, pero también los retos y dificultades que se enfrenta esta política, reconociendo que no necesariamente es el remedio para la participación ciudadana y la inclusión social. Se abordarán las dimensiones y variables de las que se conforma esta política. Por último se desarrollaran las condiciones previas favorables en un municipio para implementar un presupuesto participativo. El tercer capítulo realizará una breve revisión de experiencias participativas en México, así como un



panorama general de la situación de la participación ciudadana en los municipios mexicanos. Lo anterior dará paso al análisis de las condiciones previas para el Presupuesto Participativo desarrolladas por Goldfrank para el municipio de Monterrey. Cada una de estas condiciones será analizada con distintas fuentes de información para elaborar un diagnóstico de cada una de ellas. El cuarto y último capítulo contendrá el diagnóstico de cada condición para Monterrey, las propuestas de la investigación, la revisión del cumplimiento de las hipótesis y las conclusiones.

**1. Marco conceptual y teórico: democracia participativa, gobernanza, ciudadanía, exclusión social y participación ciudadana**

## **Introducción**

Este capítulo realiza la exploración del marco teórico y conceptual de la investigación: democracia participativa, gobernanza, participación ciudadana y exclusión social. La perspectiva de la democracia participativa enmarca los conceptos que serán presentados de forma secuencial. En el marco de esta concepción sobre la democracia se muestra la necesidad de construir ciudadanía participando en la gestión pública, generando así una mayor inclusión social. Se desarrolla la postura de los objetivos de la democracia participativa planteada por Santos y Avritzer (2004).

Los conceptos que se desarrollan serán enmarcados con la democracia participativa. Se define la gestión pública como la forma en la que los gobiernos llevan a cabo su funcionamiento basados en criterios más flexibles buscando dejar atrás estructuras burocráticas y jerarquizadas. Se define el enfoque de la gobernanza como aquel que permite el involucramiento de los ciudadanos en las instituciones, procesos y funcionamiento del gobierno. El concepto de ciudadanía se visualiza como una práctica cotidiana en la comunidad, y no sólo como un estatus, para relacionarla de mejor forma con el concepto de gobernanza y más adelante con el concepto de exclusión social. La ciudadanía como práctica de la participación ciudadana se retoma de lo desarrollado por el republicanismo contemporáneo y Hannah Arendt. Como parte de lo desarrollado por Santos y Avritzer (2004) de la democracia como una forma de organización de la sociedad que debe reconocer la pluralidad humana se menciona de forma breve el concepto elaborado por María Teresa Uribe (1998) de ciudadanías mestizas, para reconocer la forma en la que se desarrolló la ciudadanía en América Latina y entender los aspectos que deben contemplarse para su implementación en nuestra región. Se describe el concepto de exclusión social como una condición que impide la práctica efectiva de la ciudadanía, y su contraparte: la inclusión social y los factores que implican su desarrollo.

La segunda parte de los conceptos abordados comienzan a introducir a las propuestas que contribuyen a la solución de los problemas de una ciudadanía deficiente y la exclusión social. Se describe a la participación ciudadana en las políticas públicas como parte del enfoque de la gobernanza como la forma de construir ciudadanía y generar inclusión social en aquellos sectores de la población que se encuentran marginados del desarrollo en las ciudades. Para que lo anterior se logre se requiere de una cultura política participativa, aunado a una estructura institucional y normativa en los municipios que ayuden a una sólida implementación de mecanismos participativos. Estos dos aspectos constantemente se estarán enfatizando a lo largo de la revisión conceptual. Los conceptos revisados estarían elaborando un marco teórico bajo el enfoque de la democracia participativa que lleve al tratamiento de la política del Presupuesto Participativo en el siguiente capítulo.

## **1.1 La Democracia Participativa**

Uno de los aspectos básicos de la democracia, y que la distingue de otros sistemas de gobierno, es que ésta la integran ciudadanos que poseen una serie de derechos, así como una serie de obligaciones y compromisos sociales (Merino, 2001). Así mismo, en la actualidad la democracia tendría que estar diseñada como un sistema de gobierno que permitiera a los ciudadanos involucrarse e incidir de forma directa en las decisiones que toman sus representantes, es decir, participar en la definición y funcionamiento de los gobiernos. Esta concepción hace referencia a la democracia participativa y busca ir más allá de la visión minimalista o hegemónica (Santos, 2004) que considera a la democracia únicamente como la posibilidad de elegir a sus gobernantes cada determinado tiempo, es decir, una democracia representativa.

El enfoque participativo de la democracia surgió en contraposición al enfoque del

elitismo democrático que predominó el debate sobre esta forma de gobierno a lo largo del siglo XX (Dagnino, *et. al.*, 2006). La concepción hegemónica, que también es conocida como el modelo liberal de la democracia, concentró los estudios de ésta en dos aspectos fundamentalmente: el primero fue lo que era deseable de la democracia como forma de gobierno. La postura por la que se decantó el debate fue sobre el procedimiento electoral para construir gobiernos representativos. Esto dejó de lado y excluyó del debate las formas de participación en la democracia. El segundo aspecto al que se orientó la postura hegemónica de la democracia fue sobre las condiciones estructurales de un país para establecer esta forma de gobierno y de la compatibilidad de la democracia con el capitalismo. Se planteó que la democracia impondría límites al capitalismo y generaría procesos redistributivos de la riqueza generada por este sistema económico. (Santos & Avritzer, 2004: 36). De esta forma la democracia terminó centrándose en la búsqueda la construcción de sistemas y reglas electorales, de la creación de procedimientos para conformación de mayorías para la toma de decisiones de las élites para finalmente construir gobiernos representativos de la sociedad (Santos & Avritzer, 2004), de ahí su nombre de democracia representativa. Dagnino, *et. al.*(2006) también aportan a esta discusión considerando que el enfoque representativo limita la participación y deliberación al interior de la sociedad porque no admite el conflicto social restringiendo la política y la democracia en la autorización y representación por medio de las elecciones.

Esta visión de la democracia predominó durante la mayor parte del siglo XX y fue el modelo impuesto en otras regiones como América Latina. Durante los procesos democratizadores de los últimos treinta años se impuso un sistema de democracia liberal cuyo sustento es la representación de la sociedad pero que no considera la pluralidad y diversidad humana, complementado con mecanismos electorales para elegir a los representantes que conformarían los gobiernos. Estos mecanismos implicaban una

limitación para los enfoques que tuvieran como base la participación de ciudadanos o grupos que no fueran los partidos políticos tradicionales. Santos y Avritzer (2004:38) consideran que el predominio de la visión de la democracia liberal representativa generó dos tipos de hegemonías en el debate democrático: el primero fue el abandono o marginación de papel de la movilización social y la acción colectiva para la construcción de la democracia, es decir darle mayor importancia a los acuerdos entre los representantes; de lo anterior se deriva el segundo debate predominante en la democracia: la sobrevaloración de los mecanismos de representación, sin la necesidad de que sean combinados con mecanismos de participación. De esta forma sucede lo que Dagnino, *et. al.*, (2006): el funcionamiento de la democracia representativa como un fin en sí mismo, una separación entre la sociedad civil y los ciudadanos con la sociedad política y los representantes, lo que no permite visualizar la interacción entre ellas y entender que los procesos democratizadores surgen y modifican al interior de la sociedad, es decir, que no se visualiza a la democracia como un proceso interminable: "que contiene proyectos, aspiraciones y experiencias que no se agotan ni están contenidos en la representación electoral" (Dagnino, *et. al.*, 2006:16)

Frente a esta concepción de la democracia surgió una postura que Santos y Avritzer (2004) consideran contrahegemónica. Estos autores consideran que esta postura no busca romper con los desarrollos procedimentales de la democracia, sino que van en contra las formas homogeneizadoras de la organización social y buscan que la democracia también sea concebida como una práctica social, como una forma de perfeccionamiento de la convivencia humana que llaman una *nueva gramática* para las relaciones de los individuos en la sociedad y de cómo ésta interactúa con el Estado (Santos & Avritzer, 2004: 45).

Respecto a la idea de la democracia como una gramática social Santos y Avritzer lo toman de lo desarrollado por Castoriadis, viendo a la democracia como una forma

sociohistórica, es decir como una construcción de una sociedad cambiante y de acuerdo a su etapa en la historia. Se entiende a la democracia como una forma de construir constantemente nuevas normas y leyes. Esta creación continua generada por la nueva gramática social de la democracia participativa amplía la indeterminación hacia distintos campos de la sociedad y no solo sobre quiénes serán los siguientes gobernantes como lo hace la democracia representativa (Santos & Avritzer, 2004: 46). Idea similar a la de Dagnino, *et. al.*, (2006: 15) donde consideran que el concepto de política y democracia se amplían con la participación y deliberación en los espacios públicos lo que ayuda a la construcción de un sistema de instancias que permitan a los ciudadanos involucrarse, vigilar y evaluar el ejercicio del gobierno.

La postura contrahegemónica de la democracia centra su atención en la relación del individuo con la sociedad, considerando los elementos culturales e históricos que componen a cada sociedad. Jürgen Habermas reflexionó sobre esta situación, llevando el procedimentalismo para la constitución de gobiernos a que los procedimientos fueran analizados como una práctica social. Habermas encontró esa práctica social en la esfera pública, siendo este el espacio donde los miembros de la sociedad deliberan en público los asuntos que les conciernen como comunidad, para Habermas únicamente son validas las normas que pasaron por la deliberación y consenso de los individuos que conforman una comunidad (Santos & Avritzer, 2004: 47). Así en la democracia participativa el procedimentalismo se convierte en participación de las distintas posturas que existen en la sociedad contemporánea. En sociedades plurales como las actuales, la participación y la deliberación son el proceso democrático.

Además de la cuestión del procedimentalismo centrado en los sistemas electorales creado por la democracia representativa, la democracia participativa también inserta el elemento de los movimientos sociales característicos de la diversidad cultural y que fueron

excluidos por la postura liberal de la democracia. La teoría de los movimientos sociales generó la consideración de la cultura como una parte constitutiva de las instituciones, así “los movimientos sociales estarían insertados en movimientos por la ampliación de lo político, por la transformación de las prácticas dominantes, por el aumento de la ciudadanía y por la inserción en la política de los actores excluidos” (Santos & Avritzer, 2004: 48).

A manera de resumen, el enfoque de la democracia participativa generó nuevos contenidos para profundizar la práctica de la democracia hacia una nueva gramática social. Santos y Avritzer (2004) consideran que la democracia participativa ha generado tres áreas de profundización. 1. La visualización de la participación social como el procedimiento de la democracia. Una participación que genere nuevas conexiones en las sociedades contemporáneas, relaciones que consideren la diversidad cultural y pluralidad existente “una nueva gramática social y una nueva forma de relación entre Estado y sociedad” (2004: 48-49). 2. La democracia participativa pone énfasis en el nivel de gobierno, llevando la discusión al nivel local, el nivel de gobierno más próximo a los ciudadanos. De esta forma existe mayor facilidad para transferir innovaciones e iniciativas de la sociedad a las administraciones y que estas sean incluidas en las decisiones públicas. 3. Al aumentar la participación se incrementa la representatividad de los grupos históricamente excluidos o de etnias minoritarias. La democracia participativa trata de ampliar las aportaciones de la democracia, haciendo que esta se convierta en una práctica social y no solo un sistema de gobierno. Puede decirse que la democracia liberal representativa fue el desarrollo teórico y práctico de un sistema de gobierno que visualizaba a la sociedad como un ente homogéneo y estable. Situación que si bien se presentaba de forma significativa en sociedades como la estadounidense o europeas occidentales, tampoco en esos lugares ha logrado la representatividad que se busca. La democracia participativa enfoca su atención en esa diversidad de la sociedad y la entiende como un ente cambiante, se reconoce la pluralidad

de grupos sociales, intereses e ideas y por ende la necesidad de construir mecanismos que los incluyan en la deliberación para el bien común. Lo que se busca con la democracia participativa, no es sustituir la democracia representativa, sino democratizar sus métodos y procedimientos.

## **1.2 Democratización de la Gestión Pública**

En las regiones como América Latina, se han desarrollado iniciativas comunitarias y participativas innovadoras para lograr una mayor incidencia y participación de los ciudadanos en la gestión pública, inclusive Dagnino, *et. al.* (2006:11) consideran el surgimiento de estos experimentos y prácticas para la innovación democrática en temas como: extensión en ejercicio de derechos, espacios públicos para deliberar y decidir, participación de ciudadanos y reconocimiento e inclusión de minorías, como uno de los procesos que han abonado a la renovación del debate de democrático y a una mayor consideración a la democracia participativa . Estos avances y la obtención del conjunto de derechos y obligaciones han sido el resultado de luchas ciudadanas durante el siglo XX que han ayudado a incrementar las posibilidades de involucramiento de los ciudadanos con la gestión gubernamental.

Una de las áreas en las que comenzaron a presentarse cambios fue en el funcionamiento del gobierno, cambios que buscaron incrementar su eficacia y eficiencia. De ahí surge el concepto de gestión pública, que se enmarca en un amplio proceso de reforma del sector público. Un cambio cuyas bases se encuentran en el tránsito de una administración pública con procesos burocráticos hacia una gestión pública con mecanismos gerenciales. Este proceso comenzó con lo que se ha conocido como Nueva Gestión Pública (NGP), que en conjunto con la disciplina de la Política Pública (PP) han buscado la mejora constante en los procesos y resultados gubernamentales. La PP se ha



enfocado al análisis de los procesos de toma de decisiones y la decisión (conocimiento *del* proceso y conocimiento *en el* proceso) del gobierno y cómo mejorar la calidad de esas decisiones. La NGP se ha enfocado en el estudio de la administración pública, su estructura jerárquica-burocrática y como mejorar la calidad de su gestión (Aguilar, 2007b:9).

La búsqueda actual de la democratización de la gestión pública se relaciona con la propuesta de la gobernanza. Ésta última plantea como una de sus condiciones para su correcta implementación promover la participación ciudadana en la gestión pública. Siendo la gobernanza “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (Aguilar, 2007:90). Esto es que la democratización de la gestión pública con la gobernanza implica que el estado en conjunto de los demás actores de la sociedad definan los objetivos comunes y la forma en la que se buscará lograrlos, postura que se conecta con lo que busca el enfoque de la democracia participativa y que más adelante se conectará con la visión de la ciudadanía republicana.

### **1.2.1 La gobernanza y la gestión pública democrática**

La renovación de los procesos gubernamentales que se buscaron con la NGP además de priorizar criterios de eficiencia, de flexibilidad normativa y del ciudadano como receptor de servicios, también derivaron en enfoques que consideraban esencial el involucramiento de la sociedad en la toma de decisiones. Esto último surgió con el concepto de gobernanza. Se entendió que la incidencia de la sociedad en la gestión pública incrementaba la legitimidad, así como la eficacia y eficiencia de los programas públicos. Bajo la gobernanza la participación de los ciudadanos en la gestión pública comienza a visualizarse como un derecho que genera reconocimiento en el espacio en el que se desenvuelve esta participación. Así la ciudadanía deja de ser contemplada de forma pasiva, para dar paso a

la participación en la gestión pública, “[pasa] al ejercicio de los derechos que le conciernen” (CLAD, 2009:2), es decir, que con la gobernanza se pone un énfasis en el proceso de la política y la gestión pública. En palabras de Cano los conceptos de gobernabilidad y gobernanza no tendrían que estar contrapuestos, sino complementarios, debido a que lo más deseable sería se tuvieran tanto resultados eficientes como procesos democráticos en el diseño de política pública (Cano, 2008:174). Además de ser un proceso para la dirección de la sociedad también es un “proceso social de definición de objetivos de la vida común y del modo colectivo de coordinarse para realizarlos” (Aguilar, 2007:93). Mismo Aguilar (2007) reconoce que la construcción de objetivos comunes no significa que existan visiones homogéneas en una sociedad, sino que la gobernanza se presenta como una forma de coordinación social donde los distintos objetivos coexistan de forma pacífica y respetuosa. Una situación donde los objetivos comunes sean determinados en conjunto por los distintos miembros de la sociedad creando una nueva *gramática social* como contempla la democracia participativa, con la deliberación en el *espacio público* como más adelante será visto con Hannah Arendt.

La gobernanza se presenta como un concepto que busca integrar las capacidades del gobierno y sus relaciones con la sociedad, “apunta a la necesidad [...] de un nuevo proceso directivo de la sociedad más que la reproducción del proceso directivo estructurado por la acción del gobierno aun dotado con la totalidad de las capacidades” (Aguilar, 2007b:6). La gobernanza en la democracia dirige un *sistema* de gobierno, a diferencia que en la gobernabilidad dirige un *sujeto* de gobierno (Cano, 2008:153). Se refiere a un co-gobierno, dejando atrás el modelo jerárquico, en donde instituciones estatales y no estatales, y actores públicos y privados, cooperan en el diseño y ejecución de políticas públicas (Mayntz, 2001:1). De esta forma el enfoque de la gobernanza sigue conectándose con los objetivos de la democracia participativa.

Con este enfoque de gobierno se construyen nuevas relaciones de los gobiernos con la sociedad y los sectores privados, “un modo de gobernar compartido, participativo, asociado, en red con organizaciones sociales [...] llevó al gobierno a recurrir a organizaciones privadas y las organizaciones de la sociedad civil [para] que participaran en la deliberación de los asuntos públicos” (Aguilar, 2007b:10). De este proceso surgen nuevas relaciones entre los gobiernos y la sociedad, nuevos vínculos que buscan incrementar el involucramiento e incidencia de la sociedad en las decisiones gubernamentales. Como una forma de ampliar el concepto de la NGP, y llevarlo a una Gestión Pública Democrática, Aguirre (2010:22) considera que para esto la noción de democracia debe ampliarse en dos sentidos: primero, en el modo en el que los ciudadanos participan. Segundo, en los temas que son incluidos en la deliberación, temas que muchas veces no son considerados o desconocidos por el gobierno.

La gobernanza sirve como un eslabón entre la gestión pública y la forma de construir ciudadanía y generar inclusión social con participación ciudadana. El concepto de gobernanza introduce a la relación entre los ciudadanos y la gestión pública para enfrentar la exclusión social. Durante el siglo XX la legitimidad y la validez institucional de los gobiernos era la raíz del problema gubernamental, es decir, la legitimidad del cargo era el centro del problema y análisis. En la actualidad los avances en los procesos de democratización y la serie de reglas establecidas: competencia electoral, división de poderes, respeto a los derechos ciudadanos, transparencia y rendición de cuentas, entre otras; reconociendo que aun se requiere avanzar en el apego irrestricto a estas reglas en nuestros sistemas democráticos, han permitido trasladar la atención al proceso de gobierno, la forma en la que el gobierno gobierna, es decir, en la legitimidad de su actuación (Aguilar, 2007b:2)

Para la gobernanza, el gobierno es un agente de dirección necesario pero limitado

(Aguilar, 2007b:6). Aun teniendo disponible todo el abanico de capacidades para gobernar se requiere incluir las aportaciones de los otros sectores de la sociedad. En la actualidad los gobiernos difícilmente pueden conocer, definir y atender las necesidades de una sociedad sumamente cambiante y dinámica (Aguilar, 2007:97), como será visto con el concepto de exclusión social, y que se encuentra cruzada por múltiples ámbitos, factores y ejes.

Los ejes conductores de la gobernanza se encuentran en dos procesos: la descentralización y la democratización. La descentralización con sus distintas variantes: la desconcentración de funciones; la delegación que ha transferido poder a agencias paraestatales; devolución tanto de poder como de funciones y; la privatización que ha transferido poder y responsabilidades a privados, “cuando se habla de descentralización [...] se habla de transferir la oferta de que tienen áreas de consumo por subconjuntos de territorios” (Bernal & García, 2010: 27). La democratización también debe considerarse el otro eje de la gobernanza, al redefinir el concepto de democracia como un sistema participativo, que busque el consenso, rendidor de cuentas, transparente, eficiente, equitativo, inclusivo y regido por la ley (Whittingham, 2002: 3).

La integración de distintos actores, además de los gobiernos, son redes de política donde surgen nuevas ideas para la solución de problemas. Estas redes de políticas permiten al Estado y a la sociedad colaborar de manera flexible para facilitar el diseño y ejecución de una política (Mayntz, 2001:2; Aguilar, 2007:99). Para que se dé la gobernanza se requiere un gobierno con capacidades y eficaz en sus respuestas, esto hace que el concepto de la gobernanza automáticamente incluya al concepto de la gobernabilidad. Las capacidades de gobierno que se refieren en la gobernabilidad se complementan con las capacidades de otros sectores cuando se habla de gobernanza. Estas capacidades, que en el pasado le pertenecían exclusivamente al gobierno, con la gobernanza se busca que

sean distribuidas en la sociedad, de un sistema de gobierno jerárquico y vertical a uno horizontal con interdependencia con los otros sectores sociales. Esta interdependencia es lo que empieza a construir una mayor participación de los distintos sectores que conforman la esfera pública, una gestión con la estructura de la gobernanza estaría facilitando la participación ciudadana en los asuntos públicos. Una participación que renovarían o en unos casos formaría una confianza en la sociedad en sus capacidades para la aportación de soluciones a los problemas de su entorno, soluciones que antes le correspondían únicamente al gobierno (Aguilar, 2007).

Para Mayntz (2001:3) la gobernanza requiere una serie de condiciones estructurales e institucionales previas para que logre llevarse a cabo. Estas mismas condiciones coinciden con las condiciones previas que requiere la política del presupuesto participativo para su implementación que serán vistas en el capítulo 2. Basándonos en lo que menciona Mayntz (2001) se puede considerar que las condiciones de la gobernanza pueden ser divididas en el plano de la sociedad y en el gubernamental/institucional:

- El poder debe estar disperso en la sociedad, sin que esto signifique que se encuentre fragmentado. Autoridades fuertes y eficientes, más no grandes y lentas. Una división del poder en distintos órganos e instituciones.
- Estas autoridades debieron ser electas democráticamente para legitimar su representación de todos los grupos de la sociedad y sus intereses.
- El gobierno debe contar con los recursos financieros suficientes para llevar a cabo sus funciones y acciones. Deben poder responder a las necesidades de regulación y competentes en los campos que le corresponden.
- Una sociedad civil fuerte, con funciones identificadas y organizada en los distintos subsistemas que representan. Una sociedad civil ayuda a la gobernanza porque “no puede existir [o ayuda a combatir] donde hay gran desigualdad social; es incompatible con una estructura de Estado feudal, con la esclavitud y la división de la población en castas” (Mayntz, 2001: 3). Esta sociedad civil deben tener autonomía frente al gobierno y libertad para realizar sus actividades para el beneficio de la sociedad.
- Aunque la sociedad civil tiene que estar diferenciada por las acciones que llevan a cabo, debe existir una identidad común. En las sociedades actuales existe una gran pluralidad e intereses distintos, pero estos no deben estar enfrentados, sino cooperar con el gobierno y otros actores en la formulación de políticas públicas para el bien común.

La revisión del concepto de gobernanza nos lleva a entender que este es:

“un proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el gobierno las organizaciones privadas y sociales (Aguilar, 2001:99). La gobernanza es el resultado de lo que los gobiernos emprendieron para reconstruir su capacidad directiva y lo que numerosos grupos ciudadanos, con el ímpetu de la democracia, emprendieron para tener voz y participar en la deliberación de los asuntos de la realidad pública y tener control sobre su conducción” (Aguilar, 2007:11).

Es una nueva forma de gobernar en la que el gobierno comparte las responsabilidades, por su limitación para conocer las necesidades de la sociedad tan diversa y cambiante que se presenta actualmente. En esta forma de gobernar se incluyen a los sectores sociales y privados, buscando la cooperación y solución colectiva de los problemas (Mayntz, 2001:5).

Aunque la gobernanza es un enfoque que puede aportar en gran medida a la democracia participativa y a la renovación de las relaciones entre el Estado y los actores no gubernamentales: empresas, organizaciones de la sociedad civil, centros de investigación, también deben identificársele diversas dificultades. La gobernanza no puede ser considerada como un mecanismo que automáticamente cambiará el funcionamiento del gobierno puesto que este es un concepto que implica dos dimensiones: “la intencionalidad social y la capacidad social de transformar los propósitos en realidades [...] La gobernanza contiene [...] una dimensión valorativa y una dimensión factual” (Aguilar, 2007:90). Es decir que este enfoque de gobierno busca formar objetivos comunes incluyendo a los distintos sectores de la sociedad por un lado, y construir instituciones y mecanismos para realmente lograrlos.

Una de las críticas que se le hacen al enfoque de la gobernanza es en el plano de la descentralización que llega a derivar en la privatización de los servicios públicos sin que esta privatización se traduzca en mejora en su provisión. De ahí que la gobernanza requiera de esa condición factual, es decir técnica, para que los gobiernos controlen de la mejor

manera esa descentralización, cómo serán distribuidas las responsabilidades entre los agentes sociales para el logro de los objetivos que fueron creados colectivamente. De esto último, la creación de objetivos colectivos, es donde surge otro aspecto problemático de la gobernanza: cómo y quiénes crean esos objetivos colectivos. Aguilar (2007: 94) reconoce que la gobernanza no implica o garantiza que todos los sectores sociales participarán de manera igualitaria y cooperativa:

“La importancia [...] que algunos actores tienen sobre otros en el proceso de definición de los objetivos [...] depende de la configuración que en una sociedad han asumido las relaciones sociales fundamentales (de propiedad, producción, conocimiento, poder...) y de su socialización [...] El tipo de tejido de las relaciones que hay entre gobierno y sociedad para fines directivos es algo que el concepto de gobernanza resalta específicamente y en lo que [...] consiste” (Aguilar, 2007:94)

Como ya se ha mencionado con las características de la gobernanza de Mayntz (2001), ésta requiere de una sociedad civil fuerte y organizada para tener posibilidades de incidir en la creación de esos objetivos comunes. La situación de esa sociedad civil en Monterrey será de gran importancia al representar una de las condiciones para la implementación de un presupuesto participativo.

### **1.3 Ciudadanía republicana para la democracia participativa**

La postura de la democracia participativa de generar una nueva gramática social para construir nuevos vínculos sociales también implica una visión más amplia del concepto de ciudadanía. Las estructuras políticas tradicionales de la democracia representativa han limitado la inclusión de la sociedad en la toma de decisiones creando así una ciudadanía apática e individualista por lo que se requiere retomar las posturas que consideren a ésta como una práctica para la construcción colectiva de comunidades y no como un estatus con derechos y obligaciones individuales.

La ciudadanía vista de esta forma ha sido la idea de la visión comunitarista y republicana. Esta postura considera que el problema de la ciudadanía liberal que va de la mano con la democracia representativa radicaba en haber centrado el interés únicamente en el individuo, olvidando la comunidad en la que se habitan:

“La idea-fuerza es que la identidad individual se forja en la integración en la comunidad y no en la autonomía radical del sujeto [...] la primera responsabilidad y la mejor forma de manifestación de ciudadanía son la defensa de la colectividad y la participación en sus instituciones y prácticas” (Olvera, 2008:38)

Esta ciudadanía no solo se refiere a la obtención de derechos y obligaciones sino que también busca insertarse en la esfera pública de la que habla Habermas para construir y mejorar su entorno colectivamente. El republicanismo reconoce que si bien en las sociedades modernas existe una gran diversidad de visiones, es en la deliberación e inclusión en la esfera pública (Arendt, 2005) que busca la democracia participativa, en donde se logran estos acuerdos, un lugar donde ciudadanos se identifiquen y deliberen en público sobre los problemas que enfrenta la sociedad.

La ciudadanía republicana se apoya en lo desarrollado por Hannah Arendt sobre el desarrollo de una cultura política activa en el espacio público. Esta autora considera a la ciudadanía como un:

“proceso de deliberación activa sobre las distintas identidades y posturas, cuyo valor reside en la posibilidad de construir nuevas identidades colectivas que pueden ser conocidas, deliberadas y transformadas de forma democrática en el espacio público” (Passerin, 1995: 158)

Arendt definía a esa deliberación y conformación de consensos en el espacio público donde los ciudadanos se ven como iguales como la *vita activa*. La actividad que nos define como especie humana y nos ayuda a construir identidades y objetivos comunes para la sociedad. Estas identidades colectivas que son construidas por la práctica y vinculación de la sociedad con la política, de esta forma la sociedad comienza a ser activa y participativa, y no pasiva y clientelar (Olvera, 2008:40) como se ha creado con la democracia



representativa. Olvera (2008:41) también reconoce que las posturas de la democracia participativa, que buscan una mayor “democratización de la democracia”, basan su idea de participación en lo desarrollado por Hannah Arendt, así

“ser ciudadano... significa en general poseer una serie de derechos y también una serie de obligaciones sociales. Pero ser ciudadano en una sociedad democrática significa, además, haber ganado la prerrogativa de participar en la selección de gobernantes y de influir en sus decisiones” (Merino, 2001: 11).

Los tres puntos nodales de la idea de ciudadanía de Arendt son: el espacio o esfera pública, la acción política para una identidad colectiva, y finalmente una cultura política activa. El primero, el espacio público, es donde Arendt consideraba que la ciudadanía se construye, porque permite conocer la realidad, posturas y propuestas de otros individuos o grupos de individuos, donde los objetivos de los grupos tan diversos que conforman la sociedad se deliberan, analizan, argumentan y priorizan. La segunda, la identidad colectiva que genera objetivos comunes. Ésta no es una identidad que se crea en un momento y para siempre, sino que es un proceso de construcción constante surgido de la deliberación y argumentación, siempre con el precepto de la solidaridad y respeto hacia la pluralidad. Por último, esta participación en el espacio público establece los cimientos para una cultura política democrática activa, una ciudadanía que construya y reconstruya su entorno y que se involucra en la co-gestión con el Estado (Passerin, 1995).

La ciudadanía activa y republicana de Arendt va más allá de la recepción de derechos y cumplimiento de obligaciones individuales de la ciudadanía liberal y busca llegar a los compromisos de los ciudadanos y la deliberación pública (Passerin, 1995:145). El enfoque de la ciudadanía republicana de Arendt implica el empoderamiento de los individuos y su involucramiento en la toma de decisiones en su comunidad. La creación de un espacio público donde sean puestos a deliberación los intereses de todos los grupos

que conforman las sociedades actuales. Con esta deliberación y debate público generar identidades colectivas que lleve a la acción política de la sociedad para la consecución de objetivos comunes; esta participación ciudadana en el espacio público finalmente generará en la sociedad una cultura política democrática activa (Passerin, 1995:163) y participativa. Se puede considerar que la ciudadanía de Arendt pone el énfasis en la solidaridad, el respeto y la autonomía entre los individuos, así la democracia no solo es de instituciones o representaciones sino de relaciones y vínculos sociales.

El problema es que los mecanismos de la democracia representativa no han desarrollado la práctica de una ciudadanía de este tipo. En México y para el caso del estado de Nuevo León, la población difícilmente lleva a cabo la práctica de la ciudadanía republicana. El ejercicio de la ciudadanía republicana no solo se dificulta por la falta de mecanismos que la promuevan, sino también por las condiciones de exclusión social que existen en nuestra. Susana Mallo (2010:21) retomando a Laclau encuentra que la dificultad que se presentan con las democracias actuales no son los valores que las sustentan, sino la estructura y mecanismos con los que se busca lograr dichos valores, los cuales requieren ser adaptados a las condiciones de las sociedades actuales.

### **1.3.1 Ciudadanías mestizas**

El concepto de ciudadanía mestizas elaborado por María Teresa Uribe puede ser incluido por el reconocimiento que la democracia participativa le da a los nuevos desarrollos democráticos que están fuera de los cánones establecidos por las democracias representativas. Aunado al reconocimiento que la visión republicana de la ciudadanía le dan a la pluralidad y diversidad que existe en las sociedades actuales. La construcción de la ciudadanía y el proceso para la obtención de los derechos civiles, políticos y sociales no pueden ser visualizados como un proceso secuencial ni similar en todos los países. Las

construcciones teóricas sobre la obtención de la ciudadanía y los derechos que ésta implica han sido visualizados bajo los avances que se lograron en Europa occidental y los Estados Unidos, de ahí las críticas a la democracia liberal por no ser aplicables estos desarrollos teóricos (Díaz, 2009:34) y que ya se abordaron más arriba.

En la construcción de los Estados de América Latina durante el siglo XIX y con los procesos de democratización de las últimas décadas del siglo XX fueron incluidos principios de democracias liberales, que en otros lugares ayudaron al desarrollo de los derechos ciudadanos, cuando nuestra región no había experimentado procesos de aprendizaje cultural de esos principios ni luchas sociales que impulsaran desde abajo esa obtención de derechos (Olvera, 2008: 25). En este sentido Olvera (2008) menciona el estudio de Charles Tilly en el que se encuentra una correlación entre derechos obtenidos y luchas sociales con una presión desde abajo:

“Cuando los derechos son concedidos desde arriba, la aplicación segmentada, particularista o selectiva aumenta. La experiencia histórica demostraría que los derechos, cuando no son el resultado de grandes luchas sociales, pueden ser aceptados pero no implantados o no aplicados adecuadamente” (Olvera, 2008: 25).

María Teresa Uribe (1998) llama ese proceso de creación de ciudadanos en el marco de la democracia liberal en nuestra región como: ciudadanía mestizas. Entender la dificultad en el establecimiento de los sistemas de gobierno democrático en Latinoamérica, implica reconocer la forma en la que éstos se expandieron: a través de instituciones liberales que buscaron generar un conjunto de valores democráticos en sociedades sumamente distintas a donde se originaron. Estas ideas e instituciones estaban centradas en el “ciudadano, la nación y la representación... [a diferencia que en Latinoamérica estaban centrados] en los diversos órdenes sociales, étnicos o comunitarios, históricamente constituidos, culturalmente cohesionados e identificados con sus tradiciones y su visión particular de *vida buena*” (Uribe, 1998:27). En este caso se debe diferenciar entre el orden político y el orden

societal que existe en un contexto dado. El orden político está conformado con los órdenes normativos, leyes y reglas que respaldan al Estado. En el otro caso, el orden societal no se encuentra regido por marcos legales o institucionales, éstos se encuentran controlados por las tradiciones, creencias y tradiciones de una sociedad o comunidad. Lo que se derivó de la situación anterior es lo que María Teresa Uribe ha llamado: una ciudadanía mestiza. Una ciudadanía que buscaba fundamentarse en ideales y preceptos liberales orientados al otorgamiento de derechos individuales, pero en un contexto dominado por prácticas y estructuras comunitarias.

#### **1.4 Exclusión Social y pérdida de ciudadanía**

El estudio *La Democracia en América Latina* elaborado por el PNUD (2004) concluye que uno de los factores que dificulta la implementación de una democracia más amplia y profunda en nuestra región, pudiendo ser considerado también para el caso específico de Monterrey, es el deficiente ejercicio de la ciudadanía. En esta situación de ciudadanía limitada o deficiente se encuentran amplios sectores de la población excluida del desarrollo por razones sociales, económicas, étnicas, culturales, territoriales, edad o salud. Es claro que estas personas al encontrarse en condiciones de exclusión social también les son negadas las posibilidades y canales para llevar a cabo una práctica efectiva de sus derechos como ciudadanos.

Algunos autores consideran que actualmente condiciones como la pobreza, la marginación y la visión más amplia de la exclusión social, no sólo son generadas por factores económicos, sino que también surgen de campos más amplios. Paulette Dieterlen (2011) considera que estos fenómenos sociales no solo tienen que ser estudiados desde el punto de vista económico: construcción de líneas de pobreza, la capacidad de compra, o la renta de las personas o los hogares. Por otro lado tampoco basta con ser vistos únicamente

desde el punto de vista cualitativo estudiando las estructuras sociales, políticas, económicas y culturales que causan la pobreza. Dieterlen considera que también tendrían que estudiarse desde la perspectiva de la ética y la filosofía política. Primero por representar éstas un daño moral a la autonomía y a la dignidad del ser humano para lograr su desarrollo, y desde la filosofía política, por ser la pobreza una limitante para ejercicio de una ciudadanía efectiva.

En el mismo sentido Libardo Sarmiento (2007) considera que las condiciones de exclusión social deben ser entendidas como una violación a los derechos humanos, como un incumplimiento del Estado para otorgar el mínimo de condiciones para que la población satisfaga sus necesidades y ejerza sus derechos de forma plena. Las propuestas de Dieterlen y Sarmiento, complementan la visión de la democracia participativa y la ciudadanía republicana para buscar las vías para la construcción de una ciudadanía como una vía para la inclusión social.

Por otro lado debe tomarse en cuenta que las nuevas formas de desigualdad, ya no se encuentran solamente determinadas por el plano económico. Nuevos mecanismos de segregación social que van más allá del ingreso económico han generado nuevas condiciones que dificultan o inhiben la participación política, económica o social de distintos sectores de la sociedad, “la exclusión social involucra al menos tres factores: los excluidos, las instituciones de las que son excluidos y los procesos a través de los cuales se les excluye” (Tapia, 2010:36).

En ese sentido el concepto de exclusión social ayuda a extender los márgenes que llegan a tener los conceptos de pobreza y desigualdad. Si a una situación de bajos ingresos; plano económico, se le agrega inestabilidad laboral o desempleo de larga duración; enfermedades o mala salud; poco acceso a la vivienda o aislamiento territorial de esa vivienda; una baja formación; la escasez de redes sociales o familiares; estamos hablando

de un problema más amplio y complejo que tiene múltiples orígenes y que requiere ser atendido por distintas vías.

#### **1.4.1 La exclusión social y sus componentes**

La exclusión social es un concepto que ha sido desarrollado para darle mención a los distintos tipos de prácticas y situaciones que, más allá del plano económico, impiden el ejercicio de la ciudadanía, de los derechos y libertades básicas de los individuos (Subirats, 2004). Este concepto adquiere importancia por los cambios sociales, laborales y económicos que se han presentado en la actualidad. Los cambios generados por el sistema capitalista de producción y las modificaciones que se han presentado en la sociedad industrial; que en el pasado otorgaba cierta estabilidad y certidumbre hacia futuro, han alterado los mecanismos que ayudaban a integrar y articular a la sociedad (Brugué, Gomà & Subirats, 2002; Reyna & Ziccardi, 2010).

Esta situación ha provocado que distintos grupos de la sociedad queden fuera de los avances generados. Nuevos mecanismos ya no aseguran o dificultan la integración de distintos grupos y sectores de la población, ampliando así el número de excluidos en nuestras sociedades. Víctor Durand (2008) considera que los excluidos son aquellos grupos que han sido separados por el sistema capitalista actual, en el que domina el cambio tecnológico y el conocimiento como fuerza productiva. De esta forma muchos individuos sin acceso a ese conocimiento y respaldo tecnológico comienzan a quedarse rezagados o no son incluidos en el tren del desarrollo. La Unión Europea define a la exclusión social como:

“el proceso que relega a algunas personas al margen de la sociedad y les impide participar plenamente debido a su pobreza, a la falta de competencias básicas y oportunidades de aprendizaje permanente, o por motivos de discriminación. Esto las aleja de las oportunidades de empleo, percepción de ingresos y educación, así como de las redes y actividades de las comunidades. Tienen poco acceso a los organismos de poder y decisión y, por ello, se sienten indefensos e incapaces de asumir el control de las decisiones que les afectan en su vida cotidiana.” (U.E., 2003)

Brugué, Gomà y Subirats (2002) también hacen referencia en la exclusión social a los mecanismos, procesos y prácticas en los que se marginan a grandes sectores de la población. Para estos autores la exclusión social: “engloba a la pobreza pero va más allá; la exclusión social se define también por la imposibilidad o dificultad intensa de acceder a los mecanismos de desarrollo personal e inserción socio-comunitaria y a los sistemas preestablecidos de protección” (2002:10). Ampliando esa mención anterior Subirats (2004) define a la exclusión social como:

“un proceso dinámico de acumulación, superposición y/o combinación de diversos factores de desventaja o vulnerabilidad social que pueden afectar a personas o grupos, generando una situación de imposibilidad o dificultad intensa de acceder a los mecanismos de desarrollo personal, de inserción sociocomunitaria y a los sistemas preestablecidos de protección social” (2004:19)

Al centrarse en prácticas o procesos, la exclusión social y define y analiza de mejor forma los procesos que dificultan el ejercicio de la ciudadanía que es el enfoque de esta investigación. La exclusión social aterriza su análisis en las prácticas y procesos que excluyen grupos y/o personas de las actividades en una sociedad. En el primer renglón de la definición de la U.E. se puede entender esa causa-efecto entre la participación ciudadana deficiente y la exclusión social: proceso que relega a las personas y les impide participar plenamente debido a su condición social.

Una de las características de la exclusión social es que se presenta como un fenómeno multifactorial y multidimensional. Esto significa que sus orígenes se encuentran en distintos puntos de las estructuras sociales, políticas y económicas. La exclusión social se construye a partir de distintas circunstancias que la mayoría de las veces se interrelacionan y retroalimentan para construir un problema sumamente amplio y complejo (Brugué, Gomà y Subirats, 2002; Subirats, 2004). Estos autores consideran que la correlación que se pueden presentar en casos de barrios marginados, infravivienda, violencia, enfermedades, pobreza, entre otros, exige visualizar a la exclusión social desde

posiciones multidimensionales, transversales e integrales.

El componente multidimensional de la exclusión social implica que ésta sea atendida desde las políticas públicas, en conjunto con los valores sociales, la acción colectiva y las acciones institucionales. Brugué, Gomà y Subirats (2002) consideran que los acuerdos políticos y sociales que se den para explicar el problema de la exclusión social serán claves para su solución. En el pasado la homogeneidad de los distintos grupos en situación de desigualdad y marginación ayudaron a la autoorganización para la búsqueda de soluciones. La heterogeneidad actual de los grupos excluidos dificulta esa organización y más compleja su atención.

En síntesis la exclusión social es un fenómeno que se ha constituido por un largo proceso histórico, que se ha agravado con las condiciones cambiantes de la actualidad por lo que implica que sea abordado desde el Estado en conjunto con la sociedad con políticas públicas integrales y flexibles. Encontrarse en una situación de exclusión social dificulta la práctica efectiva de la ciudadanía y la integración real con la sociedad. La diversidad de componentes de este fenómeno se combina con la presencia de distintos ámbitos o espacios donde se puede presentar una condición de exclusión social. Asimismo cada uno de estos ámbitos contiene factores que generan y amplían la exclusión social.

#### **1.4.2 Ámbitos, factores y ejes de la exclusión social**

Una condición de exclusión social puede surgir de distintos ámbitos que son espacios comunes en la vida de las personas: el económico, el laboral, el formativo, el sociosanitario, el residencial, el relacional y el de la ciudadanía y participación (Subirats, 2004:20). En la mayoría de los casos la pobreza se convierte en la desencadenante que deteriora uno o varios de estos ámbitos por lo que se deriva en exclusiones de distintos tipos y de distinta intensidad. En estos ámbitos se concentran distintos tipos de factores o situaciones más específicas que suelen combinarse entre sí, por ello Subirats (2004:21) considera



importante visualizar la flexibilidad y permeabilidad de los límites entre una situación de inclusión y de exclusión social; en donde un individuo o grupo de individuos en unos ámbitos y factores pueden encontrarse en una situación de relativa inclusión y de un momento a otro caer en la exclusión. Junto a estos ámbitos y factores Subirats (2004:21) también toma a consideración tres ejes que estructuran las desigualdades sociales con una visión más allá de lo económico: la edad, el género y la etnia. Estos tres ejes pueden reforzar procesos de inclusión o exclusión en los factores y ámbitos que hemos mencionado.

El fenómeno de la exclusión social está compuesto por múltiples causas que se encuentran interrelacionadas, de ahí la necesidad de analizarla y atacarla con políticas públicas de forma integral y transversal. El Anexo 1 tomado de Subirats (2004) resume los ámbitos que influyen en una condición de exclusión social. En la actualidad se necesita entender y analizar los problemas sociales desde múltiples ángulos: “una nueva forma de representar, de problematizar las tradicionales cuestiones sociales, las desigualdades, la conflictiva relación entre la esfera política de derechos, deberes y estatus de ciudadano y una esfera económica que sigue generando [...] desigualdad” (Subirats, 2004:32). Resumiendo, el concepto de exclusión social ayuda a entender las nuevas formas en las que se expresa la pobreza, desigualdad y marginación, y sus múltiples consecuencias, además es un concepto con el que se pueden analizar y abordar las dinámicas y procesos que provoca para construir respuestas, de igual forma, múltiples e integrales.

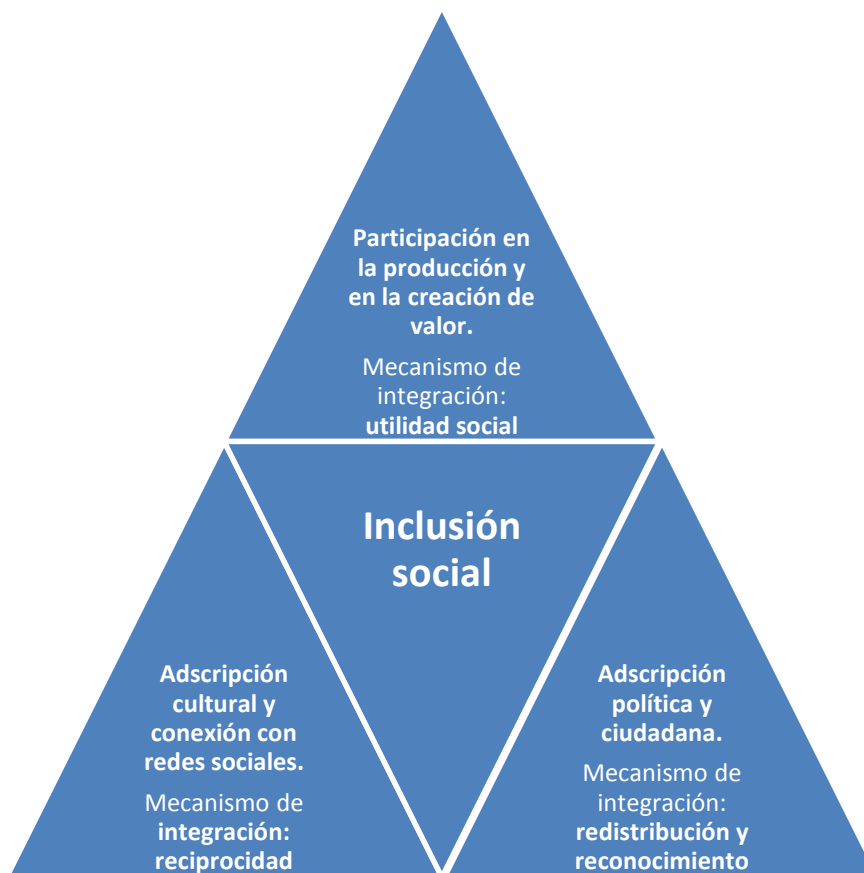
#### **1.4.3 Pilares de la inclusión social**

Después de desarrollar las características que conforman la exclusión social, es necesario definir a lo que sería por inclusión social y cuáles son los pilares que la sostienen. Subirats (2004) plantea que en la inclusión social los individuos forman vínculos constantes y recíprocos. La inclusión social se orienta en tres ejes básicos para formar parte integral de la sociedad.

El primer eje es la integración en el mercado y/o la utilidad social con la que una persona logra integrarse a su entorno, es la vinculación a la contribución colectiva y participación en la producción y creación de valor. Como segundo eje se encuentra la adscripción política y ciudadana de los individuos con su comunidad, la redistribución del poder y el reconocimiento de estos individuos de parte de las instituciones públicas. Por último, el tercer eje se sustenta en las relaciones de reciprocidad que se construyen con el respaldo de la familia y las redes construidas en la sociedad (Subirats, 2004).

Los ejes de la inclusión social no funcionan de manera aislada. En distintos planos se interrelacionan, se impulsan o ayudan entre sí para llevar a una situación de estabilidad a un individuo o grupo de individuos; o por el contrario, se contraen o deterioran la solidez de los otros ejes, generando una situación de vulnerabilidad social que lleve a la exclusión social.

**Figura 1. Los pilares de la inclusión social**



Fuente: Joan Subirats, 2004

### 1.5 Participación ciudadana en las políticas públicas en el nivel local

La participación en la generación de políticas públicas ha sido planteado como la forma de abordar las dos situaciones planteadas en esta investigación: la exclusión social por un lado, y la búsqueda de la creación de ciudadanía por el otro.

Para resolver estas situaciones, el Estado interviene por medio de políticas públicas, éstas “son las formas de intervención de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental a la que corresponde dar las soluciones específicas para atender distintos asuntos públicos” (Lahera en Ziccardi, 2008:128). Sin embargo, Canto (2008:14) considera que actualmente las políticas públicas no pueden estar centradas únicamente en la función gubernamental, del Estado como ordenador y formulador de ofertas para la

sociedad, sino que debe ser vista como una “acción que involucra activamente a los actores sociales” (2008:14).

Hasta hace unos años el proceso de políticas públicas: definición, diseño, implementación, ejecución y evaluación, les correspondía totalmente al Estado, sobre todo a los gobiernos centrales. En la actualidad se busca otorgar un carácter integral a la acción estatal con la creación de canales para un mayor involucramiento de distintos actores, como fue visto con la gobernanza. Retomando el comienzo de este capítulo, este involucramiento buscaría promover la práctica de una democracia más participativa para otorgarle calidad a la democracia representativa (Ziccardi, 2008). Esta forma de diseñar políticas públicas buscan la construcción de ciudadanía y la recuperación del sentido de comunidad que se requiere actualmente (Brugué, 2010).

Las políticas públicas tienen el papel fundamental no solo de atender, sino también de buscar soluciones a las causas de la de exclusión social. Brugué, Gomà y Subirats (2002) y Ziccardi (2008, 2008b) remarcan que el involucramiento del Estado con las políticas públicas, debe presentarse en los distintos niveles, teniendo especial importancia el nivel locales, siendo éstos los más próximos a la población. Dentro del proceso de descentralización gubernamental, iniciado hace algunos años, se otorgaron nuevas responsabilidades a los gobiernos locales. Sin embargo esta descentralización generó dos tipos de resultados: el primero fueron mayores oportunidades para participar en la gestión en el nivel local y estatal; el segundo resultado fue el reforzamiento de las prácticas autoritarias y clientelares en estos niveles de gobierno (Arzaluz, 2013: 164). Por eso es que con las responsabilidades que han sido traspasadas a los gobiernos locales, se requieren cambios en las estructuras gubernamentales para una mejor elaboración e implementación de políticas sociales (Reyna & Ziccardi, 2010). Pasar de estructuras rígidas y simples a una estructura flexible y compleja, donde la esfera pública local se relacione con la sociedad

mediante distintos mecanismos de participación ciudadana, comunitaria y empresarial (Ziccardi, 2008).

La participación ciudadana se convierte en ese puente necesario entre el gobierno y la sociedad. Arzaluz (2013:167) retomando a (Blanco, Subirats y Fleury, 2011) considera que la participación ciudadana se apoya en una “nueva institucionalidad” en la relación Estado-sociedad. Una relación que concede un protagonismo a los actores comunitarios como partícipes y agentes de cambio en su espacio urbano, incluyendo de forma integral las distintas visiones de los grupos que conforman una ciudad. Situación contraria a la “vieja institucionalidad” donde el gobierno tenía la decisión en las políticas de forma jerárquica. Esta nueva institucionalidad llevada a cabo en los gobiernos locales promueven la participación de la sociedad en “nuevas formas de gestión, como los presupuestos participativos” (Arzaluz, 2013:167).

La participación ciudadana es una herramienta que puede generar un mejor funcionamiento de la democracia (Font *et al.* 2010), al permitirle a los individuos tener una mayor incidencia en las decisiones gubernamentales: “concebida [...] como la forma de inclusión de la ciudadanía y sus organizaciones en las decisiones públicas [...] no es igual ni reemplaza a la participación política sino que más bien la complementa” (Ziccardi, 2008:104) siendo este complemento el que se refiere entre la democracia representativa y la participativa. Para esta autora la participación ciudadana se refiere a la interacción entre los individuos y el Estado, dándole un mayor significado de público a la actividad del Estado (Arzaluz, 2013:167).

Es en el ámbito local donde la participación encuentra un mejor campo para desarrollarse por la proximidad entre gobernantes y gobernados (Font *et al.*, 2010). En el siglo XVIII Bentham veía a los ayuntamientos como el órgano que generaba una descentralización administrativa del Estado y a mejorar la eficiencia en su actuación. Por

otro lado Stuart Mill, veía a los municipios como escuelas de ciudadanos, espacios que acercaban a gobernantes y gobernados, además de instrumentos que favorecen la división del poder en distintos sectores de la sociedad (Brugué & Martí, 2011:15).

La participación ciudadana es factor en los dos elementos principales del argumento de esta investigación. Mecanismos e instituciones funcionales y flexibles y un entorno propicio para la participación ayudan a la construcción de ciudadanía (Merino, 2001). Con ella se comienza ejercer los derechos ciudadanos, se construye una sociedad más activa e involucrada en la esfera pública. La participación también ayuda a combatir las prácticas clientelares tan arraigadas en nuestro contexto y que son contrarias a un sistema de gobierno democrático. El segundo elemento del argumento en el que influye es que la participación ciudadana abre espacios para que sectores que se encuentran en una condición de exclusión social tengan la posibilidad de ejercer y practicar sus derechos involucrándose y decidiendo sobre las políticas públicas que pueden cambiar su entorno.

El acto de participar en nuestra sociedad se encuentra íntimamente relacionado con las circunstancias y al conjunto de voluntades humanas, “El medio político, social y económico [...] y los rasgos singulares de los seres humanos que deciden formar parte de una organización, constituyen los motores de la participación: el ambiente y el individuo, que forman los anclajes de la vida social” (Merino, 2001:2). Con esto se hace referencia a que la participación estará influenciada por las condiciones del contexto en el que nos encontramos y por razones personales: “la participación es siempre, a un tiempo, un acto social, colectivo, y producto de una decisión personal” (Merino, 2001:2). La participación se verá impulsada por motivos personales, así como por el contexto político y social que incentive o inhiba los deseos de formar parte de acciones colectivas, así como por el entramado institucional disponible para esa participación.

Por otro lado, la participación ciudadanía no puede ser “secuencial” (limitada a la

elección de los representantes), sino que debe presentarse en todo proceso del gobierno (Brugué & Martí, 2011:16). Esta participación se presenta como una forma de influir en las decisiones de los representantes que fueron elegidos por medio de los votos, y hacer que estas decisiones estén de acuerdo a las demandas, las carencias y expectativas de la sociedad (Merino, 2001). La primera etapa de la participación de la sociedad se presenta en las elecciones, pero debe entenderse que la participación no se agota en el ejercicio del voto: “para que esta forma de gobierno opere en las prácticas cotidianas, es ciertamente indispensable que haya otras formas de participación más allá de los votos” (Merino, 2001: 3). La participación de los ciudadanos incrementa las relaciones con las autoridades y abre nuevos espacios donde se pueden llevar a cabo dichas relaciones. De esta forma los ciudadanos ejercen un control en el manejo del gobierno y el poder concedido a los gobernantes: “participación que se vuelve representación gracias al voto, y representación que se sujeta a la voluntad popular gracias a la participación cotidiana de los ciudadanos” (Merino, 2001: 10).

La participación ciudadana es la parte esencial de la construcción de la democracia participativa, sin embargo también debe reconocerse que los espacios para la participación en el ámbito público siguen siendo la excepción más que la regla “Entre los políticos siguen predominando las reticencias hacia la apertura de nuevos espacios participativos, entre la ciudadanía la apatía y la falta de implicación” (Font *et al.*, 2010). Por otro lado también debe entenderse que ésta no surge automáticamente con la presencia de un marco legal. Aunque en los últimos años los mecanismos participativos han tenido avances significativos esta no genera automáticamente el involucramiento de los ciudadanos, además de persistir situaciones donde la participación es fácilmente cooptada por grupos cuya preocupación para participar es la de priorizar sus intereses, incrementando así las diferencias en la representación social (Cunill, 1995).

“la clave de la participación no reside en los mecanismos institucionales que la hacen propicia, sino en el encuentro entre un ambiente político que empuje a tomar parte en acciones comunes y una serie de voluntades individuales [...] la verdadera participación ciudadana es el encuentro entre algunos individuos que libremente deciden formar parte de una acción colectiva y de un entorno que la hace propicia” (Merino, 2001: 15-16)

Respecto a lo anterior Merino (2001) también enfatiza que ésta debe ser conducida gradualmente, relacionando los procesos de la creación de estímulos y canales de participación con los intereses de los individuos a participar. Un exceso de expectativas o demandas individuales que difieran de los canales establecidos podrían desbordar la participación ciudadana.

### **1.5.1 El porqué, el quién y el cómo de la participación**

De lo anterior se desprende la necesidad de entender lo que Brugué y Martí (2011:22) y Cano (2008:154) clarifican de la participación ciudadana: el porqué, el quién y el cómo de la participación.

Siendo el *porqué* de la participación el análisis de los objetivos que se buscan con la participación, se clasifican en: 1. El papel que se les busca dar a los ciudadanos y 2. Los resultados que los gobernantes obtendrán de la participación. En el primer objetivo: el papel de los ciudadanos, se construye una escala de tres niveles, en donde los instrumentos participativos que solo ofrecen información a los ciudadanos se encuentra en la parte más baja. Cano (2008:154) encuentra que el nivel de la información limita a los ciudadanos a sólo conocer el funcionamiento del gobierno sin incidir en él. El nivel intermedio es la consulta a los ciudadanos y organizaciones, sin ir más allá sobre decisiones del gobierno. Con esta consulta se busca la opinión y puntos de vista sobre un problemática de los ciudadanos la cual debe atender el gobierno. Este nivel tiene los mecanismos de encuestas de opinión y satisfacción o de consejos consultivos (Cano, 2008:155). Estos dos niveles se encuentran relacionados con el enfoque de la gobernabilidad, en donde el gobierno



contempla la participación ciudadana pero éste tiene la decisión final. En el nivel más alto de la escala están los objetivos que se vinculan con el enfoque de la gobernanza. Brugué y Martí (2011) lo resumen en *derecho a tomar parte*. Es la participación donde los ciudadanos tienen poder de decisión en el funcionamiento del gobierno. Cano (2008:155-156) compone este nivel con dos acciones: la cogestión y la decisión. En la primera los ciudadanos colaboran en la implementación de las políticas públicas. La segunda los ciudadanos además de ser informados y consultados tienen poder de decisión para orientar la acción gubernamental y en algunos casos hasta de cogestión. Este nivel supone un “alto grado de compromiso de los ciudadanos con el interés público, así como de los actores gubernamentales con el respeto y acatamiento de la decisión adoptada” (Cano, 2008:156). Estas dos acciones están relacionadas con mecanismos como el presupuesto participativo.

### **Cuadro 1. Objetivos de la participación ciudadana**

Los múltiples objetivos de la participación ciudadana

<b>En función del papel otorgado a los ciudadanos</b>	<b>En función de aquello que obtienen los gobernantes</b>
Derecho a ser informados	Disponibilidad de colaboradores
Derecho a ser consultados	Legitimidad política
Derecho a tomar parte	Mejora de las decisiones
	Fortalecimiento del capital social

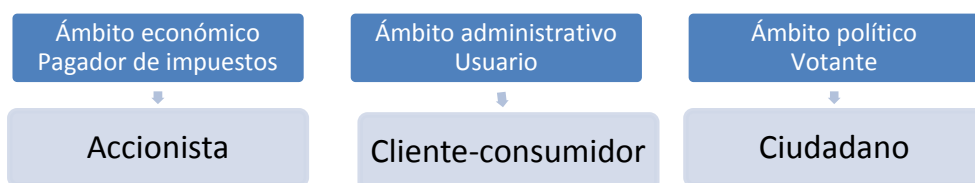
Fuente: Brugué y Martí (2011:23)

En el segundo objetivo; lo que obtienen los gobernantes de esa participación, Brugué y Martí (2011:24) encuentran dos objetivos tradicionales: el logro de legitimidad al consultar a los ciudadanos y la mejora en las decisiones al ser incluidos en todo el proceso de políticas públicas. Y dos objetivos de nueva generación: disposición de colaboradores por implicar a la sociedad civil en la gestión del Estado, y construcción de capital social por sensibilizar y generar conductas y actitudes ciudadanas, ciudadanos que busquen el bien común (Brugué y Martí, 2011:24-25).

El *quién* de la participación indica la transformación que han tenido los individuos para llevar a cabo su participación, “ciudadanos más activos, menos sometidos y más exigentes en sus relaciones con las instancias político-administrativas” (Brugué y Martí, 2011:26). Ciudadanos que dejen de ser individuos pasivos que simplemente funcionan como espectadores para empezar a involucrarse en el manejo del gobierno en tres dimensiones: económicas, administrativas y políticas. En la dimensión económica, los ciudadanos no solo tienen que estar limitados a pagar impuestos, sino que buscan involucrarse en el manejo de sus recursos, y saber en qué y cómo se utilizan. En la administrativa ya no quieren ser receptores cautivos de servicios de mala calidad, sino que ya se encuentran en posición de exigir servicios de calidad. Respecto a lo político, los ciudadanos ya no buscan ser simplemente votantes cada determinado tiempo, en la actualidad expresan sus opiniones y que estas sean tomadas en cuenta en el actuar del gobierno, es decir ciudadanos en una concepción más amplia (Brugué y Martí, 2011:26-27).

El *cómo* de la participación es la forma en la que se presenta la participación de los ciudadanos, Brugué y Martí lo dividen en tres formas: monólogo, palabrería o diálogo. El monólogo como forma de participación donde un grupo domina el discurso y que simplemente se dedica a transmitir los mensajes a la ciudadanía sin que ésta genere una retroalimentación. La palabrería donde todos hablan y opinan pero no se llega a un resultado concreto. El diálogo es la forma de participar por medio de estructuras definidas, con actores bien identificados y que representan la pluralidad de una sociedad. En el diálogo se prioriza la deliberación y la retroalimentación, llegando a conclusiones y acciones concretas. Lo que se propone “es que el desarrollo de la participación y de la democracia local reclama una fuerte sintonía entre las justificaciones (el porqué), los protagonistas (el quién) y los instrumentos (el cómo)” (Brugué y Martí, 2011:31).

**Figura 2. La activación del rol de los ciudadanos**



Fuente: Brugué y Martí, 2011:27

Por último la participación ciudadana tiene que estar contemplada en dos criterios: la base con la que se participará y la etapa de la participación. La primera va dirigida a la diferencia entre la participación individual o colectiva. La segunda se dirige al momento en que se lleve a cabo el involucramiento: en el diagnóstico de los problemas y formulación de la agenda; en la formulación de las políticas y la adopción de decisiones; o en la gestión de las políticas (ver Anexo 2).

En las etapas del proceso de políticas públicas se considerarían al: surgimiento del problema, inclusión en la agenda pública y su definición, formulación y diseño de la política, su implementación y evaluación de los resultados de la política. Los mecanismos para la participación ciudadana pueden estar diseñados para definir problemas y la formación de la agenda; para tener un poder decisonal; o los mecanismos que involucran a los ciudadanos en el proceso de gestión (Font *et al*, 2010), esto será determinado por la estructura institucional, el entorno político y los intereses individuales en los que esté montada la participación ciudadana, como menciona Merino (2001).

En los últimos años distintos mecanismos para la participación ciudadana han sido formulados. Estos han variado en su profundidad y objetivos debido al contexto en el que han sido llevados a cabo. Font *et al*. (2010) realizan una revisión y ordenan de distintos instrumentos participativos de acuerdo a cinco criterios que pudieran analizarse en cada uno: la representatividad de los distintos sectores de la sociedad que puede tener cierto

mecanismo; la legitimidad que puede construir dicho mecanismo, dividiéndose en el grado y calidad de información que obtienen los ciudadanos participantes, la generación de educación y capacidades participativas, y la extensión de las posibilidades de participación en la población; por último los resultados que presenta el instrumento de participación, dividido en el coste/dificultad de su implementación, y el impacto en las decisiones de políticas públicas. El Cuadro 2 presenta la clasificación elaborada por Font *et al.* (2010) sobre distintos mecanismos, donde se muestra la situación del presupuesto participativo que será tratado en el siguiente capítulo.

**Cuadro 2. Mecanismos participativos aconsejables y deficitarios en función de varios criterios**

<b>Criterio</b>	<b>Aconsejable</b>	<b>Deficitario</b>
Representatividad	Jurado Encuesta deliberativa	Consejo consultivo internet (hoy)
Grado de información	Consejo consultivo Jurado	Referendum Encuestas
Capacidad educativa	<b>Presupuesto participativo</b> Planes estratégicos	Consejo consultivo Referendum
Extensión	Referendum <b>Presupuesto participativo</b>	Jurado Consejo consultivo
Coste/dificultad organizativa	Consejo consultivo Forum ambiental	Encuesta deliberativa <b>Presupuesto participativo</b>
Impacto en políticas	Referendum <b>Presupuesto participativo</b>	Encuesta deliberativa Internet

Fuente: Font *et al.* (2010:129)

## Conclusiones

Este capítulo integró conceptos que describen el sustento de la investigación de una forma detallada. Este conjunto de conceptos se encuentran dentro del marco generado por el enfoque de la democracia participativa. Se propuso la gobernanza como una forma de gestión que integra los distintos sectores que interactúan en la esfera pública. Se aclaró

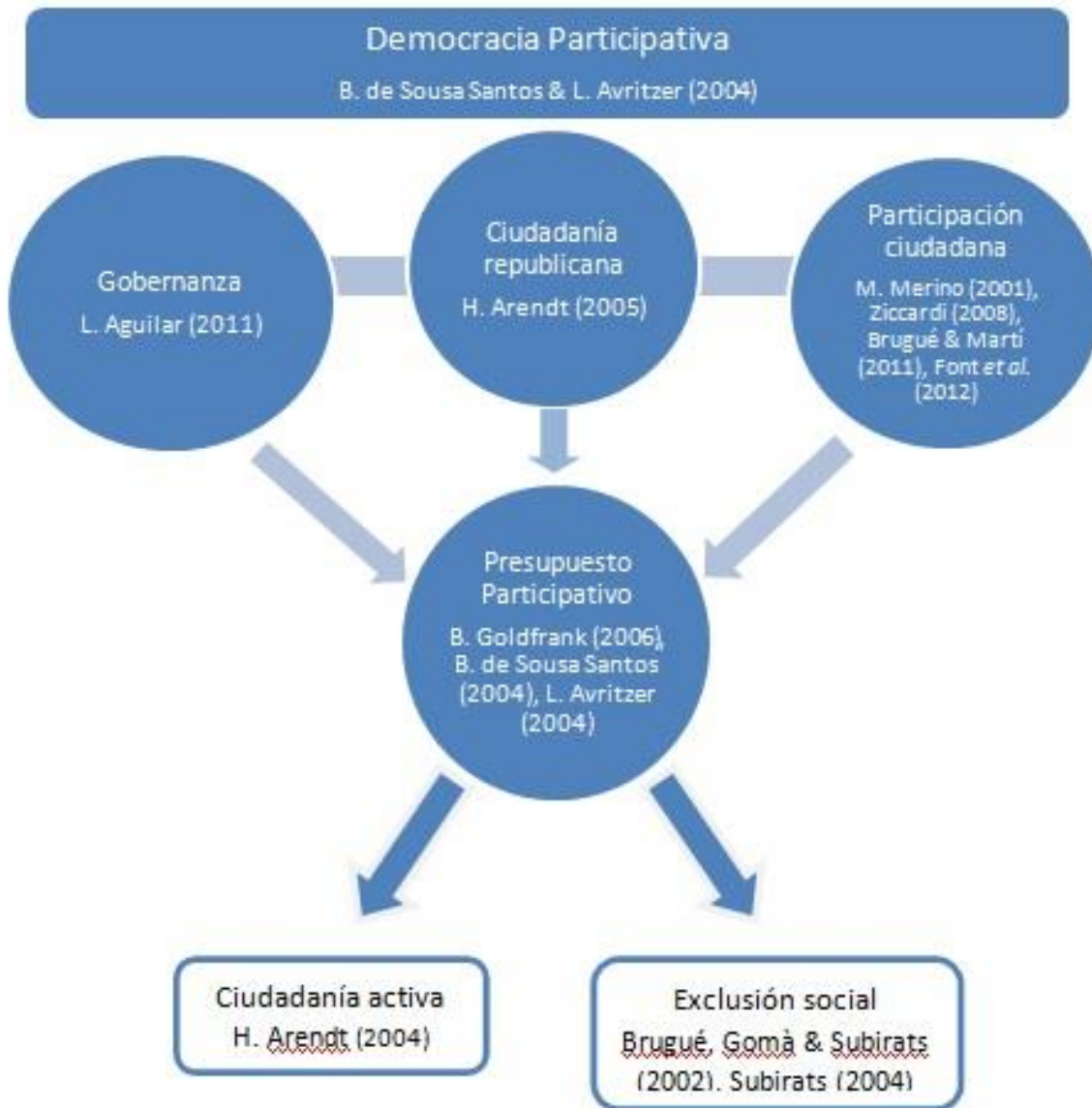
cómo se relacionan la falta de ejercicio de ciudadanía y la exclusión social y la necesidad de ampliar la relación entre Estado y sociedad, para facilitar la participación ciudadana. De esta forma se busca integrar los intereses de los sectores excluidos de la sociedad en los procesos de toma de decisiones del gobierno. Finalmente se mencionó a la participación ciudadana, sus formas y características para involucrarse en el diseño e implementación de las políticas públicas como un camino que ayuda a la consolidación democrática.

Para el caso de Monterrey, una de las causas que ha dificultado que la democracia muestre resultados, consolidarse como forma de gobierno, y permear en las prácticas cotidianas de la sociedad, podría ser el deficiente y desigual ejercicio de la ciudadanía y la participación. En esta ciudad existen amplios sectores de la población que no han sido incluidos para construir los objetivos colectivos. Estos grupos de personas se encuentran excluidos en múltiples planos de las relaciones en la sociedad, imposibilitando el ejercicio pleno de sus derechos ciudadanos.

La participación en las políticas en el nivel local es una de las modificaciones que se busca llevar a cabo en las relaciones entre sociedad y Estado para atender dichas situaciones de exclusión social. El énfasis en las políticas al nivel local no implica que los niveles de gobierno federal y estatal se olviden de su responsabilidad de complementar las políticas en el nivel local. Lo que debe buscarse es que las políticas públicas estén más involucrada con las necesidades específicas de los municipios, comunidades, incluso colonias o barrios:

“es en el ámbito local donde el ejercicio de la ciudadanía tiene posibilidades de ser más efectivo... es donde los individuos acceden, en condiciones diferenciales, a bienes y servicios que conforman la dimensión social de la ciudadanía” (Ziccardi, 2008, 112)

### **Figura 3. Diagrama teórico de la investigación**



Fuente: Elaboración propia

De igual forma es en este nivel del gobierno local donde existe una mayor oportunidad y facilidad para que se presente la participación de los ciudadanos. Esta participación ciudadana como puerta de entrada a la posibilidad de ejercer a plenitud sus derechos, para comenzar a generar inclusión social.

Para unir los conceptos de ciudadanía/participación ciudadana con el de exclusión social el siguiente capítulo desarrolla el mecanismo del presupuesto participativo que ha

logrado conjuntar tanto la construcción de ciudadanía, como la reducción de la exclusión social. También se analiza el caso del presupuesto participativo de la ciudad de Medellín, para después conocer las condiciones que existen en Monterrey para implementar esta herramienta.

## **2. El Presupuesto Participativo, política para la participación ciudadana y la inclusión social**

### **Introducción**

Este capítulo desarrolla las características, aspectos teóricos y funcionamiento del presupuesto participativo. El tratamiento del presupuesto participativo (PP) en un capítulo aparte se debe a que esta política para la gestión pública y la gobernanza urbana será el punto en el que se aterricen las observaciones de la investigación: el incremento de la participación ciudadana entre los sectores excluidos para el ejercicio efectivo de sus derechos como ciudadanos. Estas observaciones se llevaron a cabo en el municipio de Monterrey, Nuevo León, para analizar las condiciones que actualmente existen para implementar el PP en este municipio. Para complementar el análisis del PP este capítulo tendrá un subtema sobre el funcionamiento del programa Planeación Local y Presupuesto Participativo (PLyPP) que actualmente se lleva a cabo en el municipio de Medellín, Antioquia, Colombia. La revisión de la forma en la que se implementa el PP en la ciudad colombiana será considerada como una referencia y ejemplo de funcionamiento de este mecanismo en municipios con indicadores y situaciones similares.

La primera parte del capítulo define el concepto del PP, esta definición toma mucho en cuenta que esta es una política que se caracteriza por su flexibilidad y adaptabilidad a cada caso. En la segunda parte se realiza una revisión histórica de esta práctica, para entender su proceso de evolución e implementación en distintas ciudades y la necesidad de que su estructura sea construida de acuerdo a las condiciones de cada ciudad y localidad. El tercer apartado describirá los aspectos y los objetivos primordiales del PP, se revisan las características, dimensiones y variables para analizar su funcionamiento y su contribución para la participación ciudadana y la gobernanza urbana. . Lo más importante es la revisión de las condiciones previas que desarrolla Goldfrank (2006), que ayudan a la



mejor implementación del PP en un municipio. De esta forma se buscará mostrar de una forma amplia el funcionamiento y beneficios de esta política, pero también las dificultades y retos a los que se enfrenta.

Este capítulo cuenta con un apartado que describe la implementación y el funcionamiento del programa de PLYPP en el municipio de Medellín. Se describe de forma breve el contexto del municipio de Medellín, la estructura institucional en la que está apoyado el programa de PLYPP, así como la forma como los ciudadanos participan en el proceso y cómo ha contribuido a la mejora de la gestión local. Se mostrarán breves resultados que ha tenido para generar una mayor inclusión social, además de las dificultades que esta política enfrenta en Medellín. Esta revisión se complementará con entrevistas realizadas a tanto a personas de la Alcaldía de Medellín, como a organizaciones involucradas con esta política.

La última parte de este capítulo mostrará las conclusiones sobre el PP, y los beneficios que aportan a la gobernanza urbana. Finalmente se mencionarán los aspectos centrales de la implementación de la PLYPP en Medellín, los beneficios que ha generado para reducir la exclusión social y ampliar la construcción de ciudadanía, y los retos a los que se enfrenta en el corto plazo.

## **2.1 Acercamiento a la definición del Presupuesto Participativo**

Al revisar el concepto de exclusión social en el capítulo anterior, se pudo entender la situación en la que se encuentran sectores de la población que no han sido integrados o en algunos casos rechazados de los procesos actuales en los planos social, político y económico. Entre las propuestas que se enfocan a resolver este problema de inclusión en estos tres planos se encuentra la herramienta del presupuesto participativo (PP) que ha logrado redistribuir recursos públicos en los sectores excluidos y a la apertura de espacios

para la inclusión por medio de una participación democrática de los ciudadanos (Souza, 2001; Santos, 2004; Avritzer, 2004; Cabannes, 2004; Goldfrank, 2007, Baierle, 2009). En los últimos veinte años el PP se ha presentado como una herramienta que ha ayudado a generar el involucramiento y participación de la sociedad en el funcionamiento del gobierno, surgiendo a raíz de los avances en democracia participativa en América Latina de los últimos años (Aguirre, 2012).

Esta herramienta ha tenido resultados diversos en las ciudades en las que ha sido implementada, esto se debe tanto a las intenciones que tienen los diseñadores con el programa, al diseño y alcance de la política, como a las distintas condiciones políticas, institucionales, sociales y económicas que se presentan en cada lugar (Goldfrank, 2006). Dentro de esta diversidad de resultados, el PP ha sido considerado como una “buena práctica” para la gobernanza y democratización a nivel local al representar una oportunidad para que los ciudadanos deliberen y decidan la forma de invertir y priorizar proyectos en sus comunidades, colonias y barrios.

Goldfrank (2006) considera que una definición general del PP lo nombraría como un proceso en el que los ciudadanos pueden contribuir en las decisiones de inversión del presupuesto gubernamental. Pero este mismo autor remarca que esta definición podría estarse refiriendo también a casos de *lobbying* o de los cabildos abiertos, cuando la herramienta del PP es más compleja y completa. Las definiciones más concretas generalmente hacen referencia al caso de Porto Alegre y mencionan las características de la política implementada en la ciudad brasileña, lo que hace que muchos casos no puedan ser incluidos o considerados como PP (Goldfrank, 2006:4). Una definición que ayuda a no caer en generalidades ni particularidades consideraría al PP como:

“un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales” (Goldfrank, 2006:4)

Esta definición integra de cierta forma las generalidades para aprovechar una de las bondades del PP, que es el hecho de que ninguna experiencia es igual a otra (Cabannes, 2004b: 5), y así poder considerar distintas prácticas que se han llevado en los últimos años. Pero también menciona características mínimas que un mecanismo como este debe cumplir para ser considerado PP: la participación individual o en organizaciones en las decisiones del presupuesto público y que ésta se da en momentos claramente establecidos a lo largo de un año. Con la misma perspectiva de Sousa Santos define al PP como:

“un proceso de toma de decisión basado en reglas generales y en criterios de justicia distributiva, discutidos y aprobados por órganos institucionales regulares de participación, en los cuales las clases populares tienen representación mayoritaria. Las comunidades donde viven y se organizan son reconocidas con derechos colectivos urbanos que legitiman sus reivindicaciones y [...] su participación en las decisiones para responderles” (Santos, 2004:443)

De Sousa Santos ha analizado el proceso del PP en la ciudad de Porto Alegre, pero en esta definición no involucra ningún aspecto específico del caso de la ciudad brasileña, sino que al igual que Goldfrank, se refiere al PP como un proceso de toma de decisiones con reglas definidas que ayuda a la inclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones, con el objetivo esencial de la justicia distributiva en sectores excluidos.

La política del PP es considerada como uno de los avances en la democratización de los últimos años que se han presentado en América Latina. Con el objetivo y necesidad de pasar de la democracia de los procesos electorales a la democracia de construcción instituciones solidas que combatan la corrupción, que mejoren el acceso al gobierno de parte de los ciudadanos y que fortalezcan la rendición de cuentas (Souza, 2001:159). El PP como una buena práctica para la gobernanza; al igual que este enfoque de gobierno, es un proceso que tiene fundamento en la descentralización y en la democratización de las acciones de los gobiernos y en la gestión de los recursos públicos (Aguirre, 2010:48) para buscar mejorar la democracia y el desarrollo a nivel local (Cabannes, 2004:27). Sin

embargo, los méritos y bondades del proceso de descentralización no pueden ser generalizables para todos los casos. Una descentralización mal planeada en países con altos niveles de desigualdad social, y disparidades económicas y regionales podría ser contraproducente e incrementar estas diferencias (Souza, 2001:160).

En el contexto de estos dos procesos, los gobiernos locales han llevado a cabo prácticas que buscan fortalecer la democracia incrementando la participación de los ciudadanos, especialmente de aquellos grupos que históricamente han estado excluidos de los procesos de toma de decisiones y de las políticas que de éstos resultan (Souza, 2001:160; Fedozzi, 2010:379). Los PP han sido considerado como un mecanismo que acerca los recursos públicos a los sectores en situación de exclusión, al ser una “iniciativa urbana orientada a la redistribución de los recursos de la ciudad a favor de los grupos más vulnerables” (de Sousa, 2004:392). Resumiendo estos aspectos se podría decir que el PP tiene tres planos fundamentales de incidencia: Primero, en la ampliación de la participación democrática e involucramiento de la sociedad en las acciones del gobierno. Segundo, a una gestión pública y desarrollo local con prácticas más democráticas y transparentes. Y tercero, ayuda a canalizar recursos públicos a sectores en exclusión social, a mejorar los servicios públicos y las condiciones de su entorno, así como el incremento de su participación en ámbito público. De la misma forma, Sintomer encuentra tres razones básicas en los PP:

“La primera es administrativa: el PP es concebido como una vía para mejorar la eficiencia de la administración pública. La segunda es social: el PP debe tener resultados sociales, al invertir en las prioridades de la gente o generando vínculos sociales. La tercera es estrictamente política: al estar democratizando la democracia” (Sintomer en Cabannes, 2004:38)

De igual forma Baierle (2009) considera a los PP como un proceso que permite que los sectores populares tengan posibilidades de priorizar proyectos en los proyectos anuales

de inversiones o planes de desarrollo y ayuda a la co-gestión entre los sectores populares y el gobierno, permitiendo que sectores excluidos y organizaciones de base comunitaria puedan insertarse en el proceso de deliberación pública.

El PP surgió como una práctica que permite el involucramiento de la sociedad; tanto organizada como a nivel individual, en las decisiones y uso de los recursos públicos. Esta herramienta ha sido considerada como una forma de ampliar la gobernanza. Con los presupuestos participativos se ha logrado que los ciudadanos lleven a cabo junto con el gobierno una co-gestión de lo público, sobre todo en el nivel local: “a través de ellos los gobiernos locales y la ciudadanía comparten la toma de decisiones sobre la destinación del presupuesto público en el marco de un proceso dotado de reglas y procedimientos que pretendan asegurar la participación y la transparencia del mismo” (Aguirre, 2010: 47). Este mecanismo ha ayudado a renovar la relación de la representación y la participación entre los gobiernos y la ciudadanía, al ampliar el vínculo entre representantes y ciudadanos más allá de la etapa y los procesos electorales. Sérgio Baierle (2009:317) considera que el PP también ha favorecido al desarrollo de una cultura de ciudadanía republicana por incidir en una participación activa, un mayor respeto a la pluralidad y a la toma de decisiones mediante la deliberación, tal como fue abordado en el capítulo anterior.

### **2.1.1 Origen del Presupuesto Participativo: Porto Alegre, Brasil**

El origen del presupuesto participativo se encuentra en Latinoamérica, específicamente en Brasil. La experiencia del PP en la ciudad de Porto Alegre en 1989 con el gobierno del Partido del Trabajo es considerada la primera en su tipo. Es reconocida así por ser la primera vez que un gobierno lo adopta como parte esencial de su gestión, así como por el nivel de organización y amplitud con el que fue llevado a cabo. Sin embargo es necesario mencionar que desde los años setenta en otras ciudades brasileñas, específicamente Vitoria, Vila Velha y Ubelandia, llevaron a cabo acciones para mejorar las condiciones de

las ciudades teniendo el control de los recursos públicos del municipio (Gómez, 2007:58). En estas ciudades comenzaron a implementar prácticas que pudieran considerarse los primeros esbozos de lo que sería años después el presupuesto participativo en Porto Alegre.

En la década de los ochenta Porto Alegre presentaba, como muchas otras ciudades latinoamericanas, una situación de rápido crecimiento de su población y una alta concentración del ingreso (Aguirre, 2010:50). Esto derivó en la expansión de amplios sectores de la población en condiciones de exclusión social en las periferias de la ciudad, combinándose con los problemas financieros del municipio: “los ingresos [...] provenientes de los impuestos eran completamente desequilibrados e insuficientes para financiar ni siquiera una mínima parte de las obras públicas que debían realizar para equilibrar el crecimiento de la ciudad” (Dubai en Aguirre, 2012:50). Aunque a finales de los ochenta Porto Alegre era considerada como una de las ciudades brasileñas con buenos indicadores en calidad de vida, presentó los problemas que muchas otras ciudades latinoamericanas: la distribución desigual del ingreso y un crecimiento desordenado (Fedozzi, 2010:351). Porto Alegre tenía por un lado el problema de la exclusión de amplios sectores de su población, y por el otro la insuficiencia de los recursos para hacer frente a este problema.

Esta investigación considera que dos aspectos favorecieron el diseño y la implementación del PP en Porto Alegre. Primero, la llegada a la administración de una coalición de partidos de izquierda coordinados por el PT en varias ciudades brasileñas. Estas administraciones introdujeron cambios en el funcionamiento institucional del municipio, que buscaron promover la participación ciudadana en la gestión del municipio (Santos, 2004:394), llamando a esta forma de administración: “administración popular”. La innovación institucional buscaba garantizar la participación de los ciudadanos en todo el proceso de preparación y ejecución del presupuesto, así como la priorización de los

proyectos a realizar (Santos, 2004:395). Esta búsqueda de innovaciones en la administración municipal derivó en lo que después sería conocido como presupuesto participativo. El segundo aspecto que favoreció, la implementación del PP fueron los cambios constitucionales realizados en Brasil en 1988 en donde se buscó una mayor descentralización y se transfirieron a los estados y municipios una mayor cantidad de responsabilidades. Es decir, se cumplieron dos aspectos en los que se fundamenta el PP: democratización y descentralización.

Aun con la presencia de estos dos aspectos favorables, la administración municipal de Porto Alegre tenía dos retos para implementar el PP: la falta de confianza de la población en el gobierno y las dificultades financieras del municipio. El primero de estos retos lo enfrentaron teniendo presencia permanente en todas las zonas de la ciudad con funcionarios del gobierno. Esto con el objetivo de establecer relaciones con la ciudadanía para atender sus problemas. El segundo reto se enfrentó con una reforma fiscal para tener un control riguroso del dinero público. De esta enfrentaron dos de los principales retos para la implementación del presupuesto participativo: la confianza en las instituciones públicas y la disponibilidad de recursos (Aguirre, 2010:51).

Un elemento que puede considerarse clave para empezar con el proceso del PP en Porto Alegre fue la importancia que le dieron a la zonificación de la ciudad. La estructura operativa del PP dividió el territorio municipal para tener una mejor administración, cosa que facilitó la operación y planeación de las posibles inversiones que se llevarían a cabo. Para realizar esta zonificación el gobierno incluyó la participación de asociaciones comunitarias que existían en la ciudad, de esta forma se acordaron las delimitaciones con base en criterios geográficos, así como en criterios de identidad social y organización comunitaria. Se establecieron 16 regiones en la ciudad en donde se elegían representantes para llevar a cabo un proceso deliberativo en reuniones convocadas por el municipio y las

comunidades. Esta subdivisión regional en Porto Alegre será uno de los puntos esenciales de los PP en otras ciudades, entre ellas Medellín.

Otro elemento fundamental que se presentó en Porto Alegre; y que en Medellín tendría su adaptación con la vinculación con el Plan Municipal de Desarrollo y los Planes Locales de Desarrollo, fue un plan de inversiones que se realizó tomando en cuenta tres criterios: la falta de infraestructura y de servicios que hubiera; el número de pobladores; y las prioridades establecidas en las asambleas de la región. El plan de inversiones es revisado por el municipio para analizar la viabilidad técnica y económica de las distintas iniciativas, las comunidades aprueban esa revisión municipal para finalmente ser enviado al Concejo de la ciudad para la última aprobación (Aguirre, 2010:52).

Desde esta primera experiencia del PP en Porto Alegre se presentaron tres etapas para vincular al gobierno local con la ciudadanía. En la primera etapa se presentaba una rendición de cuentas de la gestión del año anterior y existía posibilidad que los ciudadanos cuestionaran al gobierno con base en la información proporcionada. En la siguiente etapa las comunidades realizaban encuentros para debatir los temas en los que se requieren inversiones. Finalmente, en la tercera se decidían los proyectos e inversiones que serían llevadas a cabo, y se elegían los asesores del presupuesto participativo (Aguirre, 2012:51). La clave del éxito del PP en Porto Alegre puede hallarse en el compromiso de la administración para implementarlo y en las condiciones favorables (Goldfrank, 2006), así como en el amplio diseño institucional que le otorgó garantías para llevarlo a cabo.<sup>1</sup>

### **2.1.2 Logros del PP en Porto Alegre**

Algunos casos de PP han servido para contrarrestar la crisis de legitimidad de la democracia en nuestra región. Montecinos (2009) considera que la crisis en el funcionamiento de los

---

<sup>1</sup> Una mayor descripción del diseño institucional del PP de Porto Alegre puede revisarse en: De Sousa, (2004), Fedozzi L. (2010), Goldfrank (2006) y Souza (2001).



gobiernos puede contemplarse en dos planos: en el primero, en la eficiencia en la gestión de los recursos públicos, es decir, los gobiernos cada vez hacen menos con más dinero. El segundo en la eficacia en la inversión de los recursos, que significa que las políticas públicas no están resolviendo los problemas para los que fueron implementadas. Este último se refiere a la pérdida de legitimidad de las instituciones públicas por la relación que se está presentando entre el Estado y la sociedad, la sociedad no se siente, ni está siendo representada y sus problemas no están siendo resueltos por estas instituciones. El PP ha ayudado a fortalecer el poder de decisión de los ciudadanos para contrarrestar esa legitimidad perdida por los gobiernos; ha promovido la participación de sectores de la población que se encontraban en exclusión social y a que se den prioridad a sus necesidades específicas y ha ayudado a incrementar la rendición de cuentas y transparencia del gobierno, así como a realizar un manejo más eficiente de los recursos públicos, es decir el presupuesto participativo ha generado beneficios sociales y políticos, económicos y en la gestión pública.

Aguirre (2010:59) remarca los logros del PP de Porto Alegre en dos campos: la redistribución del ingreso vía las inversiones realizadas, y una mayor participación de los ciudadanos lo que llevó a una democratización en el funcionamiento del gobierno de la ciudad:

Redistribución. El PP de Porto Alegre fue nombrado como una de las mejores prácticas para la gestión urbana a nivel mundial por el Programa ONU-Habitat en 1996. Aguirre (2010:59) retoma lo elaborado por Dubai (1996) para mencionar los principales logros en el plano social y materia redistributiva entre 1989 a 1995 del PP de Porto Alegre:

- El monto de las obras realizadas con el PP llegaron a los US\$700 millones.
- El suministro de agua potable pasó entre 1989 a 1995 de 400 mil a 465 mil familias, mientras que el de alcantarillado incrementó su cobertura de 46% a 74% de las familias.
- En esos años se pavimentaron entre 25 y 30 kilómetros de calles en las zonas marginadas de la ciudad.

- La matrícula escolar aumentó más del doble.
- La ciudadanía comenzó a participar y a tomar parte de los asuntos públicos de la ciudad.

Democratización. En el plano político y ciudadano el PP tuvo logros significativos en el funcionamiento y prácticas para la democratización del gobierno. También se presentaron avances en el involucramiento y participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, es decir una generación de una ciudadanía republicana. Martins (2007) en Aguirre (2010:60) considera los siguientes logros:

- Una mayor fiscalización y control de los recursos públicos.
- Políticas públicas integrales y más eficaces al tomar en cuenta las aportaciones de los ciudadanos.
- Los ciudadanos comenzaron a aprender cómo funcionan en el aspecto político y técnico de los gobiernos locales.
- Los ciudadanos comenzaron a exigir y ejercer sus derechos, cumplir con sus obligaciones.
- El empoderamiento de la sociedad para influir en la toma de decisiones en el ámbito público.

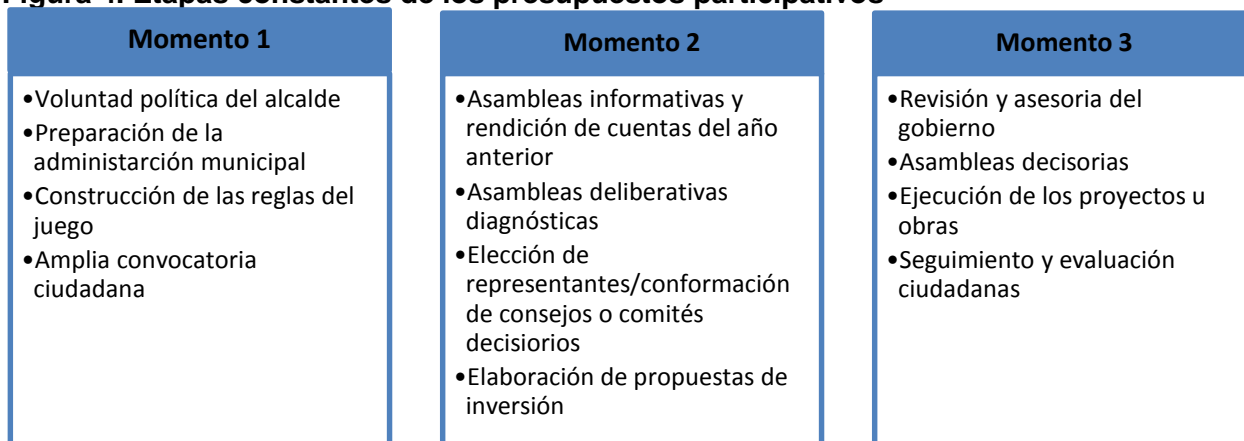
Estudios sobre el PP demuestran que éste puede incidir de distintas formas en la ampliación y consolidación de prácticas ciudadanas y la inclusión social “en cuanto a que redirigen recursos públicos a los barrios más pobres, extienden la prestación de servicios, democratizan las organizaciones existentes e incentivan la creación de nuevas, incrementan la transparencia y la rendición de cuentas, mientras que reducen el clientelismo, y aumentan la representación democrática de los tradicionalmente excluidos” (Goldfrank, 2006:3)

## **2.2 Difusión de los presupuestos participativos en la región**

La experiencia y los resultados obtenidos con el PP en Porto Alegre y en otras ciudades de Brasil le otorgaron a esta herramienta una amplia proyección en la región en los últimos veinte años. Cabannes (2004:29) considera que el PP ha tenido tres etapas en su

expansión. La primera es a partir de su implementación en 1989 en Porto Alegre y en otras ciudades de Brasil y Uruguay hasta 1997; esta etapa es considerada de experimentación en donde se inventan nuevas formas de administrar los recursos públicos. La segunda etapa es entre 1997 y el 2000 en la que se expande y adopta, con ciertas variaciones, su implementación en más de 130 municipios en Brasil. La tercera etapa la considera a partir de 2000 hasta la actualidad en la que se implementa en otros países de América Latina y Europa, adaptando cada uno de los presupuestos participativos al contexto y circunstancias del país.

**Figura 4. Etapas constantes de los presupuestos participativos**



Fuente: Aguirre, 2010.

Se debe remarcar que los países en los que se ha implementado el PP, se ha adaptado de acuerdo a la situación política, social y económica, inclusive de acuerdo a los problemas que enfrenta cada lugar. Aún con las diferencias que implican estas adaptaciones se pueden considerar una serie de etapas constantes en los presupuestos participativos que se cumplen en cualquier región, Figura 4.

El enfoque que se le ha dado al presupuesto participativo en América Latina y en Europa ha estado determinado por las condiciones que se presentan en cada una de las

regiones. En América Latina las condiciones de desigualdad y exclusión social, han determinado que los PP estén enfocados al desarrollo local, la inclusión y equidad social; a la transparencia en la administración pública; a una mayor rendición de cuentas, el combate a la corrupción y formación de ciudadanía en una estructura de cooperación entre los gobiernos y la sociedad. En Europa esta práctica, si bien ha surgido para la atención de los problemas sociales; por la crisis de legitimidad de las instituciones gubernamentales; y la mejora de la gestión pública acercando a los ciudadanos al gobierno, éstos se han caracterizado por ser conducidos desde “arriba”, dando prioridad a la modernización en el funcionamiento del Estado y no a las prioridades sociales como sucede en América Latina. En Europa se conforman procesos consultivos pero no deliberativos en donde no se tiene una estructura tan amplia como la que se presenta en América Latina (Aguirre, 2010:65).

Actualmente existen presupuestos participativos en la muchos países de América Latina: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, siendo Brasil el país en el que ha tenido la mayor expansión el PP. En México se ha implementado en la delegación Cuauhtémoc del Distrito Federal, buscando ampliar su implementación a todo el D.F. por el gobierno que comenzó su periodo en 2012 con el programa “Decisiones por colonia”. En el Estado de México, el municipio de Ecatepec también implementó un PP ampliamente detallado por Ramírez (2012). En Durango, Sonora, Michoacán y Baja California también se han llevado prácticas de presupuesto participativo. En Europa se han implementado PP en cerca de 50 ciudades de países como Alemania, Francia, España, Italia y Reino Unido (Aguirre, 2010:66).

En cada lugar en el que se ha implementado el PP se han presentado marcos institucionales, mecanismos y reglas distintos para adaptarse a las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales de cada caso. La riqueza de esta política se encuentra

en la flexibilidad que cada experiencia presenta (Cabannes, 2004:27). Cada experiencia tiene características especiales, y éstas varían tanto al interior de cada país, como entre regiones, especialmente entre América Latina y Europa. Una revisión realizada por Cabannes (2004:28) muestra siete aspectos donde se pueden analizar los rangos de diferencia de las distintas experiencias de PP en América Latina y Europa en los últimos años:

1. Democracia directa o democracia representativa a nivel comunidad. En la primera cada ciudadano a nivel individual tiene posibilidad de participar en las asambleas temáticas y en los encuentros distritales. Se tiene posibilidad de votar y ser electo como delegado, además de controlar el proceso directamente. En la segunda la participación es indirecta, las discusiones y toma de decisiones son llevadas a cabo por las asociaciones de vecinos, movimientos sociales o vecinales.
2. Quién toma la decisión final en el presupuesto. Las experiencias son entre la consulta a los ciudadanos, donde la cámara de representantes y el poder ejecutivo mantienen la decisión final, y las experiencias deliberativas en donde el consejo del PP tiene un poder de decisión.
3. Qué órgano es el encargado de las decisiones. Existe un órgano o Consejo de Presupuesto Participativo conformado por delegados o consejeros elegidos en las comunidades. Este consejo determina los métodos, el sistema de toma de decisiones, el criterio para asignar recursos, el número de encuentros y los temas a discutir. O la tarea recae en una estructura de organizaciones ya existentes.
4. Inspección y control social de los trabajos una vez que el presupuesto fue aprobado, planeado e implementado. ¿Cómo se da el proceso de la implementación, quién lo supervisa y evalúa? El rango se encuentra desde la supervisión del poder ejecutivo hasta el control y supervisión por los vecinos.
5. Participación a nivel de ciudad o participación a nivel de comunidad. La participación está enfocada al trabajo y objetivos a nivel de ciudad o municipio, o se encuentran dirigidos a un nivel más local, de comunidad o barrio.
6. Gestión de la escasez o control total del recurso público. Qué proporción del presupuesto es puesto a discusión.
7. El grado de formalización e institucionalización. Esta variable se encuentra en un rango que va de la informalidad o flexibilidad del proceso hasta la regulación a través de decretos, leyes y regulaciones.

Se puede considerar que las experiencias del PP que han sido llevadas a cabo en distintos países y regiones se encuentran en un rango de variación de los siete aspectos enumerados por Cabannes. Las particularidades y el contexto político, social y económico de cada ciudad o municipio exigen que cada uno elabore un marco específico para la implementación de su propio PP. Los resultados de esta práctica han sido diversos y se encuentran en un amplio rango, desde casos exitosos que han permitido una ampliación de esta práctica cuyo rediseño ha sido constante para solucionar los problemas que se presentan en los procedimientos, hasta casos en los que no se promueven ni logran ninguno de los objetivos básicos del PP.

Aunque el canal que ha generado el mecanismo del PP en algunos casos ha facilitado la inclusión y la participación ciudadana en la gestión del gobierno local; promovido la gobernanza y democratizado algunas funciones del gobierno en búsqueda de una mayor eficacia en la gestión; y presentado como una forma de redistribuir recursos públicos en los sectores excluidos (de Sousa, 2004; Fedozzi, 2010), no puede afirmarse que la participación ciudadana (Souza, 2001:165) con el PP serán la panacea y solución a todos los problemas. Estudios han encontrado que el PP se implementa en cada lugar en condiciones y con instituciones diferentes genera resultados variados (Goldfrank, 2012: 93). El Cuadro 3 muestra un resumen elaborado por Souza (2001) de los beneficios que se le pueden otorgar al PP, pero también las dificultades que tendría que solucionar dentro de su implementación.

**Cuadro 3. Beneficios y dificultades que enfrenta el PP**

Beneficios	Dificultades
Promueve una transición de la democracia representativa a la democracia participativa, abriéndose a la participación de distintos segmentos de la sociedad civil	La interacción con el gobierno pone en riesgo la libertad de decisión de las comunidades y la sociedad
Una forma de reducir el clientelismo, populismo y autoritarismo, por lo tanto ayuda a cambiar la cultura política e incrementa la transparencia	Algunas formas de clientelismo han permanecido, otras se han transformado y otras nuevas pueden surgir.

Estimula a las asociaciones comunitarias	La sociedad civil aun se encuentra en desarrollo
Facilita el aprendizaje de los procesos que conducen a una mejor y más activa ciudadanía	Las comunidades tienden a dejar de participar cuando sus demandas han sido cubiertas
Se priorizan los proyectos en beneficio de la mayoría de la población (los pobres) junto con otros canales de participación para otros sectores sociales	Las limitaciones financieras y los recursos para el presupuesto participativo aun son escasos, limitando el alcance de los programas
Proporciona un balance entre la búsqueda del empoderamiento ciudadano con respuestas pragmáticas a las demandas ciudadanas	Las dificultades persisten de forma más amplia que la participación: pobreza, jóvenes y las clases medias siguen estando sub representadas
Proporciona una estructura que puede generar proyectos que vayan más allá de un periodo de gobierno	Algunos programas decepcionan a los ciudadanos que participan por la lentitud en el avance de los trabajos públicos
Alienta que los ciudadanos que participan vayan de visiones individualistas hacia una visión solidaria y comunitaria. Ayuda a ver los problemas de la ciudad en términos colectivos y no a nivel personal solamente	Decisiones fragmentadas y demandas de corto plazo pone en peligro la planeación urbana y los proyectos a largo plazo de la ciudad

Fuente: Souza (2001:179)

Este listado de beneficios y dificultades implica reconocer los límites de los PP. Baierle (2009) plantea tres retos para este mecanismo: 1) Una mayor capacitación de las comunidades para formalizar y registrar las experiencias de gestión que han tenido utilizando recursos municipales. 2) Mejorar la articulación y vínculos entre los proyectos del presupuesto participativo y la planeación de la ciudad, para fomentar análisis más profundos sobre las finanzas públicas y las políticas públicas. 3) Una mayor discusión de los aspectos políticos del PP. Esto implica una mayor democratización de las prácticas a nivel local; la generación de nuevos líderes a nivel comunitario y la forma en la que se relacionarán con el gobierno; y los efectos que pudiera traer la masificación del PP, lo que puede derivar en un incremento de la brecha de desigualdad entre los líderes especializados y los participantes de base.

El PP requiere de la combinación de distintos factores para ser implementado de una forma que realmente genere los beneficios que se le ha encontrado a este mecanismo de participación. Lo que remarca Baierle (2009) es la necesidad de una transformación democrática de la sociedad para mejorar la implementación del PP, de lo contrario se

estaría traspasando o compartiendo el problema de la gestión pública con otro actor que tampoco se desenvuelve en un contexto democrático. Por esto Baierle (2009) pone énfasis en conocer que tanto han permeado las prácticas democráticas participativas y deliberativas en las organizaciones involucradas en el PP. Esta dificultad del PP será mostrada con mayor claridad en la revisión del caso del PLYPP de Medellín.

### **2.3 Dimensiones y variables de los Presupuestos Participativos**

El PP ha permitido tomar en cuenta la heterogeneidad y necesidades específicas de cada comunidad; ha ayudado a la representación y al involucramiento en la gestión pública a los sectores excluidos; además de aumentar la transparencia en el manejo de los recursos y los procesos, y facilitar la rendición de cuentas de los gobiernos. Como refiere Santos (2004), ésta ha sido una práctica que ha ayudado a incrementar la participación ciudadana, la gestión democrática y la canalización de recursos públicos hacia los sectores en exclusión social. La heterogeneidad que logra recoger el PP implica que este mecanismo tenga una perspectiva integral de los problemas así como una construcción multidimensional en su diseño y planteamiento teórico.

#### **2.3.1 Dimensiones y variables de los presupuestos participativos**

Los siete aspectos en los que han variado las experiencias que han sido llevadas del PP abarcan distintos planos que van desde el tamaño de la población y la forma en que ésta participa; los recursos con los que cuenta el municipio y la cantidad del presupuesto que se lleva a discusión; y el grado de consolidación e institucionalización del PP. Estos planos pueden ser resumidos en cuatro dimensiones clave y dieciocho variables (Cabannes, 2004:33; 2004b:5), con beneficios concretos en cada dimensión:

1. Participación, tanto de los ciudadanos como del gobierno local
2. Presupuestal o financiera
3. Normativa y legal
4. Física y territorial



Participativa. Analiza la forma en la que ciudadanos y gobierno están involucrados en el proceso del PP. En el caso de los ciudadanos, las experiencias del PP varían entre la participación directa o a través de asociaciones. Esta dimensión se encuentra relacionada con el “debate de la democracia participativa. Con una participación directa (directa y universal) o participación indirecta (representación a nivel comunal) mediada por delegados” (Cabannes, 2004:37). Lo que modula esta dimensión es el órgano que decide el uso final del presupuesto.

En la práctica común del PP el presupuesto es elaborado con la participación de vecinos tanto por sectores de la ciudad como por sectores temáticos. En este caso es el órgano o concejo del presupuesto participativo quien presenta al concejo municipal lo que se ha decidido para el PP para su aprobación final. En la otra forma el concejo municipal desde antes aprobó el presupuesto para ser discutido un año después con el ejecutivo del municipio junto con la población por medio de organizaciones. La última opción es donde el presidente municipal toma la decisión final en el presupuesto (Cabannes, 2004:37).

El otro elemento esencial de la participación es la función que tiene el gobierno en el proceso, “la participación en el PP tiende a estar relacionada a la sociedad civil, excluyendo al otro actor importante”, el gobierno local, cuando su involucramiento y participación es sumamente importante (Cabannes, 2004:38), la participación no debe significar ni es sinónimo de exclusión del gobierno local. La mitad del proceso del PP recae en responsabilidades del gobierno local por lo que es de gran importancia analizar las funciones y solidez de la estructura institucional de esta política. En muchas ciudades el PP se ha sustentado en distintas oficinas y dependencias del municipio, por el carácter multidimensional de la política (Cabannes, 2004:39), esto exige al municipio sólidos mecanismos de coordinación para implementarlo de la mejor manera.

Los beneficios del PP en la dimensión participativa se encuentran en la inclusión de sectores que se encontraban excluidos de las decisiones que se llevaban a cabo en el ámbito público. Esto se presenta al atender situaciones de exclusión a nivel temático como género, edad, etnia o migrantes; y a nivel territorial, al presentarse una organización de la participación de la ciudad a nivel comunal o barrial. El otro beneficio en esta dimensión es que gracias a esa inclusión para la participación se presenta una mayor transparencia en las decisiones y procesos de la administración municipal.

Esta dimensión se encuentra integrada por seis variables de análisis en el plano participativo de la sociedad y tres en el plano del gobierno local (Cabannes, 2004b:5-9):

1. Instancia de aprobación final del presupuesto
2. Formas de participación
3. Órgano de decisión de la priorización presupuestaria
4. De la participación comunitaria a la participación ciudadana
5. Grado de participación de los excluidos
6. Fiscalización de obras y control de la ejecución del Presupuesto Participativo
7. Grado de información y divulgación de los resultados aprobados
8. Grado de ejecución de las demandas aprobadas
9. Papel del poder legislativo

Presupuestal y financiera. Considera la cantidad del presupuesto que será debatido en el PP. En la mayoría de las experiencias se decide entre 2 y 10% del presupuesto anual del municipio. En algunos casos se presentan debates respecto a los proyectos y la cantidad del presupuesto que le destinarán. Otros casos únicamente dan prioridad a los proyectos y no a la cantidad del presupuesto (Cabannes, 2004:34)

El PP ha servido para que la sociedad aprenda lo que significa controlar no solo los recursos destinados a esta política, sino también la totalidad de los recursos del municipio. En un principio la mayoría de los proyectos se han dirigido a proyectos de inversión en la ciudad, para después transitar a un control de los recursos en otros planos o acciones (Cabannes, 2004:35). Éstos últimos podrían ser en actividades educativas, culturales o deportivas.

Los beneficios del PP en esta dimensión se encuentran en la recaudación de impuestos lograda por el municipio. Las experiencias analizadas por Cabannes (2004) muestra que esta política tiene una correlación con una mayor recaudación y menor evasión de impuestos de los ciudadanos. Esto gracias a la transparencia que implica el manejo de los recursos públicos en el que se fundamenta el PP, aunado a los resultados visibles e inmediatos de las inversiones realizadas (Cabannes, 2004:36). Entrevistas realizadas por la misma autora muestran que el PP ha concientizado a la población sobre el origen y la limitación de los recursos públicos, generando mejores hábitos de pago de impuestos, un mayor seguimiento a los recursos públicos y una mayor colaboración vecinal.

Otro de los beneficios del PP se encuentra en la generación de colaboración vecinal y en la construcción de objetivos colectivos, lo que incrementa el capital social de una comunidad por el trabajo realizado en conjunto para decidir en que se ocupará el presupuesto disponible. Por otro lado esto también genera un sentido de pertenencia de la comunidad hacia los proyectos llevados a cabo y la voluntad de conservarlos (Cabannes, 2004:36)

Las variables de esta dimensión se orientan al análisis de la cantidad del presupuesto total que es debatido con el PP y la cantidad del presupuesto que se destina a su funcionamiento (Cabannes, 2004b:9).

10. Cantidad de los recursos debatidos
11. Presupuesto municipal específico para el funcionamiento del Presupuesto Participativo
12. Discusión de políticas tributarias

Normativa y legal. Se dirige al análisis del nivel de institucionalización y formalización del PP, el debate se encuentra en el nivel de institucionalización que se requiere para asegurar la operación del PP (Cabannes, 2004:40). Esto va en un rango entre institucionalización y regulación alta, que podría generar un control excesivo que represente una limitación para

la participación de algunos grupos. Por otro lado, una institucionalización y regulación bajas generarían una ambigüedad en el proceso que pudiera llegar a generar una manipulación del proceso por distintos actores involucrados en él.

En la mayoría de las experiencias, las regulaciones internas del PP definen las reglas a seguir con la implementación (Cabannes, 2004:40) y continuamente se han adecuado con reglas flexibles a las situaciones que se presentan durante el proceso. A pesar de la característica de la flexibilidad es necesario tener cierta regulación básica con manuales o guías de operación que den certidumbre al proceso y garanticen su continuidad. El nivel de regulación del PP ha variado entre las distintas experiencias que se han implementado.

En consideración de Cabannes (2004:40) los PP han mostrado que éstos difícilmente lograrán cimentarse sin una cultura de participación de la sociedad, ni de relaciones sólidas entre el gobierno local y la sociedad. Se requiere de una ciudadanía movilizadora como una condición de éxito. Cabannes (2004) menciona el riesgo que se corre de implementar a la fuerza de parte de agencias internacionales, o presidentes municipales, de una política como el PP en municipios que no presentan condiciones políticas, sociales y culturales que favorezcan una política como el PP.

En esta dimensión también se inserta el vínculo entre la deliberación y decisión sobre el presupuesto y de los proyectos que se llevarán a cabo con la planeación de la ciudad. La mayoría de los proyectos llevados a cabo con el PP son de implementación inmediata. El reto de la política del PP es la vinculación con los planes municipales o proyectos de largo plazo de la ciudad. Es decir que los proyectos que se decidan no sólo sean para el beneficio de un barrio, sino también para el beneficio de la ciudad en su

totalidad. En complemento podría considerarse que los PP y la planeación local tendrían que ser procesos que son unidos con la participación ciudadana (Cabannes, 2004:41).

Esta dimensión contiene tres variables que analizan el grado de institucionalización y anclaje en reglamentos o leyes que presenta el PP (Cabannes, 2004b:10-11)

13. Grado de institucionalización
14. Relaciones entre Presupuesto participativo y dispositivos de participación ciudadana
15. Relación con otros instrumentos de planeación

Física y territorial. Dividir el municipio en zonas bien definidas el PP ha permitido que los recursos públicos lleguen a todas las zonas de la ciudad, inclusive en mayor medida a las zonas marginadas. En muchos PP se deciden los montos otorgados a cada zona de acuerdo a los niveles de marginación y exclusión que presentan, en un sentido de redistribución de los recursos públicos. El PP ayuda a canalizar recursos no sólo con base en las prioridades de ciertos grupos excluidos, sino también con base en criterios territoriales, como se analizó en el concepto de exclusión social, ésta también tiene un componente espacial.

Las variables de esta dimensión estudian los niveles de descentralización e incidencia territorial del PP (Cabannes, 2004b:12-13)

16. Relación del Presupuesto participativo y descentralización municipal
17. Grado de ruralización
18. Grado de inversión en prioridades territoriales

Estas cuatro dimensiones y dieciocho variables ayudan a entender la diversidad de las experiencias de los PP que se han implementado, como ya se mencionó: ninguna experiencia es exactamente igual a otra y requiere adaptarse a las condiciones de cada contexto. Cabannes identifica en cada variable “arreglos mínimos”, “arreglos medianos” y “arreglos avanzados”, para indicar el grado de avance en la implementación y el perfil de PP en una ciudad. Tabla resumen en Anexo 3.

## **2.4 Condiciones previas a la implementación del Presupuesto Participativo**

Las revisiones anteriores han mostrado los beneficios y fortalezas, reconociendo también las dificultades y retos que enfrentan los PP. Se mostró la diversidad que se puede presentar entre las experiencias que han sido llevadas a cabo en los últimos años, inclusive al interior de un mismo país. La profundidad de cada una de las dimensiones y sus variables descritas por Cabannes, muestran la diversidad y diferencias entre los PP. De esta diversidad surge la necesidad de analizar qué condiciones previas y diseño institucional son favorables para implementar con el más amplio margen de éxito un PP.

Con base en la revisión de distintos estudios de PP en América Latina, Goldfrank (2006) sintetiza ciertos factores que ayudan a una mejor implementación de este mecanismo. Estos factores se encuentran divididos en dos grupos, por un lado las condiciones previas del contexto relacionadas con el ámbito económico, social y político de la localidad, y por el otro, el diseño institucional del PP. Las condiciones previas y un diseño institucional favorable ayudan en gran medida a la implementación del PP, aunque éstas no representan necesariamente una fórmula infalible para el éxito de un PP (Goldfrank, 2006:7-8; 2012:101-104).

### **1. Condiciones previas**

- a. Voluntad política y compromiso del gobierno: la administración, y sobre todo el alcalde del municipio deben estar comprometidos con la apertura de canales participativos para los ciudadanos y con la implementación del PP. La disposición para la apertura de espacios para la participación ciudadana e inclusión de los ciudadanos en la deliberación y toma de decisiones en el ámbito público se ven favorecidos con ciertos fundamentos ideológicos de su partido y su plan de gobierno
- b. Capital social y asociaciones civiles: la implementación del PP se facilita con la presencia y colaboración de asociaciones civiles. Una cantidad relativamente numerosa de asociaciones que se encuentren involucradas en acciones en las comunidades, en realizar estudios sobre los resultados de la gestión municipal y con

autonomía respecto al estado son de gran ayuda para funcionar como vínculo entre ciudadanos y municipio en el PP.

- c. Administración pública sólida y personal competente: los empleados de la administración municipal deben encontrarse en un contexto en el que las calificaciones técnicas determinen su contratación, ascenso y permanencia en la administración municipal. En todo momento debe buscarse la capacitación de los empleados que estarían encargados de la implementación del PP.
- d. Tamaño reducido: el PP requiere que el municipio, o las zonas-unidades donde se deliberará y se dará la toma de decisiones, no sean demasiado grandes para no desincentivar la participación de la sociedad. La presencia de una subdivisión del municipio previa a la implementación del PP favorecería mucho este proceso.
- e. Recursos suficientes: los gobiernos municipales deben contar con recursos constantes y suficientes para llevar a cabo los proyectos públicos y programas sociales que sean priorizados y decididos con el PP. Éstos pueden venir de fuentes internas, recaudación de impuestos o transferencias de los gobiernos federales o centrales, o de fuentes externas con fondos de organizaciones internacionales que promueven mejoras en las administraciones locales.
- f. Plataforma legal: la legislación, ya sea nacional o estatal, debe permitir e incentivar la participación ciudadana en la gestión del municipio. Para el caso del PP la legislación en participación debe estar contemplada también para las decisiones presupuestarias.
- g. Descentralización política: debe existir un contexto democrático donde se presenten elecciones libres para elegir al alcalde y concejales o miembros del cabildo. La libre elección de los gobernantes y representantes favorecerá el compromiso de la rendición de cuentas hacia la ciudadanía. Esta descentralización también debe estar dirigida a las funciones administrativas y funciones del municipio.
- h. Debilidad opositora: la implementación del PP se verá favorecida si los partidos opositores no cuentan con una estructura organizativa en la administración municipal y en la sociedad que los respalde para oponerse tanto para abrir canales para la participación ciudadana, como para la implementación del PP.

Goldfrank (2006:7-8) identifica que la mayoría de los estudios consideran que la voluntad política, los recursos suficientes, la descentralización y las asociaciones civiles son las condiciones más importantes para la implementación del PP, mientras que las otras podrían considerarse secundarias. Por otro lado, Goldfrank (2012:103) remarca que no

necesariamente un PP exitoso estará determinado por coincidencia de estos factores, tanto así que en las ciudades de América Latina difícilmente llegan a encontrarse una combinación de todos estos factores. Aunque la presencia y combinación de estas condiciones no garantizan el éxito futuro del PP, ni la ausencia de alguno lo condenará al fracaso, su identificación se presenta como un mapa de ruta que permite analizar las posibilidades de implementación del PP en un municipio y las áreas en las que se requiere mayor atención y desarrollo.

Respecto al diseño institucional existe un mayor debate sobre las características más importantes para una mejor implementación del presupuesto participativo, inclusive tienen similitud con el listado de diferencias de las experiencias del PP elaborado por Cabannes. A pesar de ese menor consenso en cuanto al diseño institucional podrían considerarse las cinco características siguientes (Goldfrank, 2006:8, 2012:103-104):

## 2. Diseño institucional

- a. Necesidades inmediatas-planeación a largo plazo: algunos consideran que una de las claves del éxito del PP es la atención a las necesidades inmediatas de las comunidades, lo que ha servido para atraer una mayor cantidad de ciudadanos e incentivar su participación. Para otros este enfoque se contrapone con la búsqueda de acciones con una visión de largo plazo en los planes urbanos.
- b. Estructura informal-estructura formal: unos consideran que el PP debe tener una estructura informal y abierta para que los individuos o grupos participen sin necesidad de que formen parte de una organización o que se les dé preferencia a éstas. Otros consideran que éste debe estar formalizado en la ley para evitar la manipulación política del programa, otorgando espacios directamente a partidos políticos y organizaciones.
- c. Deliberación-consulta: los participantes en el proceso deben tener la posibilidad de exponer sus puntos de vista, contar con poder de decisión en el proceso y posibilidad de proponer y priorizar las inversiones que serían llevadas a cabo. Del otro lado se encuentran opiniones que consideran que la participación de los ciudadanos únicamente debe llegar a la consulta.
- d. Supervisión centralizada-control local: el programa debe tener espacios para el involucramiento de los ciudadanos, sin que eso implique que el gobierno local deba desentenderse del proceso, éste último debe estar involucrado en la coordinación



del proceso del presupuesto participativo. Las opiniones van de la supervisión del gobierno local del proceso hasta una mayor autonomía local que permita dirigir y gestionar los recursos en la misma comunidad.

- e. Reglas claras y acceso a la información: los ciudadanos deben tener a su disposición las reglas y criterios de asignación de los recursos e información presupuestaria, para tener una participación amplia e informada. Esta información debe informar acerca del proceso, quiénes, cómo y dónde participar; los criterios para asignar recursos, cómo se toman decisiones, además de los resultados obtenidos. La información debe estar disponible y accesible para el público en general.

Hasta este punto se ha revisado la política del PP en distintos niveles que ha permitido conocer sus principales fundamentos, objetivos y características. Se analizó a nivel conceptual para llegar a una definición que permitiera entender a qué nos referimos al hablar del PP. Se conoció brevemente su proceso histórico, principalmente aspectos claves del caso de Porto Alegre, y expansión de esta política a distintos países de América Latina y Europa, así como los puntos centrales en los que se presentan diferencias. Se mencionaron los beneficios y logros, pero también los retos que enfrenta el PP para su mayor consolidación. Se hizo mención a las dimensiones y variables que elaboró Cabannes para analizar y comparar las experiencias que han sido llevadas a cabo. Y por último se revisaron las condiciones previas y diseño institucional favorable, elaborados por Goldfrank, que pueden mostrar las claves del éxito en la implementación del PP en una ciudad. A continuación se realizará una descripción del programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo (PLyPP) de Medellín, como un programa que ha presentado en su mayoría “arreglos máximos” de las dimensiones y variables de Cabannes y en el que se han presentado condiciones previas favorables como las descritas por Goldfrank.

## **2.5 Revisión de caso. El programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo en Medellín**

El programa de PLyPP que se implementó en Medellín es revisado en esta investigación como caso de referencia de un PP que ha logrado incrementar el ejercicio de la ciudadanía entre los sectores excluidos de la ciudad. Un programa que ha sido reestructurado y modificado conforme ha sido implementado lo que ha permitido que empiecen a mostrarse beneficios en las tres aportaciones principales de los PP: ampliación de la participación democrática e involucramiento de los ciudadanos en la gestión pública, desarrollo local y gestión pública con prácticas más democráticas y canalización de los recursos públicos en los sectores más excluidos.

La política del PP que se implementó en Medellín se vio favorecida por dos circunstancias importantes. La primera fue que la Constitución Política de 1991 de Colombia tuvo como una de sus prioridades institucionalizar y darle mayor solidez a la participación como un complemento a la gestión pública en sus distintos niveles (Gómez, 2004:1; Arzaluz, 2013). El segundo fue el proceso de expansión del PP en América Latina después de los resultados favorables que había presentado en distintas ciudades de Brasil. En este contexto en el periodo de 2004-2007 la Alcaldía de Medellín institucionalizó el presupuesto participativo como un instrumento fundamental de la gestión pública (Aguirre, 2010:9).

La institucionalización e implementación del PP en Medellín se llevó a cabo como parte de un proceso más amplio que buscaba una renovación integral de la ciudad que aún se encontraba en una grave crisis de violencia combinada con graves situaciones de exclusión social. Este proceso buscó construir las condiciones para una renovación en distintos aspectos de la ciudad. Por un lado, realizar inversiones con una base de urbanismo social junto a la recuperación de espacios públicos para lograr una mayor inclusión de amplios sectores de la sociedad que habían sido excluidos históricamente. Por el otro, la

renovación en el funcionamiento del gobierno, en la transparencia del manejo de los recursos y la rendición de cuentas de las acciones llevadas a cabo para recobrar la confianza de la población. Para esto el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo (PLyPP) sería una pieza fundamental para esta renovación en el funcionamiento del gobierno.

Desde su institucionalización en 2005, el programa del PLyPP ha tenido múltiples modificaciones para ajustarlo a las condiciones que se presentan en la ciudad de Medellín. Los cambios han dirigido principalmente a la forma y mecanismos con que se relaciona el gobierno local y los ciudadanos y cómo estos últimos inciden en el ámbito público (Aguirre, 2010: 90), y a que se reconozca lo público como algo que involucra a todos los sectores, fortaleciendo a la ciudadanía para incidir en la inversión de los recursos públicos. Esto ha permitido que paulatinamente la sociedad construya sus vínculos con el gobierno local. Con este programa el gobierno ha comenzado un proceso de apertura y ampliación de mecanismos de rendición de cuentas y, de evaluación de sus políticas, al permitir el involucramiento e incidencia de los ciudadanos en la toma de decisiones. Por el lado de la sociedad, este programa ha generado en los ciudadanos una mayor participación y gestión de los recursos para cambiar su entorno, recuperación de vínculos para la construcción de objetivos comunes y reencuentro de los ciudadanos en el espacio público para deliberar y definir dichos objetivos comunes.

### **2.5.1 Contexto del municipio de Medellín**

Medellín es la capital del departamento (estado) de Antioquia. Por su influencia política, social, económica, industrial y cultural, Medellín es la segunda ciudad en importancia de Colombia, después de la capital Bogotá y por arriba de Cali, capital del departamento de Valle del Cauca. Medellín tiene una extensión de 376.2 km<sup>2</sup>, de los cuales

105.2 km<sup>2</sup>, una tercera parte, es suelo urbano. Un aspecto central de la administración del municipio es que se divide su área urbana en seis zonas conformadas por 16 comunas y su área rural en cinco corregimientos. En 2010 Medellín tenía una población estimada de 2,343,049 habitantes (Medellín, 2010). En conjunto con el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) que se conforma de nueve municipios más: Barbosa, Bello, Caldas, Copacabana, Envigado, Girardota, Itagüi, La Estrella y Sabaneta, suman poco más de 3,300,000 habitantes (AMVA, 2013), es decir que 70% de la población de esta área metropolitana habita en el municipio de Medellín. La ciudad de Medellín llega a ser considerada como una ciudad con una buena infraestructura y provisión de servicios públicos, inclusive como la mejor en ese rubro en América Latina (Aguirre, 2010: 90).

**Cuadro 4. Población según estrato de la vivienda Medellín 2010**

	1. Bajo bajo	2. Bajo	3. Medio bajo	4. Medio	5. Medio alto	6. Alto	Total
<b>Población</b>	289,982	885,620	689,029	225,733	163,140	89,545	2,343,049
<b>%</b>	12%	38%	29%	10%	7%	4%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de Calidad de Vida 2010

A pesar de que es considerada como una ciudad con una buena provisión de servicios públicos, en el plano social Medellín muestra amplios problemas por los altos índices de marginación y desigualdad. El Cuadro 4 muestra que 1,864,631 habitantes (79%) se encuentra en algún nivel de pobreza o se encuentran en el estrato de vivienda de bajo a medio bajo. En cuanto a la desigualdad del municipio, en 2010 el coeficiente de Gini de Medellín era de .5380, que era el más alto entre las principales ciudades de Colombia (Medellín, Cómo vamos). Los índices de pobreza y de concentración de ingresos sitúan a Medellín como la ciudad con la tasa más alta de población en situación de pobreza extrema (11.9%). Las otras dos ciudades principales de Colombia: Bogotá y Cali, tienen una tasa

menor: 6.5% y 6% respectivamente. Al interior del municipio la diferencia entre la comuna con mayor y menor ingreso per cápita es de cinco a uno, si se considera a los corregimientos (zonas rurales) del municipio la diferencia es de 37 a 1 (Bernal en Aguirre, 2010:91).

### **2.5.2 Funcionamiento político y administrativo de Medellín**

La Constitución Política de Colombia establece que ésta es una República unitaria, descentralizada y con autonomía en sus entidades territoriales. En el artículo 311 de la Constitución, se establecen las normativas a las que están sujetos los municipios. A esta entidad político-administrativa le corresponde la prestación de servicios públicos, construcción de obras para el progreso local, ordenamiento del territorio y promoción de la participación comunitaria (Colombia, 1991).

Los periodos administrativos de los municipios son elegidos popularmente y tienen una duración de cuatro años. Las administraciones municipales están conformadas en primer lugar por el Alcalde en donde reside el poder ejecutivo; un Personero, que ejerce el control administrativo para ver por los derechos humanos, la protección del interés público y vigilancia de los servidores públicos; un Contralor que revisa la gestión fiscal; el Concejo Municipal conformado por 21 ediles y que mantiene el control político a la administración municipal, delibera y autoriza los gastos del gobierno; por último las Juntas Administradoras Locales (JAL) que son cuerpos de elección popular integrados por representantes de los ciudadanos a nivel comunal y corregimental<sup>2</sup>.

### **Figura 5. Estructura orgánica del municipio de Medellín**

---

<sup>2</sup> Las comunas son las divisiones territoriales de las zonas urbanas y los corregimientos son las divisiones rurales en el municipio de Medellín.



Fuente: Elaboración propia con base en Aguirre (2010)

En el Decreto 151 de 2002 se estableció el funcionamiento actual de la administración del municipio de Medellín. Este decreto definió las funciones y competencias específicas de cada dependencia y área de la administración municipal. De esta forma se derogó el acuerdo anterior que definía la estructura municipal de forma muy general. El decreto de 2002 dotó a la administración municipal de un modelo de gestión pública basado en los principios de eficacia, eficiencia, divulgación pública, transparencia, moralidad, responsabilidad e imparcialidad. Un aspecto central fue que con él se unieron los componentes de la planeación, direccionamiento y control de la gestión; además de buscar la incorporación de la ciudadanía en el proceso de políticas públicas (Aguirre, 2010:94). Se puede considerar que con este decreto se buscó adaptar a la administración municipal a las nuevas circunstancias de la descentralización en las funciones y servicios que brinda el Estado y abrir la posibilidad de dotar de mecanismos para incluir a la participación ciudadana en la gestión pública.

Un elemento central de la administración municipal es la división administrativa del municipio. Medellín está dividido en seis zonas: nororiental, noroccidental, centroriental, centroccidental, suroriental y suroccidental. A su vez cada una de estas zonas está

conformada por comunas. La zona nororiental está conformada por cuatro comunas: Popular, Santa Cruz, Manrique y Aranjuez. La noroccidental la conforman tres comunas: Castilla, 12 de Octubre y Robledo. La centroriental se conforma de las comunas Villa Hermosa, Buenos Aires y La Candelaria. La zona centroccidental la integran las comunas de Laureles Estadio, La América y San Javier. La suroriental sólo la conforma la comuna del Poblado y la suroccidental la conforman las comunas de Guayabal y Belén. En total dieciséis comunas conforman el plano urbano de Medellín, a ellas se suman cinco corregimientos que son consideradas zonas rurales en la periferia de Medellín: San Sebastián de Palmitas, San Cristóbal, San Antonio de Prado, Altavista y Santa Elena.

Figura 6.

**Figura 6. Mapa división administrativa comunas y corregimientos Medellín**



Fuente: <http://commons.wikimedia.org>

### 2.5.3 Inicio y evolución del programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo de Medellín

Como se vio en los subcapítulos anteriores, una de las aportaciones importantes que han generado las experiencias de otros PP es entender que la política debe ser adaptada al contexto y situaciones que presenta cada ciudad y municipio. Esta ha sido la situación del programa de PLYPP de Medellín, que a ocho años de su implementación continúa realizando modificaciones para cubrir las dificultades que han surgido.



El proceso participativo en Medellín puede ser tomado en cuenta a partir de la institucionalización de las Juntas Administradoras Locales (JAL) con la Constitución de 1991. Estas son corporaciones públicas elegidas popularmente a nivel comunal o corregimental. Con las JAL se busca mejorar la prestación de los servicios municipales y vincular a la ciudadanía con el gobierno local. Además de funcionar como instrumento de control y seguimiento al desempeño del gobierno, también funcionan como instancias de planeación que participan en la elaboración de los planes y programas municipales.

En 1996, con el Acuerdo 43, se creó el Sistema Municipal de Planeación, así como sus objetivos y principios. Este sistema se conformaba de los subsistemas de coordinación para la planeación y desarrollo; el de organización y educación para la participación ciudadana en la planeación; y el subsistema de seguimiento y evaluación. Este acuerdo sentó las bases e instrumentos de ejecución de los planes municipales de desarrollo y la participación que debía llevarse a cabo entre las JAL y la comunidad (ROC, 2007:53-54). En la administración de 1998-2000 se implementó el programa Plan Operativo Anual de Inversiones con el objetivo de promover procesos participativos en la gestión de la ciudad. Para esto se pusieron en operación comités comunitarios de desarrollo integral que eran operados por gerentes zonales. Con este programa, el sistema de planeación no obtuvo los resultados que se esperaban y con un alto grado de incumplimiento de los objetivos, más del 50%, se generó desconfianza en la participación ciudadana (ROC, 2007:53-54).

La administración 2001-2003 desconoció todas las iniciativas logradas respecto a la participación ciudadana que se habían logrado en la década pasada. Esta administración buscó reconcentrar todo el proceso de planeación en la administración municipal. En el mismo acuerdo 053 que buscaba derogar lo previsto en el sistema municipal de planeación se argumentaba que “los ciudadanos eligen un alcalde, y éste se encarga de todo, los ciudadanos ya delegaron esta responsabilidad en una Administración” (ROC, 2007:55) por

lo que las organizaciones o la participación ciudadana aportaban poco a la gestión municipal.

La administración de Sergio Fajardo 2004-2007 propuso en su Plan de Desarrollo el programa de Planeación y Presupuesto Participativo. Con este programa se recuperó la iniciativa de parte de la administración municipal de promover mecanismos participativos que se habían perdido con la administración anterior. En esta nueva etapa la presión de organizaciones reunidas en la Red de Organizaciones Comunitarias (ROC) fue elemental para recuperar canales de participación para los ciudadanos en la administración municipal (ROC, 2007:56).

La dificultad que se tuvo en la implementación del PP en la administración de Fajardo (2004-2007) fue la inoperatividad del Sistema Municipal de Planeación. El programa del presupuesto participativo fue puesto en marcha operativa y metodológicamente desde la Secretaría de Desarrollo Social, lo que generó duplicidad de acciones con el Departamento Administrativo de Planeación (ROC, 2007:56). Otro problema que tuvo esta primera etapa del PP fue la falta de capacitación y preparación de los ciudadanos que buscaban formar parte de los nuevos procesos participativos de la ciudad, lo que generó diversas problemáticas que terminaba por decepcionar a los que tenían la intención de involucrarse en la gestión pública. En esos años la mayor dificultad de la planeación y presupuestación participativa en Medellín fue el diseño metodológico del programa. La problemática se presentó en la operación de un Sistema Municipal de Planeación que recogiera las inquietudes y propuestas a nivel local de las comunas y corregimientos, es decir, construir una planeación a nivel local que reconociera el contexto de cada lugar y, finalmente su vinculación con las decisiones que se tomaran en el PP.

**Cuadro 5. Antecedentes del proceso del presupuesto participativo en Medellín**

1996	1999	2004	2005	2007	2012
Red de Planes Zonales de Medellín	Red de Organizaciones Comunitarias - ROC-	<b>Nace formalmente el PLYPP en Medellín</b> , con la iniciativas como base	<b>Comienza el proceso de los Planes de Desarrollo Local - PDL-</b>	Se aprueba el Acuerdo 43 de 2007 (se anexa el Capítulo de Planeación Local y Presupuesto Participativo)	<b>Se articula el Plan de Desarrollo Municipal con los Planes de Desarrollo Local y el Presupuesto Participativo.</b> Se pasa de iniciativas a proyectos
Acuerdo 043 de 1996. Sistema Municipal de Planeación				Procesos de planeación local por comunas y corregimientos	

Fuente: Inserción en los diarios de Medellín “Ruta 2012: Proceso en marcha. Separata informativa. Septiembre 2012

En 2007 el Acuerdo 43 institucionalizó el programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo en el marco del Sistema Municipal de Planeación del Acuerdo 043 de 1996. El acuerdo de 2007 institucionalizó los Planes de Desarrollo Local, que son elaborados a nivel comunal y corregimental, y el Presupuesto Participativo, “como instrumentos de corto, mediano y largo plazo para el desarrollo [...], constituyendo para ello nuevos espacios como las Asambleas Barriales y Veredales, los Consejos Comunales y Corregimentales, los Equipos de Gestión y Comité Municipal de Presupuesto Participativo” (Medellín, 2012b: 3). El objetivo principal de este Acuerdo fue la articulación de los Planes de Desarrollo Local (PDL) con el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), y que estos sirvieran como referente a los proyectos priorizados vía el programa de PLYPP. Como complemento del Acuerdo 43 en 2009 se emitió el Decreto 1073, este último reglamenta y establece los procedimientos del programa de PLYPP. En conjunto el Acuerdo 43 de 2007 y el Decreto 1073 definen los procesos, los actores que están involucrados y sus responsabilidades, las formas de participar y ser parte del desarrollo local (Medellín, 2012b:4).

En entrevista con Alberto Arcila, Gestor Político de la Subsecretaría de Planeación Local y Presupuesto Participativo del municipio de Medellín, mencionó que la problemática que enfrentaba el PP de Medellín era la desarticulación entre las instituciones de la administración municipal, así como de las instancias comunitarias. De igual forma encuentra que el Acuerdo 43 de 2007 fue clave para articular los PDL, que se estaban dando de forma independiente, con el PP. De esta forma se estableció que los proyectos que se financiaran con PP tendrían que estar vinculados a los PDL y estos a su vez al PDM. En la misma entrevista, Arcila resaltó que lo importante de los PDL es que se originaron por iniciativa de las comunidades, cuando éstas dieron cuenta que los recursos del PP no estaban teniendo los impactos esperados debido a que muchos proyectos no tenían un diagnóstico ni planeación clara, a partir de ahí las mismas comunidades vieron la necesidad de destinar recursos del PP para la planeación.

El proceso de evolución y adaptación del programa de PLYPP de Medellín es una muestra que los presupuestos participativos, si bien tienen bases comunes básicas como se mostró con lo desarrollado por Souza (2001), Santos (2004), Cabannes (2004), tienen que ser adaptados al contexto del municipio y ser modificados con la puesta en marcha del programa. Difícilmente un programa podrá mostrar los resultados esperados con el primer diseño, metodología e implementación que se elabore, por lo que se requiere disposición de las autoridades para llevar a cabo una constante evaluación de los procesos y los resultados. En este caso juegan un papel muy importante las condiciones previas favorables para llevar a cabo la implementación del PP; condiciones como la voluntad política de querer abrir espacios y canales a la participación ciudadana; una extensión pequeña del territorio o su división en zonas (comunas y corregimientos); o una plataforma legal que favorezca la participación.

Lo que puede verse en el proceso de implementación del programa de PLyPP de Medellín es la búsqueda de la conexión entre la planeación a mediano plazo, no sólo del municipio sino también del nivel local, con los proyectos priorizados y ejecutados con el PP.

#### **2.5.4** Diseño institucional y proceso del programa de Planeación Local y Presupuesto

##### Local en Medellín

En el documento *Serie ABC Sociedad Participante Planeación Local y Presupuesto Participativo 2012* que incluye el Acuerdo No. 43 de 2007 y el Decreto 1073 de 2009 se define en el artículo 3 de este último al programa de PLyPP como:

“el conjunto de autoridades, órganos, instrumentos y mecanismos de control, orientados al logro de los objetivos del desarrollo de las comunas y corregimientos, en el marco de la planeación municipal, y son parte constitutiva del Sistema Municipal de[...] es un proceso democrático de participación ciudadana, que permite a las y los habitantes de Medellín planear y definir propuestas de desarrollo, en el marco de los Planes de Desarrollo Local, comunales o corregimentales, asignando recursos y decidiendo de forma directa cómo se debe invertir una parte de los recursos públicos en obras y servicios, de acuerdo con necesidades prioritarias de la comunidad” (Medellín, 2012b:61)

El Acuerdo 43 antes ahondar en los mecanismos del PP se enfoca en definir la conformación del Sistema Municipal de Planeación, los subsistemas que lo componen y sus objetivos específicos. Este acuerdo estableció que 5% de los recursos ordinarios del presupuesto del municipio sea decidido por los ciudadanos con este programa. Se definen las funciones y conformación del Consejo Territorial de Planeación que se presenta como el principal y más plural espacio de participación ciudadana en la planeación. Tres capítulos del Acuerdo 43 tratan sobre los planes de desarrollo, de sus fundamentos, formulación y elaboración. En estos capítulos se aclaran aspectos tanto del PDM como de los Planes sectoriales, los Planes zonales y los Planes de Desarrollo Locales. El último capítulo del Acuerdo 43 detalla el programa de PLyPP. De manera general se indican los órganos de planeación participativa, la formulación de Plan de Desarrollo de cada comuna y la formulación de su presupuesto participativo. Esto da muestra de la importancia que se le

da a la etapa de la planeación participativa como antecesora del proceso del presupuesto participativo. Este proceso ayuda a contrarrestar uno de los retos que le han sido marcados a los PP: la visión de corto plazo de los proyectos priorizados.

El Decreto 1073 de 2009 es el documento que presenta los objetivos, el proceso, los órganos, las autoridades e instancias y los mecanismos para la implementación del programa de PLYPP. Aguirre (2010: 97) realizó una división de la estructura del PP en tres tipos de autoridades e instancias: 1. Instancias de la Administración municipal, 2. Instancias institucionales de participación y 3. Instancias sociales. Los ciclos de participación son anuales y con distintas actividades a lo largo del año en donde se eligen representantes comunales y corregimentales, se diagnostican los problemas locales, se priorizan y eligen proyectos, se analiza su viabilidad, y finalmente se comunican y evalúan los resultados de los procesos del año anterior. Si bien este decreto establece la normativa para los procedimientos básicos del PLYPP, también acepta la flexibilidad e innovación de cada comuna y JAL para “aplicar nuevas metodologías o realizar actividades que complementen estas reglas con el objetivo de ampliar la participación ciudadana en la gestión pública y el desarrollo local” (Medellín, 2012b:35)

Distintas instancias han sido conformadas para la implementación del PLYPP o tienen un papel fundamental en el proceso. En cuanto a las instancias municipales, la Secretaría de Participación Ciudadana y el Departamento Administrativo de Planeación (DAP) son las que coordinan principalmente el proceso. La primera se encarga de los preparativos y ejecución de los consejos y asambleas ciudadanas donde se debate el presupuesto. El DAP por medio del Comité de información y Comunicación para la Planeación se encarga de “administrar, sistematizar y ordenar la información del municipio, [...] dependencias, por comunas y corregimientos. El DAP lidera la articulación del presupuesto participativo con la planeación local” (Aguirre, 2010:98). Las demás

secretarías apoyan el proceso mediante la orientación técnica a la ciudadanía en la priorización y rendición de cuentas en el avance de los proyectos, para esto se apoya en los Equipos Zonales de Planeación, Gestión y Presupuesto Participativo. Estos equipos zonales están conformados por coordinadores de los comités locales de gobierno y funcionarios públicos de cada secretaría en cada zona del municipio (Aguirre, 2010:98-99). Para la coordinación interna del proceso se institucionalizó el Comité de Enlace Seguimiento del Presupuesto Participativo (Medellín, 2012b:33).

Las instancias institucionales de participación han servido como eslabón entre los ciudadanos y las instancias y autoridades municipales. Cada Consejo Consultivo Comunal en las zonas urbanas o Consejo Consultivo Corregimental en las zonas rurales (CC-C) son los máximos órganos de planeación participativa. Estos consejos legitiman y adoptan los Planes de Desarrollo de cada Comuna y Corregimiento y, priorizan y aprueban las inversiones del PP (Medellín, 2012b: 39-40). Los Consejos Consultivos están conformados por los miembros de la JAL de la comuna o corregimiento, por los delegados elegidos en las Asambleas barriales o veredales<sup>3</sup>, por delegados inscritos que representen organizaciones sociales, comunitarias y solidarias. Con voz pero sin voto participan el alcalde o su representante y los equipos zonales, y un delegado del Concejo de Medellín como observador del proceso (Aguirre, 2010:99; Medellín, 2012b:31,40). Como complemento a estos consejos se podrán crear comisiones temáticas que ayuden a profundizar en diagnósticos y elaboración de propuestas para cada comuna y corregimiento (Medellín, 2012b: 30).

Las Asambleas Barriales y Veredales son espacios de participación directa de los ciudadanos. Éstas se llevan a cabo en todas las zonas de Medellín y sirven para priorizar y

---

<sup>3</sup> Se denomina veredas a los poblados de los corregimientos.

votar las necesidades de cada barrio y vereda. De igual forma en las asambleas se eligen a los delegados que conformarán los CC-C de cada comuna y corregimiento. Los delegados serán elegidos a razón de uno (1) por cada 25 votantes en las Comunas y uno (1) por cada 15 votantes en los Corregimientos, pudiendo ser elegidos las personas mayores de 14 años que habiten en el barrio o vereda (Aguirre, 2010:100; Medellín, 2012b:32,52).

El Comité Municipal de Presupuesto Participativo (CMPP) se encarga de la coordinación de la metodología y el cumplimiento del reglamento del PLYPP. Este Comité se integra por un representante de las JAL de cada comuna y corregimiento, un representante de cada Consejo Comunal y Corregimental, el presidente del Consejo Territorial de Planeación, o su representante, y dos representantes de la administración municipal, uno en representación de la Secretaría de Participación Ciudadana y otro del Departamento Administrativo de Planeación (Aguirre, 2010:103; Medellín, 2012b:54).

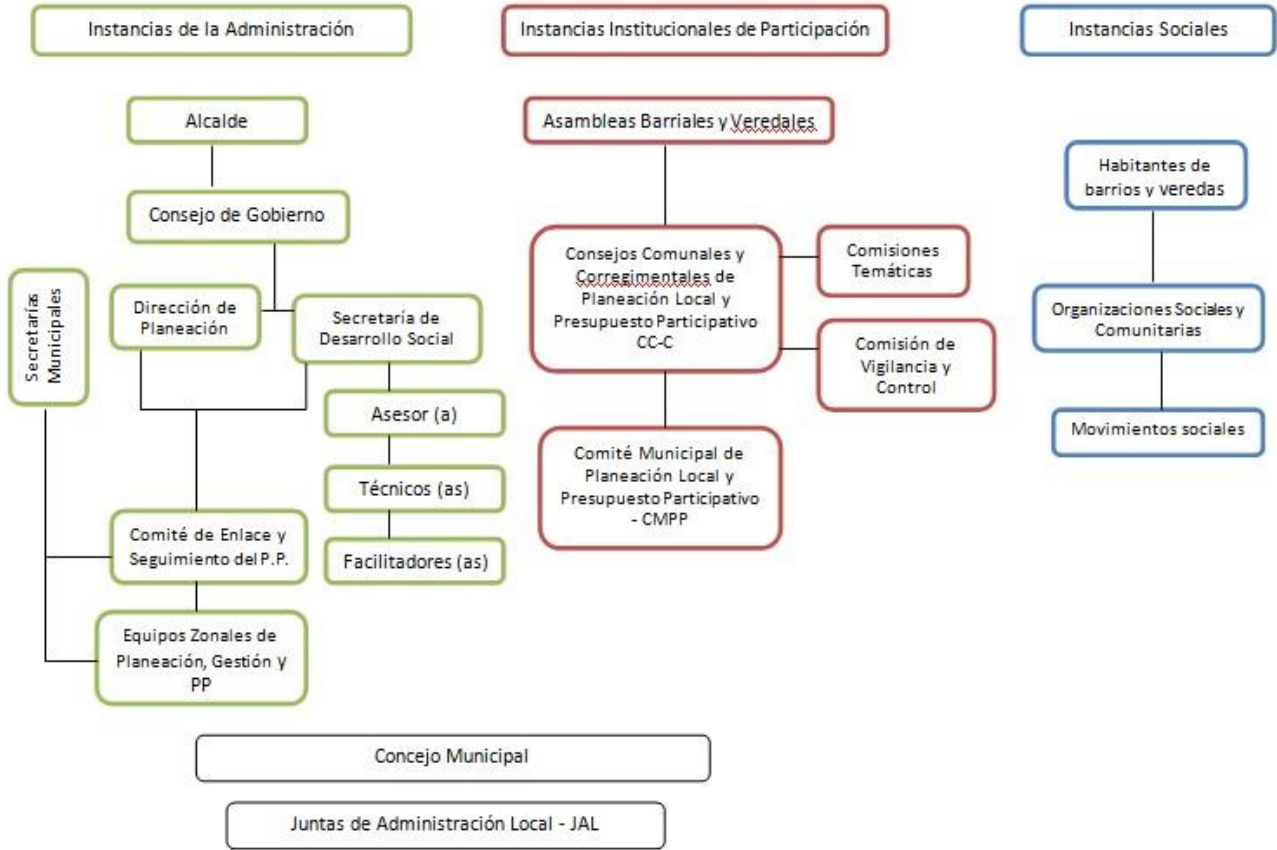
Por último, la Comisión de Vigilancia y Control de Inscripciones se encarga de la revisión y vigilancia de la transparencia del proceso de inscripción a los Consejos Comunales y Corregimentales de los candidatos elegidos como delegados. La comisión se conforma por un delegado de las Juntas de Acción Comunal, tres representantes de la JAL, el representante elegido al CMPP, un delegado de la Secretaría de Participación Ciudadana y uno de Departamento Administrativo de Planeación (Aguirre, 2010:103; Medellín, 2012b:51)

Las Instancias sociales son un elemento sumamente importante en el proceso del programa de PLYPP. Se refieren a los habitantes de cada barrio y vereda de Medellín y a las organizaciones sociales que apoyan a éstos desde la planeación local hasta el presupuestación participativa. Muchas de estas organizaciones se encuentran agrupadas en la Red de Organizaciones Comunitarias de Medellín (ROC) teniendo autonomía frente a



las instancias y autoridades municipales. Por último como parte de las instancias gubernamentales y participativas se incluyen al Concejo Municipal y las JAL dentro del proceso del PP. (Aguirre, 2010:103-104).

**Figura 7. Estructura del programa de Presupuesto Participativo y Planeación Local de Medellín**



Fuente: Adaptado de Aguirre, 2010: 97

A manera de resumen del proceso de formulación del PP de Medellín se pueden considerar cuatro fases en las que participan los tres tipos de instancias arriba mencionadas. El anexo 4 muestra la ruta del PLYPP en 2012. Debe ponerse énfasis en que estas los procesos se vinculan con los llevados a cabo un año antes: 1. La asignación de un presupuesto anual para cada comuna y corregimiento por medio del Plan Operativo

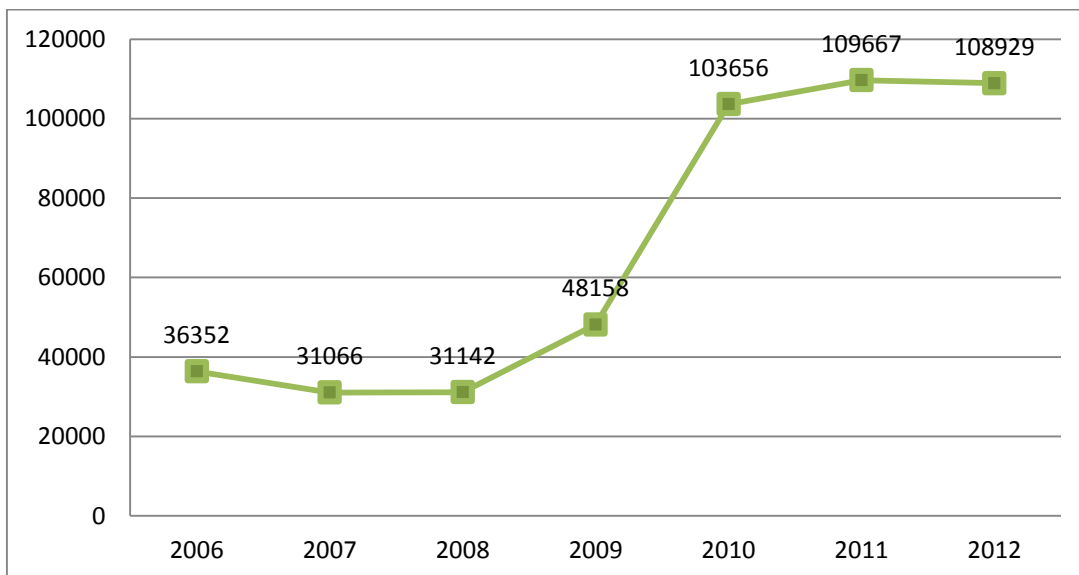
Anual de Inversiones; 2. Trabajo en comisiones temáticas que se articulan a los PDL, que generan los lineamientos para las aportaciones de los técnicos de cada secretaría, y así colaboren en la elaboración de proyectos, convaliden diagnósticos y retroalimenten los PDL; 3. Ejecución de los Consejos Comunales y Corregimentales con sus distintas acciones: diagnóstico, priorización y, sobre todo decisión y aprobación del PP de parte de los ciudadanos, para después llevar a cabo el monitoreo y seguimiento de los proyectos ejecutados; 4. Ejecución de las Asambleas Barriales y Veredales donde se toman las decisiones sobre los proyectos a realizar. Un año antes estas asambleas también habrán servido para elegir a los delegados que conformarán los CC; 4. Confirmación de las decisiones del CC por medio de las JAL y su aviso al Departamento Administrativo de Planeación.

#### **2.5.5 Participación ciudadana y contribuciones del presupuesto participativo en Medellín**

El PP ha permitido tender canales que han renovado el vínculo entre los ciudadanos de Medellín y el gobierno municipal. Este mecanismo ha servido como punto de encuentro para la inclusión de la sociedad en la toma de decisiones y así ampliar el significado de ciudadano. En su trabajo Aguirre (2010:114) encontraba dos hipótesis sobre la participación ciudadana en Medellín. La primera elaborada a partir de la encuesta *Medellín cómo vamos* que afirmaba que la participación era baja, sin un nivel decisorio y con una crisis de organización de los movimientos sociales. La segunda hipótesis de un estudio sobre redes y organizaciones sociales de la Secretaría de Desarrollo Social de Medellín encontraba un incremento paulatino en la participación y el surgimiento de nuevas organizaciones sociales. Aguirre afirma que estas dos hipótesis no son contradictorias sino que muestran la realidad de la ciudad. Canales como el presupuesto participativo han comenzado a transformar el interés de las personas en participar de manera formal e intervenir en la esfera pública por medio de distintas organizaciones.

La Figura 8 muestra del incremento constante en la participación en las Asambleas Barriales y Veredales de 2006 a 2012. De 36,542 votantes en 2006 se llegó a 108,929 en 2012, un incremento de casi 300%. Únicamente en dos años ha bajado el número de votantes respecto al año anterior en 2007 y 2012 sin embargo, la participación ha sido constante, siendo el incremento de 2009 a 2010 el más significativo al pasar de 48,158 a 103,656 votantes. El número de votantes de 108,929 que se alcanzó en las asambleas barriales y veredales de 2012 estaría representando 5% de la población de Medellín.

**Figura 8. Número de votantes en las Asambleas Barriales y Veredales en Medellín 2006-2012**



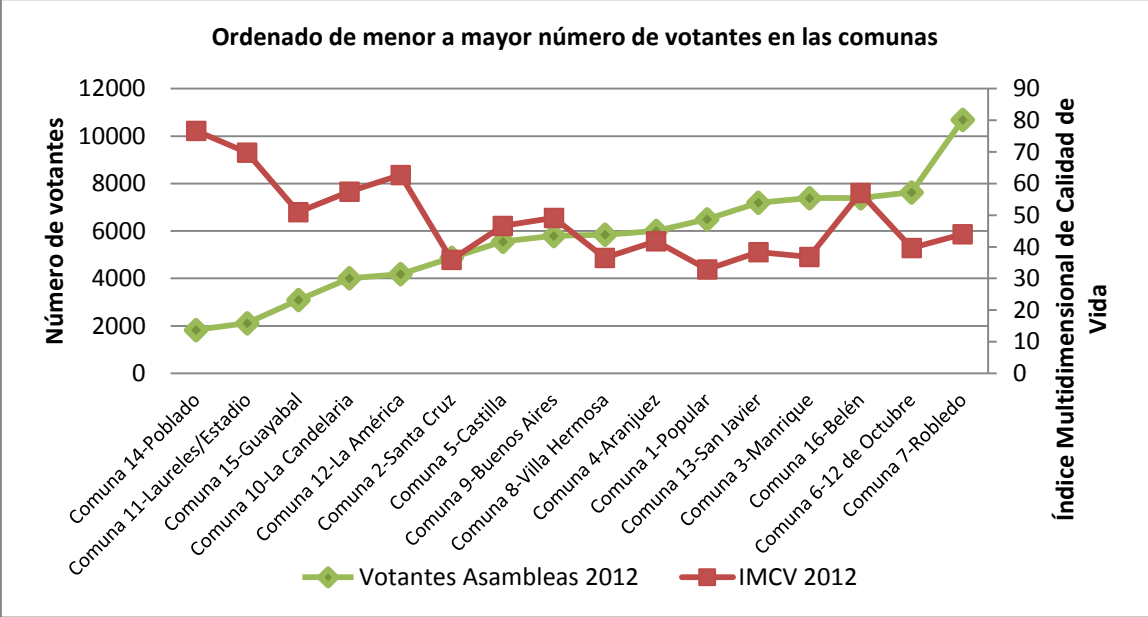
Fuente: elaboración con base en datos de Aguirre, 2010:116 y Observatorio de Políticas Públicas de Medellín

Otra forma de ver los resultados y contribuciones del PLYPP es analizando el número de votantes en las asambleas barriales de 2012 que hubo en cada comuna comparado con el Índice Multidimensional de Calidad de Vida<sup>4</sup>. La Figura 9 muestra un

<sup>4</sup> El Índice Multidimensional de Calidad de Vida (IMCV), complementa al Indicador de Calidad de Vida que recopila información sobre las características de los niveles de vida de los habitantes, de los hogares y viviendas de Medellín basados en la Encuesta de Calidad de Vida (ECV). El IMCV incorpora nuevas dimensiones que profundizan las mediciones anteriores, utiliza 42 variables y 15

incremento constante en el número de votantes en las comunas con un menor IMCV. El promedio del IMCV de las comunas urbanas de Medellín es de 48.5, y siete de las nueve comunas cuyo IMCV está por debajo de ese promedio (Popular, Manrique, Aranjuez, 12 de Octubre, Robledo, Villa Hermosa, San Javier) tuvieron una participación por encima del promedio de votantes por comuna que fue de 5,630. Aunque las dos comunas que no alcanzaron a colocarse por arriba de ese promedio de participación, Santa Cruz y Castilla, también tuvieron una participación significativa, 4873 y 5554 votantes respectivamente.

**Figura 9. Participación en las asambleas barriales de 2012 e IMCV de las comunas**



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Encuesta de Calidad de Vida y los resultados de las Asambleas Barriales y Veredales del PLYPP

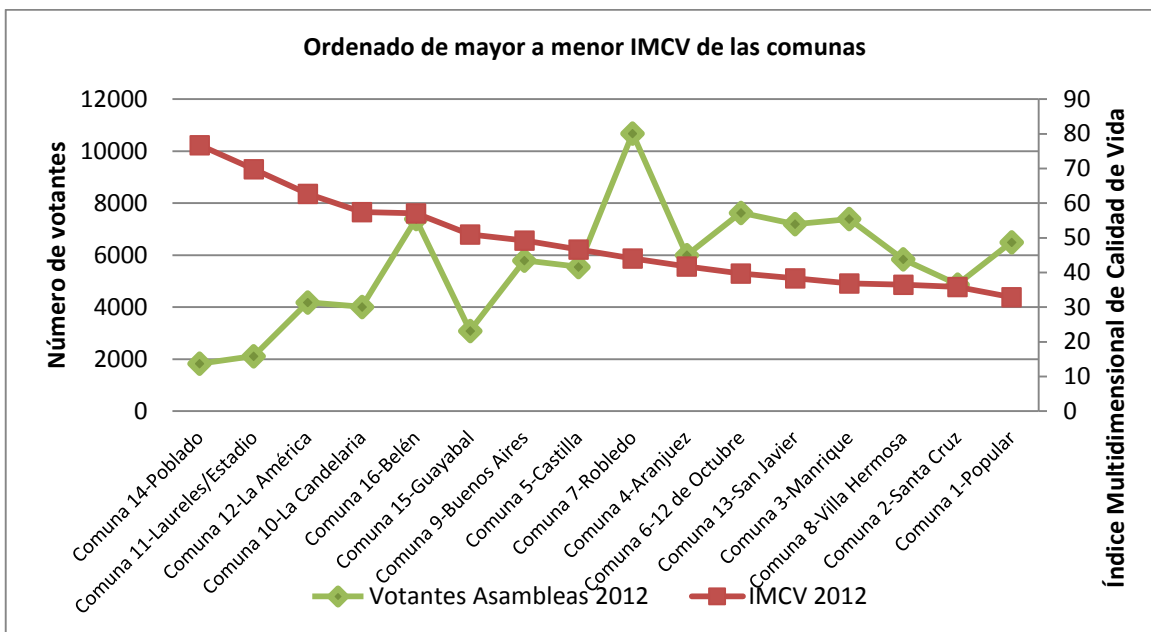
Otros resultados favorables del PLYPP es la inclusión de las necesidades específicas de cada comuna a través de los PDL. Los planes locales se han convertido en un receptor de los objetivos de los habitantes de cada comuna y corregimiento. Cesar Martínez, director de la Fundación SumaPaz que colabora con los habitantes de la Comuna

dimensiones: la percepción de los habitantes en temas de seguridad, medio ambiente, la movilidad, y la participación en actividades políticas y sociales, entre otras. (Medellín, 2012c)

3 Manrique en la elaboración de sus PDL, encuentra en esta práctica el mayor beneficio del PLyPP. Las otras bondades que Cesar Martínez le ve a esta política es que ha servido para que la gente pueda reencontrarse para deliberar y debatir sobre los proyectos y acciones a realizar, de esta forma se han acercado y familiarizado con formas de gestión de su comuna y las finanzas públicas. Un logro del PLyPP que resaltan mucho en la Fundación SumaPaz es la creación de periódicos en cada una de las comunas y corregimientos en donde se exponen los avances, así como las problemáticas de cada lugar. Estos periódicos funcionan en parte con recursos del PP y son coordinados por jóvenes que habitan y viven las problemáticas de cada comuna y que han participado como líderes en la búsqueda del desarrollo en sus comunidades.

Alberto Arcila encuentra que los logros del PLyPP están en haber trascendido de iniciativas aisladas sin un fundamento claro y coherente de planeación hacia proyectos vinculados en los PDL, aunado a que las comunidades han comenzado a entender el desarrollo de la sociedad no sólo como obras de infraestructura sino también en aspectos culturales, sociales, deportivos y recreativos. Esto ha obligado a la administración municipal a mejorar su estructura institucional, incorporando a ésta programas y proyectos decididos por las comunas y corregimientos. Al igual que Cesar Martínez de SumaPaz, Alberto Arcila encuentra un logro en el reencuentro de la sociedad en los procesos de diálogo, tanto al interior de las comunidades en la construcción colectiva de lo público, como de las comunidades con el gobierno. Ambos reconocen el surgimiento de líderes comunales y en la capacidad que han obtenido para deliberar sobre lo público.

**Figura 10. Participación en las asambleas barriales de 2012 e IMCV de las comunas (2)**



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Encuesta de Calidad de Vida y los resultados de las Asambleas Barriales y Veredales del PLYPP

Por otro lado, Arcila y Martínez reconocen también los retos y dificultades que ha presentado el PLYPP. Coinciden en que si bien han surgido nuevos líderes interesados en el desarrollo de las comunidades también persisten prácticas clientelistas donde otro tipo de líderes presionan a la gente para influir en su voto en las asambleas para elegir delegados. Martínez ve al PP como una política con muy buena intención, pero rodeada de una estructura de cacicazgos y política vieja. Otra dificultad que se ha presentado es en el surgimiento de corporaciones u organizaciones consideradas por Cesar Martínez de “papel”, estas son corporaciones que no tienen ningún interés en el desarrollo de la comuna sino que fueron creadas como una forma de hacerse de recursos públicos. Incluso se han hecho denuncias de que parte de los recursos del PLYPP han logrado ser captados por bandas criminales.

Por último, Alberto Arcila ve en el tema de la formación de los 5200 delegados elegidos en las asambleas barriales y veredales en septiembre y octubre de 2012 como un

reto a corto plazo del PLYPP. Reconoce que se requiere avanzar en la formación política, dotarlos de elementos para la reflexión, la crítica, la deliberación y análisis de las condiciones de sus comunidades, para que la participación no esté limitada a las votaciones, sino que trascienda al nivel de la participación en la toma de decisiones y control social. Cesar Martínez encuentra el mayor reto del PLYPP en la creación de una normativa que reglamente y exija la rendición de cuentas de los delegados a sus barrios y veredas. También considera necesario un mayor detalle en el papel de cada una de las instancias que participan en el proceso y por último la creación de indicadores tanto del impacto como del proceso del PLYPP.

## **Conclusiones**

Este capítulo abordó el proceso histórico del PP para conocer la forma en la que ha evolucionado desde su implementación a fondo en Porto Alegre y su expansión, sobretodo, en América Latina. Esta revisión tuvo como objetivo reconocer la diversidad en los mecanismos en la implementación de esta política, como una forma de reconocer que si bien hay mecanismos y procesos básicos en esta política que pueden repetirse entre los diversos casos, también éstos ajustarse a las condiciones de la ciudad en la que se implementa.

Esta diversidad se vio reflejada en las dimensiones y variables que Cabannes elaboró para analizar un PP. De esta forma, se entiende que hay distintas escalas en la profundidad de implementación de esta política. A partir de la profundidad en el diseño y de las condiciones del contexto en el que se lleva a cabo puede estar determinando el éxito o fracaso de un PP. Las condiciones previas se retomaron de lo elaborado por Goldfrank. Estas condiciones van desde el plano político, el legal, el financiero, el administrativo y el

social del municipio, y son analizadas de forma individual mediante distintos indicadores. Cada una de estas condiciones previas será analizada en el siguiente capítulo para el caso del municipio de Monterrey, y así conocer las condiciones que actualmente existen para la implementación de un PP

Por último se revisó detalladamente el caso del PLyPP de Medellín. Los resultados mostrados pueden mostrar datos favorables en cuanto al incremento de la participación en Medellín, sobre todo en las comunas en condiciones de exclusión social, pero, como lo vimos desde las secciones teóricas el PP, es un programa que se fue renovando y modificando conforme iba siendo implementado. También debe reconocerse que este programa también ha presentado constantes dificultades en su diseño e implementación y que actualmente tiene distintos retos que enfrentar, como el contexto de conflicto en el que es llevado a cabo y las prácticas clientelistas que han estado presente de muchos años atrás, un reto que pudiera ser tomado en cuenta para una posible implementación en Monterrey.



### **3. Capítulo 3. Condiciones para la implementación del Presupuesto Participativo en el municipio de Monterrey**

#### **Introducción**

Después de la revisión conceptual de la política del PP y un breve recuento de su surgimiento, evolución, y expansión en América Latina como una política que puede favorecer la gobernanza a nivel local; de mencionar las dimensiones, variables para analizar un PP; de ahondar en las condiciones previas favorables para su implementación; y finalmente, con la mención del diseño institucional y funcionamiento del caso del programa de PLYPP en Medellín, como un caso con un diseño que ha ido evolucionando para adaptarse a la gestión y contexto del municipio, en este capítulo se realiza el análisis de las de condiciones presentes en el municipio de Monterrey para implementar el mecanismo del PP.

En la primera sección se analiza el contexto del municipio de Monterrey, su ubicación geográfica y revisión de indicadores sociales e información político-administrativa del municipio. Esta descripción servirá como introducción al contexto del municipio que más adelante se amplía con la revisión de cada una de las condiciones previas favorables para implementar el PP.

La segunda sección hace una breve revisión del marco legal y normativo para sustentar la participación ciudadana que actualmente existe en México y en el estado de Nuevo León. Aunque el marco legal más adelante se presenta como una de las condiciones previas para la implementación del PP, esta sección retoma el marco legal a nivel federal y

estatal, mientras que en el análisis de la condición se verá a nivel municipal. Como complemento se presenta una revisión breve de experiencias participativas que han sido llevadas a cabo en México junto con la mención de un estudio que muestra algunos factores que pueden estar dificultando la implementación de la participación ciudadana a nivel municipal. Esto último puede brindar un mejor panorama para entender las condiciones actuales del municipio de Monterrey para implementar un PP.

El tercer apartado analiza la situación en el municipio de Monterrey de las ocho condiciones previas favorables que diseñó B. Goldfrank (2006) para la implementación del PP. Este análisis generó la información concreta de la investigación para determinar si las condiciones favorecen la creación y puesta en marcha de un programa de presupuesto participativo en el municipio regiomontano. Al encontrar las condiciones que se cumplen, las que son necesarias desarrollar, y las que están completamente ausentes, se elaboraron las conclusiones del estudio. Finalmente se presenta un apartado con las conclusiones de este capítulo.

### **3.1 Contexto del municipio de Monterrey, Nuevo León**

El municipio de Monterrey es la capital del estado de Nuevo León, estado que se encuentra en el noreste de México. El Área Metropolitana de Monterrey (AMM) es considerada la capital industrial del país y es la tercera concentración urbana de México,

después del Área Metropolitana del Valle de México y el Área Metropolitana de Guadalajara. Según datos del INEGI en 2010 el municipio de Monterrey tenía una población estimada de 1,135,550 habitantes; 561,659 hombres (49%) y 573,894 mujeres (51%), que representan 28% de la población total de 4,003,517 del AMM. Esta área metropolitana se encuentra integrada por el municipio del mismo nombre y diez municipios más: Apodaca, García, General Escobedo, Guadalupe, Juárez, Salinas Victoria, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García, Santa Catarina y Santiago. Monterrey tiene una extensión territorial de 291.2 km<sup>2</sup>, de las cuales 193.3 km<sup>2</sup> son superficie urbana (Monterrey, 2012).

**Figura 11. Área Metropolitana de Monterrey**



Fuente: [http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Monterrey\\_metro\\_area.png](http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Monterrey_metro_area.png)

### **3.1.1 Indicadores sociales**

En 2010, según datos del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL) en el municipio de Monterrey 244,764 personas (21%) se encontraban en

situación de pobreza; 429,391 (36.9%) eran vulnerables por carencias sociales y 69,084 (5.9) eran vulnerables por ingresos (CONEVAL, 2010). El documento *Índice de desarrollo humano municipal en México 2000-2005* elaborado por el PNUD mostró resultados positivos del municipio y ubicaba a Monterrey con un IDH de .8514 en el 2000 y de .8869 en 2005, siendo el tercer lugar del AMM debajo de San Pedro Garza García y San Nicolás de los Garza (PNUD, 2005). En los dos años analizados, Monterrey se encontraba por encima de la media nacional que era de .8059 en el 2000 y .8186 en 2005 (PNUD, 2011).

Otro indicador generado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), considera que el municipio de Monterrey, junto con todos lo de su área metropolitana, presenta un índice de marginación *muy bajo* (CONAPO, 2010:192). El coeficiente de Gini elaborado por PNUD en 2005 le da al municipio de Monterrey un puntaje de .3471, que es menor al promedio nacional .5006. Este coeficiente analiza la desigualdad en los ingresos, donde una cifra más cercana a 0 representa una desigualdad inexistente y más cercana a 1 representa una desigualdad total (PNUD, 2005).

Estos indicadores posicionan a Monterrey y a su área metropolitana como desarrollados. Incluso Monterrey es considerado como un polo de desarrollo por su influencia económica e industrial en el país. A pesar de estos indicadores favorables Monterrey presenta grandes carencias y situaciones de exclusión social en amplios sectores de la población. Esta percepción hace que Monterrey sea visualizada como una ciudad de prosperidad económica y social, sin embargo la ciudad presenta graves desigualdades económicas, sociales y espaciales que podrían considerarse de las mayores de América Latina (Sandoval, 2008, p. 169). En un estudio sobre la desigualdad en Monterrey en el último cuarto del siglo XX Solís (2007) encontró que aunque el dinamismo económico industrial de Monterrey generó procesos de movilidad social ascendente, estos beneficiaron realmente a los sectores altos de la población, ocultando así graves procesos

de exclusión y un incremento en la brecha de desigualdad. Aunado a esto, Solís (2007:236) también encontró que los cambios estructurales (económicos, laborales y políticos) del modelo de sustitución de importaciones, apertura económica, flexibilidad laboral y fin del estado de bienestar, cambios mencionados en el capítulo I con el concepto de exclusión social, impactaron en gran medida a una economía tan vinculada a la industria y manufactura como la regiomontana.

**Cuadro 6. Indicadores sobre desarrollo social en Monterrey 2010**

<b>Indicadores</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Número de personas</b>
<b><i>Pobreza</i></b>		
Población en situación de pobreza	21.0	244,764
Población vulnerable por carencias sociales	36.9	429,391
Población vulnerable por ingresos	5.9	69,084
Población no pobre y no vulnerable	36.0	421,640
<b><i>Privación social</i></b>		
Población con al menos una carencia social	57.9	674,155
Población con al menos tres carencias sociales	10.0	119,086
<b><i>Indicadores de carencia social</i></b>		
Rezago educativo	13.1	152,023
Acceso a los servicios de salud	26.0	303,425
Acceso a la seguridad social	42.3	493,227
Acceso a la alimentación	16.3	189,977
<b><i>Bienestar económico</i></b>		
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	5.4	63,159
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	26.9	313,849

Fuente: CONEVAL, Medición municipal de la Pobreza 2010

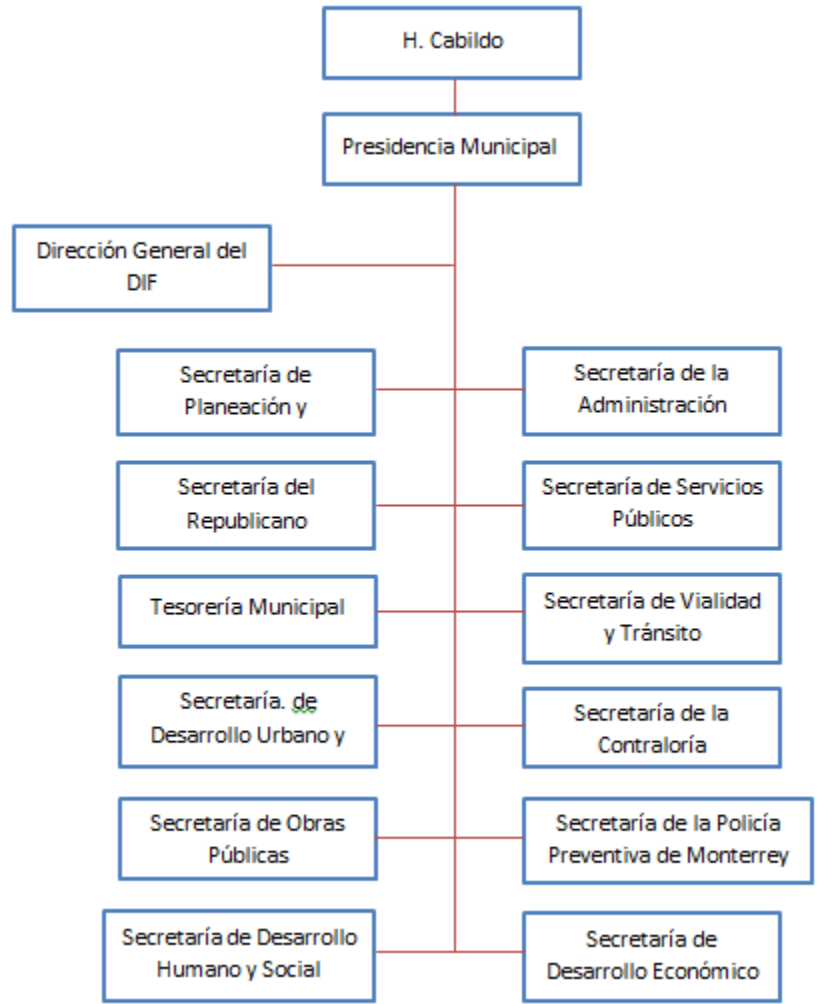
La invisibilidad de esta problemática podría haberse generado por el hecho de que los indicadores han visualizado al municipio de forma agregada y, sin tener la intención, pueden estar ocultando disparidades significativas entre la población que habita un estado

o un municipio (Montes y Ortega: 3). Esta situación tendría que derivar en la elaboración de estudios sobre la exclusión social y la marginación en un nivel más focalizado en las distintas zonas de un municipio. Algo visto en la elaboración de indicadores sociales y planes locales de desarrollo a nivel comuna en el municipio de Medellín.

### 3.1.2 Información política y administrativa del municipio de Monterrey

Las disposiciones políticas y administrativas de los municipio en México se encuentran en el artículo 115 constitucional: “Los estados adoptarán, para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división política y administrativa el municipio libre” (México, 2013). El municipio mexicano es gobernado por un ayuntamiento conformado por la vía de la elección popular directa. Éste se integra por un presidente municipal y para el caso de Monterrey, dos síndicos y veintiocho regidores. El artículo 130 constitucional, apartado II, establece que los municipios tendrán facultades de acuerdo con las leyes en materia municipal que expidan los estados. Estas leyes organizaran la administración pública municipal, regularán las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos asegurando la participación ciudadana y vecinal. En este caso la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de Nuevo León (LOAPMNL) establece el funcionamiento de la administración municipal y las atribuciones de las dependencias y secretarías. El título cuarto de la LOAPMNL también establece la normativa de los Planes Municipales de Desarrollo (PMD) y la participación ciudadana que debe presentarse en su elaboración. La figura 11 muestra la estructura administrativa del municipio de Monterrey.

### **Figura 12. Estructura orgánica del municipio de Monterrey**



Fuente: Elaboración propia con base en el portal del municipio.

Las administraciones municipales en México tienen una duración de tres años sin posibilidad de reelección consecutiva del alcalde saliente. El municipio de Monterrey actualmente es gobernado por Margarita Arellanes Cervantes del Partido Acción Nacional (PAN). Desde su fundación en 1929; primero como Partido Nacional Revolucionario (PNR), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) gobernó en todas las entidades federativas y municipios de México hasta la década de los ochenta. Con el proceso de democratización electoral distintos estados y municipios comenzaron a ser gobernados por partidos de oposición. El primer gobierno de alternancia en el municipio de Monterrey fue del PAN para

la administración de 1994-1997. En adelante este partido ha tenido seis administraciones más. Únicamente se presentó una alternancia para el PRI en la administración de 2003-2006, pero en las elecciones de 2007 el PAN volvió a ser electo permaneciendo en la administración hasta la actual.

### **3.1.3 Marco legal para la participación ciudadana y el presupuesto participativo en México**

A nivel federal distintas disposiciones jurídicas han buscado dar fundamento para garantizar la participación ciudadana en México. En los últimos años se ha buscado intentar modificar mediante distintos mecanismos las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía, sin embargo éstos no han sido realmente amplios e inclusivos por lo que no se ha generado una participación ciudadana efectiva. Estas disposiciones jurídicas realmente no especifican ni son claras en los procedimientos para que los ciudadanos encuentren vías para participar y simplemente abordan la participación ciudadana de forma indirecta y general.

La participación ciudadana en México ha estado relacionada con la transparencia y el acceso a la información resultando leyes como la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, así como la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, además que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Planeación mencionan en distintos artículos la participación ciudadana, sin embargo estos avances no han derivado en una ley específica para la participación ciudadana (CITCC, 2008; Martínez, 2012). En las leyes arriba mencionadas la participación se contempla en cuanto a la libre asociación y expresión de los ciudadanos; en la inclusión de propuestas de organizaciones e individuos en el diseño e implementación de políticas públicas; o en la participación vía la transparencia y evaluación de las acciones llevadas a cabo por los gobiernos. Estas leyes,



presentan las disposiciones normativas que contemplan la participación ciudadana en el país, pero no llegan realmente a su promoción y garantía de forma amplia y profunda, y solo mencionan la participación tanto de los ciudadanos como de las organizaciones de la sociedad civil en la planeación y gestión de las acciones del gobierno, pero no establecen mecanismos claros y específicos para llevarla a cabo. Resumen en Anexo 5.

La primera entidad estatal que aprobó su ley de participación ciudadana, sin que fuera realmente una entidad en donde sus habitantes contaran con todos derechos políticos locales, fue el Distrito Federal en 1995. Esto vino de la mano con el conjunto de transformaciones jurídicas en años siguientes, elección de Jefe de Gobierno (1997) y de sus delegados (2000). En 1998 se aprobó una nueva Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal en donde se reconocían algunas formas de democracia directa: plebiscito, referéndum e iniciativa popular. En 1998 el estado de Jalisco también logró avances en el respaldo de formas de participación directa con su Ley de Participación Ciudadana (Olvera, 2009).

Con los antecedentes en el Distrito Federal y el estado de Jalisco varios estados comenzaron a aprobar leyes y mecanismos que favorecieran la participación ciudadana. En la actualidad todos los estados cuentan con una ley de transparencia y acceso a la información y veintitrés tienen comisiones legislativas sobre estos temas (Martínez, 2012:18). Sin embargo contemplando a la participación ciudadana como un tema más profundo que la transparencia y el acceso a la información, tan solo diecisiete estados cuentan con una ley específica sobre la participación ciudadana y sus mecanismos (Martínez, 2012), estando Nuevo León entre los estados que no cuentan con una ley en este tema.

### **3.1.4 Experiencias participativas y panorama participación ciudadana municipal en México**

A pesar de las dificultades normativas e institucionales para implementar mecanismos para la participación ciudadana en los distintos niveles de gobierno en México, han logrado llevarse a cabo distintas experiencias participativas sobre todo en el nivel local.

De mano con la alternancia política en México comenzó un proceso de descentralización de responsabilidades y actividades de los gobiernos locales, así como la implementación de mecanismos para gobernar. Arzaluz (2013) cita el trabajo realizado por Peter Ward donde éste último considera que en la última década del siglo XX en distintos municipios urbanos en México había comenzado a predominar una forma de gobernar con un perfil tecnocrático, es decir, que se llevaba a cabo una toma de decisiones basadas en criterios técnicos y no tanto partidarios. Por otro lado Ward también considera que se comenzó a presentar una disminución en las relaciones partido-gobierno, refiriéndose a la influencia de los dirigentes de los partidos en designación de funcionarios del gobierno electo. A pesar de estos cambios de los gobiernos locales en la forma de gobernar, Ward supone que difícilmente pueden reconocerse que estas nuevas formas de gobernar incorporen mediante mecanismos sólidos e innovadores a la participación ciudadana en la gestión pública.

Pese a la dificultad para el establecimiento de mecanismos participativos sólidos en México, distintas experiencias han logrado desarrollarse en municipios de distinto tamaño. Esta situación se muestra en el estudio realizado por Arzaluz (2013) donde recupera las experiencias presentadas en la categoría de participación ciudadana en el Premio Gobierno y Gestión Local (PGyGL) realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE). Algunos de los números que presenta el trabajo de Arzaluz (2013) respecto al tema de participación ciudadana son que en diez ediciones del premio 251 (7.2%)

experiencias fueron registradas en la categoría de participación ciudadana, de un total de 3,500 registros<sup>5</sup>. Este estudio encontró que el número de programas registrados en participación ciudadana fue disminuyendo de 2001 (74 casos) a 2010 (8 casos), aunque también se menciona que cada municipio decide la categoría donde se registra la experiencia, por lo que existen programas con cierto contenido en participación ciudadana que son inscritos en otras categorías. Respecto al tamaño del municipio (Metropolitano, Gran ciudad, Urbano, Semiurbano, Rural) con experiencias de participación ciudadana registradas, predominan los municipio de Gran ciudad y Urbano con 72 experiencias registradas, seguido de los Metropolitanos con 55. Sin embargo lo interesante es que los dos casos de participación ciudadana que han sido premiados fueron implementados en un municipio rural: el Consejo Democrático Municipal en Cuquío, Jalisco, y en uno semiurbano: el Programa Unidos Planeamos en Desarrollo en Villaflores, Chiapas.

En el caso del Consejo Democrático Municipal de Cuquío Jalisco, Arzaluz (2013:190) encontró que de acuerdo a las etapas de la participación ciudadana elaborada por Font *et. al.* (2010) esta experiencia presentó etapas de diagnóstico, diseño, decisión y gestión de las políticas, inclusive esta autora considera que estaría presentándose un involucramiento de los ciudadanos similar al PP. Si bien este programa tuvo mecanismos que ayudaron a un mejor uso de los recursos destinados a la obra pública del municipio, así como una amplia representación de la población, únicamente fue implementado durante tres gestiones municipales: 9 años. Los motivos por los que el programa dejó de implementarse fueron: "el cambio de partido político [...], y el desgaste de la población que se había involucrado, [...] se trataba de adultos que tenían muchos años participando en la

---

<sup>5</sup> Cabe mencionar que estas experiencias deben ser registradas al PGyGL por los propios municipios por lo que no representan la totalidad de programas que existen a nivel municipal, sin embargo pudieran ser un representativo de políticas públicas y programas sólidos.

organización social, al mismo tiempo que no se cultivo en las nuevas generaciones la idea de continuar con este organismo" (Arazaluz (2013:190).

El caso del programa de Unidos Planeamos el Desarrollo de Villaflores, Chiapas, también tuvo componentes similares al del PP. Este programa tuvo el respaldo del gobierno estatal, así como el apoyo de instituciones académicas de la entidad. Se implementaron reuniones para construir un diagnóstico de las comunidades; se informó sobre la forma en la que eran utilizados los recursos; se orientó el gasto al sector social; y se dividió el municipio en cuatro unidades territoriales. En este programa se presentó una amplia participación en el diagnóstico de las necesidades y en la definición de la agenda, sin embargo los recursos no llegaron de parte del estado en el momento de la gestión y desarrollo de la obras. Esto último "causó decepción a los participantes y desgaste en la organización" (Arzaluz, 2013:192).

Estos dos casos de participación ciudadana en México muestran, que si bien distintos mecanismos participativos pueden surgir en las condiciones actuales, también es necesario un mayor desarrollo y solidez de las garantías institucionales y normativas para la permanencia de estos mecanismos. El primer caso muestra una fragilidad institucional y normativa de estos mecanismos frente a los cambios de partidos políticos en las administraciones, así como en el desgaste de la población por la descuido en la preparación e involucramiento de otros grupos de la población en la participación. En el segundo caso se presentó voluntad política en un principio al involucrar a distintos sectores, así como para implementar acciones técnicas que ayudaran para elaborar un mejor diagnóstico, sin embargo esta voluntad desapareció al momento de otorgar los recursos, mostrando de nueva cuenta la fragilidad de las garantías institucionales y normativas para la participación ciudadana.

Esta condición de fragilidad institucional y normativa puede considerarse como una constante en los municipios mexicanos. En un estudio realizado por Ana Díaz (2011) se documenta esta fragilidad municipal para implementar la participación ciudadana. Mediante el análisis de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, Díaz elaboró un panorama sobre la infraestructura y capacidades institucionales para fomentar e implementar la participación ciudadana en una muestra de 2397 municipios que recoge la encuesta. Lo que muestra este análisis es que la institucionalización de la participación en el nivel municipal aun se presenta como una situación aislada: "en la mayoría de los casos [municipios], la participación ciudadana transita por mecanismos rígidos, en ocasiones limitados y circunscritos a programas gubernamentales que así lo requieren" (Díaz, 2011:413).

Con el trabajo de Díaz (2011) se puede reafirmar lo encontrado en el estudio de Arzaluz (2013): la fragilidad de la participación ciudadana en los municipios mexicanos, además de presentarse en el ámbito normativo, también se presenta en el ámbito institucional e inclusive actitudinal tanto de los responsables institucionales de la participación ciudadana en los municipios como de los actores sociales y ciudadanos para llevarla a cabo.

Entre la información más relevante que arroja el estudio de Díaz (2011) y que ayudaría a construir el panorama para este trabajo de los factores que dificultan el desarrollo de la participación ciudadana en los municipios mexicanos. En el campo de la institucionalización Díaz (2011) considera que se encuentra en una situación débil: 25% de los municipios mexicanos cuentan con una comisión de participación ciudadana en sus cabildos; 27% tienen una unidad administrativa para esta actividad; y sólo 24% de los municipios tienen normatividad en participación ciudadana. Estas condiciones dificultan la conformación de mecanismos que tiendan puentes entre los gobierno y los ciudadanos, y

que estos últimos participen de la evaluación y control del desempeño de las políticas públicas. Esta última situación se muestra en el estudio mencionado: en sólo 5% de los municipios la evaluación de los ciudadanos se presenta como una forma de generar proximidad; 31% de los municipios tienen sistemas de quejas y sugerencias y 15% de medición de satisfacción. Este tipo de mecanismos dirigen a la participación ciudadana a su primera etapa o escalón (Font, *et. al.*, 2010) : brindar información a los ciudadanos o la consulta,

"cuando encontramos modelos de participación ciudadana en el ámbito municipal, éstos se caracterizan por una baja representatividad ciudadana [...] más bien se trata de una dinámica consultiva, por un escaso involucramiento de los ciudadanos en las actividades de evaluación y control, y por una dependencia permanente de las instancias gubernamentales para desencadenar la participación" (Díaz, 2011:415-416).

Esta es la situación actitudinal tanto de ciudadanos, como de autoridades municipales que se menciona más arriba, este estudio considera prácticamente inexistentes los mecanismos participativos surgidos desde los ciudadanos. De parte de los responsables municipales más de 60% valora y reconoce la necesidad de la participación, pero 38% la ve como un problema para que lleven a cabo la gestión del municipio.

Este panorama normativo, institucional y actitudinal respecto a la participación ciudadana es una situación constante y que se replica en la mayoría de los municipios mexicanos. Entender lo anterior puede dar a este estudio una perspectiva más sólida de las condiciones que presenta un municipio en específico, como Monterrey, para implementar una herramienta participativa que requiere facilidades al grado de la deliberación y co-gestión.

### **3.2 Condiciones previas para implementar el presupuesto participativo en Monterrey**

Los resultados mostrados por las experiencias de PP a nivel regional han sido diversos. Cada caso ha tenido características específicas de acuerdo a su contexto y a las

posibilidades que tienen los ciudadanos para involucrarse y el interés que tienen los gobernantes de generar mecanismos de participación e incluir a los ciudadanos en las decisiones públicas.

Este subcapítulo analiza las ocho condiciones elaboradas por Goldfrank (2006) para el caso de Monterrey, esto ayudará a determinar si actualmente se presentan condiciones favorables para implementar un mecanismo de PP. Esto como una forma de enfrentar los problemas de la exclusión social y generar una mayor y mejor participación ciudadana en el municipio.

La voluntad política se analizó en dos etapas: promesas de campaña y en el funcionamiento de la administración municipal. Para la primera se revisaron las propuestas de abrir a la ciudadanía la toma de decisiones sobre el presupuesto y los proyectos de la candidata que ganó la alcaldía de Monterrey. La segunda etapa analizó el Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015, para conocer las estrategias y líneas de acción que se tienen contempladas para incrementar la participación ciudadana, de esta forma se buscó alguna línea de acción o programa que promueva la participación en la gestión de los recursos. Lo anterior se complementa con entrevistas realizadas a la presidenta municipal Margarita Arellanes y a José Molina, director de participación ciudadana de Monterrey.

La condición de capital social estudio la presencia de asociaciones civiles en el municipio de Monterrey y su involucramiento en la toma de decisiones, tanto en el diseño como en la gestión de políticas públicas para la solución de los problemas comunes. En primer lugar se analizó el resultado obtenido en la *Medición de Cultura Ciudadana* elaborada por la organización Corpovisionarios. Esta medición permitió conocer los rubros se presenta una mayor participación de la sociedad regiomontana. Por otro lado se buscó en el registro de la Secretaría de Desarrollo Social del estado de Nuevo León el número de asociaciones civiles que existen actualmente en Monterrey y el área a la que están dirigidas,

para conocer la solidez que existe y la presencia de asociaciones que pueden involucrarse en un proceso de PP. El análisis se complementará con entrevistas realizadas a Manuel Zavala, director del Consejo Cívico de Instituciones de Nuevo León (CCINLAC); a Edgar Olaiz director de Fomento Metropolitano Monterrey (Fomerrey); y Fernando Maiz, empresario de Monterrey.

La condición del personal competente es la situación donde el municipio cuenta con personal capacitado en los rubros de participación ciudadana. Esta condición se analizó con los cursos de capacitación y evaluación que han sido impartidos a los servidores públicos en esta administración. Se buscaron cursos que tuvieran como objetivo capacitar a los servidores en procesos que promuevan y faciliten la participación ciudadana. Lo anterior se complementó buscando el tamaño de la burocracia del municipio; el tamaño de su nómina; el número de empleados de la administración anterior que continúan trabajando en el municipio con la administración actual; y el número de empleados sindicalizados. Esta información se buscó por medio de solicitudes de información vía el sistema Infomex del municipio de Monterrey.

Para la condición del tamaño del municipio se buscó información sobre la presencia de una subdivisión administrativa del municipio de Monterrey como la realizada en Porto Alegre para el PP o como existía en Medellín desde antes de la implementación de este mecanismo. Esta condición se complementó revisando el número de habitantes del municipio y su extensión territorial comparado con los otros dos casos de PP que se mencionaron brevemente en la investigación: Porto Alegre y sobre todo Medellín.

Con la condición de los recursos suficientes, de inicio se puede afirmar que difícilmente habrá recursos suficientes que permitan cubrir todas las tareas y responsabilidades que tiene un gobierno, por lo anterior, esta condición analizó la continuidad en el flujo de recursos del municipio. Esta condición se analizó con la variación



en los últimos cinco años del presupuesto ejercido por el municipio de Monterrey. Se analiza el porcentaje del presupuesto que proviene de la recaudación del municipio frente a la cantidad que ha sido transferida por el gobierno federal. Esto último da una idea de la autonomía financiera del municipio para garantizar la continuidad en el flujo de recursos hacia un PP.

La plataforma legal está referida a la presencia de leyes que promuevan la participación ciudadana y que la permitan en las decisiones de los ciudadanos para la asignación del presupuesto disponible. Para esta condición se revisó la presencia de leyes que promuevan la participación ciudadana en el estado de Nuevo León y los reglamentos que el municipio tiene en dicha materia. Como complemento se analizó el puesto que ocupa en el organigrama de la administración municipal la oficina encargada de promover la participación ciudadana.

La descentralización política se refiere a la transferencia de facultades para planear, toma de decisiones y administración de funciones públicas de los gobiernos federales a los gobiernos estatales y locales, u organizaciones no gubernamentales (Zicarddi, 2005). Para esta condición se revisaron las funciones y servicios que competen al municipio según la Constitución y la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal y su relación con los rubros a los que se enfocan principalmente los PP. Como complemento se analizó la presencia de procesos democráticos para elegir al presidente municipal y a los miembros del ayuntamiento, y la composición política del ayuntamiento y la cámara legislativa del estado como una forma de referirse a la pluralidad política en el municipio y el estado.

La última condición, el nivel de institucionalización de los partidos locales de oposición, analiza el peso que pudiera tener la oposición para impedir la implementación de un PP y prácticas participativas, “se considera que los partidos son más institucionalizados en la medida en que generan lazos de lealtad entre sus miembros y

votantes y grupos de interés” (Goldfrank, 2006:13). Para esta condición se toman en cuenta las organizaciones vinculadas al PRI, principal partido de oposición en el municipio. Como complemento para conocer la solidez de dicho partido se revisaron los niveles de votación para ese partido en las últimas cinco elecciones de presidente municipal.

El análisis de cada una de las condiciones se llevará a cabo en el cuarto capítulo de las conclusiones. Este análisis se complementó con una escala que muestra el estado actual de cada condición de acuerdo a la calidad en el cumplimiento de cada una.

### **3.2.1 Voluntad política**

La actual administración del municipio de Monterrey proviene del Partido Acción Nacional (PAN), partido considerado en México de centro-derecha. El PAN ha gobernado los últimos tres periodos el municipio. Esta continuidad ha permitido que el partido construya una base sólida de apoyo electoral en los últimos años. Un ejemplo de esta solidez electoral del PAN se muestra en el hecho de que a pesar del caso en el que el hermano del presidente municipal del periodo 2009-2012 se vio involucrado en problemas de corrupción con centros de apuestas instalados en la ciudad; y el abandono del cargo por el mismo presidente municipal para buscar una diputación federal por la vía plurinominal a pesar de las solicitudes ciudadanas para permanecer en el cargo por el que fue electo; este partido volvió a ganar las elecciones para un nuevo periodo en la presidencia municipal hasta 2015 con una preferencia de 51.7% frente a 34.9% logrado por el candidato más cercano que fue del PRI (CEE-NL).

Al revisar las promesas de campaña de la actual presidenta municipal, Margarita Arellanes, se encontró que la participación ciudadana se mencionó de forma muy general, y específicamente como una forma de combatir la corrupción en la gestión municipal. Durante el periodo de transición, entre la elección y la toma de posesión -durante el mes de septiembre y octubre- de la administración, se llevaron a cabo cuatro Foros de Consulta

Ciudadana donde a través de líderes de opinión y expertos la sociedad expuso propuestas en temáticas de desarrollo urbano e infraestructura; economía y competitividad; desarrollo humano y seguridad pública. En estos foros se recibieron 975 propuestas que combinadas con entrevistas con líderes de opinión, consultas en la web, propuestas de campaña, propuestas del ayuntamiento, plataforma del gobierno municipal y propuestas de las Secretarías del Gobierno Municipal, sirvieron para elaborar el Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015 (PMD) y definir los objetivos y estrategias para su cumplimiento (Monterrey, 2012:8-9).

Para la revisión de acciones y programas concretos de la administración, se revisó el PMD 2012-2013 para encontrar propuestas sobre el involucramiento de los ciudadanos y asociaciones civiles en procesos de deliberación abiertos para la priorización de proyectos y decisión en la asignación de una parte del presupuesto público, o propuestas de PP como tal, pero no se encontró ninguna mención de este tipo. Las estrategias de participación ciudadana en el PMD 2012-2015 se encuentran contempladas de forma general en dos etapas: la primera en los foros de consulta ciudadana (mencionados arriba), y la segunda involucrándose como fiscalizadores y evaluadores de las políticas. El PMD 2012-2015 menciona la necesidad de fomentar políticas públicas participativas, así como la apertura para la recepción de demandas ciudadanas, pero no se hace mención de los mecanismos con lo que se logrará, mucho menos de implementar un PP.

En el marco de un seminario de colaboración realizado en Medellín en septiembre de 2012 entre el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y la Universidad Eafit de Medellín; les fueron compartidas a los alcaldes electos de los municipios del AMM experiencias de gestión pública realizadas en los últimos años en Medellín. Estas experiencias fueron compartidas por distintos miembros del gobierno de Medellín y el departamento de Antioquia, entre ellos el gobernador del departamento Sergio

Fajardo, el alcalde actual de Medellín Aníbal Gaviria y el ex alcalde Alonso Salazar. En este seminario se entrevistó a la presidenta municipal electa, Margarita Arellanes para conocer la forma en la que buscaría promover la participación ciudadana como una forma de enfrentar la exclusión social en su administración, además de preguntarle si tenía contemplado en su administración la implementación de una política como el PP. Respecto al fomento de la participación ciudadana; tanto de organizaciones de la sociedad civil, academia y empresarios, la presidenta municipal la consideró fundamental para zonificar y descentralizar las decisiones e inversiones del municipio y únicamente ve plasmada esta participación en los foros de consulta ciudadana que fueron llevados a cabo. Respecto a la posibilidad de implementación del PP, mencionó que se está analizando, pero que de momento trabajaban únicamente con los foros como la forma en que los ciudadanos pueden participar para la toma de decisiones en la distribución del presupuesto. Finalmente, se le mencionaron las condiciones previas de voluntad política, capital social y personal capacitado para que a su consideración sugiriera en cuál se tendría una mayor dificultad para implementar un PP en Monterrey, a lo que respondió que la mayor dificultad sería que nunca se ha implementado y que lo primero sería generar una cultura donde el ciudadano participe y el gobierno sea receptor de esa participación, para ella la mayor dificultad radica en el comienzo y la decisión conjunta de implementarlo.

En una entrevista realizada a José Molina Carrasco director de participación ciudadana del municipio de Monterrey, menciona que la participación ciudadana está siendo promovida por mecanismos como el Centro Integral de Atención Ciudadana (CIAC) donde se reciben quejas e inquietudes de los ciudadanos. Los mecanismos que existen están dirigidos a la participación ciudadana además de la iniciativa privada para la colaboración en acciones ya definidas que lleve a cabo el municipio en las colonias y en la recepción de solicitudes para la reparación de averías y daños en el mobiliario urbano.

Con lo revisado en los capítulos previos, esta investigación considera que la concepción de participación ciudadana con este tipo de actividades y mecanismos es insuficiente para implementar un PP. En la revisión del concepto de participación ciudadana en el capítulo 1 se mostró al tipo de participación que contempla el municipio de Monterrey como el nivel más bajo de la misma: una participación como consulta, donde se les pide su opinión y reciben avisos sobre los servicios públicos sin que exista una inclusión en la definición, priorización y gestión como lo visualiza el PP.

### **3.2.2 Capital social**

El capital social se refiere a la organización social que surge de la confianza, las normas y las redes que mejoran el funcionamiento de la sociedad, esto favorece las condiciones para que la sociedad se involucre con el gobierno para mejorar su eficacia (Putnam, 1994). Dagnino, *et. al*, (2006) consideran que el eje articulador del concepto de capital social es la confianza, entendiendo que la cultura, entendida como valores, normas o principios, permiten el fortalecimiento o debilitamiento de redes entre los ciudadanos. Estas redes están basadas en la confianza hacia el otro de forma general, sin que necesariamente exista una afinidad étnica, familiar, geográfica o de clase, sino simplemente confianza en el otro. El capital social ayuda pero al mismo tiempo es la construcción de sentido de comunidad en la sociedad, la búsqueda colectiva para la consecución de un objetivo o bien común que se abordó con las revisiones en el capítulo del marco teórico. La construcción de capital social y de capacidades sociales se genera con el reforzamiento de grupos de la sociedad civil, para que estos últimos ayuden a impulsar procesos participativos, a la creación de espacios y programas que regeneren los vínculos sociales (Brugué 2008).

La *Medición de Cultura Ciudadana Monterrey 2012* realizada por Corpovisionarios<sup>6</sup> (2012) muestra un incremento en el AMM de la participación ciudadana en actividades para alcanzar un bien común entre 2010 y 2012, Figura 13. El incremento de esta participación se puede explicar a partir de la violencia que se ha presentado en los últimos años en la ciudad, y que tuvo su mayor pico entre 2010 y 2011. Esto se deduce debido a que el mayor incremento -poco más del triple- se dio en la participación en *actividades comunitarias para mejorar la seguridad*. El segundo rubro que presentó más incremento fue la participación en *organización de eventos culturales, recreativos y deportivos*, siendo el segundo rubro más alto en 2012 (20.6%), después de la participación en *asociaciones de padres de familia* (24.5%). Si bien todos los tipos de participación de la encuesta de Corpovisionarios son necesarios para la construcción de capital social y presentaron un aumento entre 2010 y 2012, hay dos tipos de participación que se acercan más a lo que se busca en esta condición para implementar el PP y que no muestran datos favorables. La primera es la participación en *espacios de gestión o control público de los asuntos públicos*, siendo ésta la que menos participación tuvo tanto en 2010 (3.4%), como en 2012 (9.2%). La otra es la participación en *actividades para mejorar o construir obras comunales y mantener espacios públicos* que en 2010 tuvo 6.5% y en 2012 se duplicó a 13.1%.

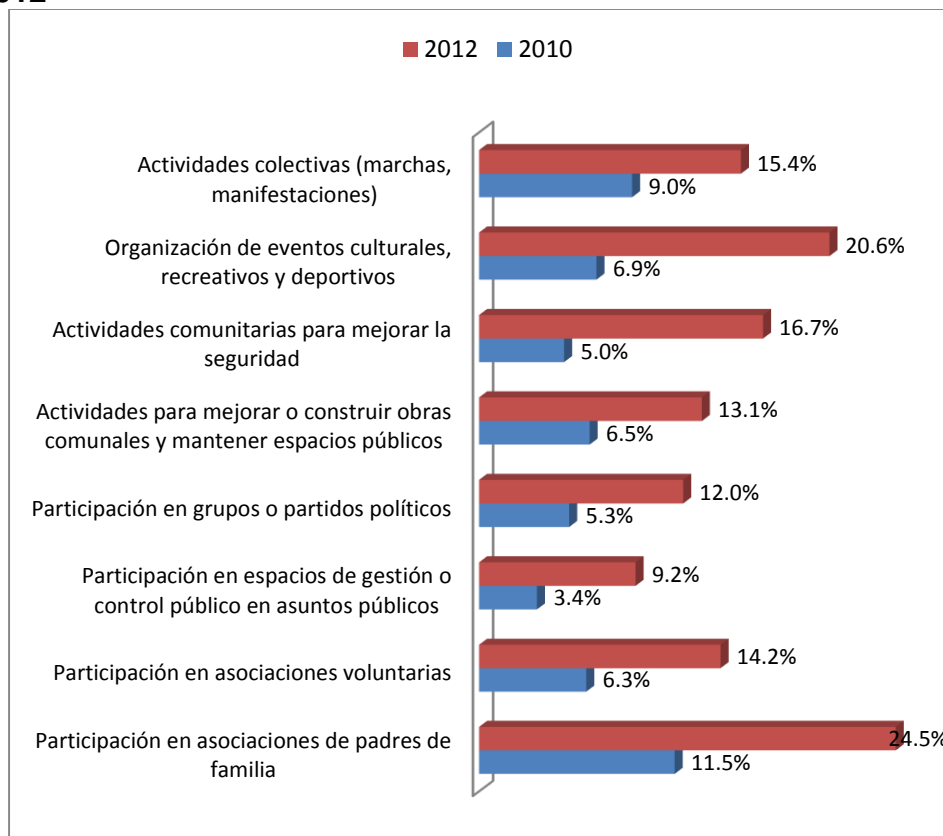
Todas las formas de participación ciudadana que evalúa la encuesta de Corpovisionarios presentaron un incremento entre 2010 y 2012, pero esta participación y el capital social existente aun no representan un peso significativo para incidir en la implementación de un PP. Desde la sociedad la concepción de la participación ciudadana sigue estando concentrada en actividades aisladas y de interés específico que tienen un área de incidencia muy limitada, como participar en la asociación de padres de familia del

---

<sup>6</sup> Corpovisionarios es una organización que realiza investigación y asesora por medio de distintas herramientas como encuestas, talleres y proyectos de intervención para el desarrollo social, económico y político en distintos países de América Latina.

algún colegio o eventos culturales o deportivos. La participación ciudadana no es contemplada como la forma de involucrarse en la gestión de los recursos públicos.

**Figura 13. Incremento de la participación ciudadana en Monterrey 2010-2012**



Fuente: Medición de Cultura Ciudadana Corpovisionarios Monterrey 2012.  
 Nota: Los datos de la encuesta contemplan toda el Área Metropolitana de Monterrey.

Según la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Nuevo León, en el municipio de Monterrey existen 369 asociaciones civiles en 2013. Sin embargo, el Cuadro 7 muestra que el grueso de estas asociaciones realiza acciones dirigidas a la asistencia y atención social y no al fomento de la participación e incidencia ciudadana en la gestión pública, inclusive no se elabora un categoría de asociaciones dirigida a ese tipo de acciones. Aunque el apoyo y asistencia social es fundamental para atender la problemática de la exclusión social de forma reactiva (Brugué, 2011), también es necesario que las labores de

las asociaciones de la sociedad civil ayuden a vincular a los ciudadanos con los gobiernos.

**Cuadro 7. Asociaciones civiles en el municipio de Monterrey 2013**

<b>Rubro de Atención</b>	<b>Número</b>
Adicciones	33
Adultos mayores	26
Alimentación	11
Apoyo a niños, adolescentes y jóvenes	20
Asistencia social	58
Atención a las mujeres	11
Atención social	45
Centros de atención y cuidado	24
Derechos humanos	22
Discapacidad	39
Fundaciones	11
Grupos Organizados	8
Indígenas	5
Salud	53
Voluntariado	3
<b>Total</b>	<b>369</b>

Fuente: <http://redcc.nl.gob.mx/DirectorioOSC/Default.aspx>

En los últimos años, con el incremento en la participación ciudadana presentado por Corprovisionarios, también han surgido en Nuevo León distintas organizaciones, colectivos y grupos de jóvenes que desde su propio campo están realizando acciones para tratar de incrementar el capital social y construir objetivos comunes en la sociedad regiomontana. Organizaciones de promoción de la cultura de la paz, de derechos humanos, de participación ciudadana, de transporte y movilidad en la ciudad, o de profesionistas están tratando de incidir en la toma de decisiones gubernamentales. Muchas de estas asociaciones se encuentran coordinadas con el Consejo Cívico de Instituciones de Nuevo León, A.C. (CCINLAC), que en los últimos años ha impulsado distintos proyectos para funcionar como intermediario entre los dos niveles de gobierno; municipal y estatal, y la ciudadanía. Desde CCINLAC se han impulsado proyectos periódicos como foros de



compromiso ciudadano, talleres, promoción de iniciativas, así como tratado de poner en operación observatorios ciudadanos para la evaluación y seguimiento gubernamental. Un ejemplo de esto último es el portal *Alcalde ¿Cómo vamos?* que da seguimiento y evaluación de compromisos asumidos por los alcaldes del AMM.

Los avances en la generación de un capital social en Monterrey en los últimos años han sido significativos, pero las organizaciones que actualmente están conformadas aun no logran vincularse de manera sólida con los gobiernos locales ni a la ciudadanía. En el mismo seminario en Medellín, en el que se entrevistó a la presidenta municipal electa de Monterrey, se entrevistó a Edgar Olaiz, director Fomento Metropolitano Monterrey (Fomerrey) donde mencionó que en las últimas décadas la sociedad regiomontana descuidó el capital social que había construido a lo largo del siglo XX, al presentarse una visión materialista e individualista de los empresarios y clientelista entre los políticos y la ciudadanía. Tanto a Edgar Olaiz como al empresario Fernando Maíz, se les preguntó cómo percibían a la participación ciudadana en Monterrey y los dos coincidieron en que ésta se encuentra en un nivel muy bajo y desarticulada, mencionan que existen diversas organizaciones con mucha voluntad que están impulsando muy buenas iniciativas pero la falta de articulación está generando que éstos sean esfuerzos aislados. Por el lado de la participación del ciudadano común Fernando Maíz considera que en Monterrey es prácticamente nula. En el mismo seminario se entrevistó a Manuel Zavala, director del CCINLAC, en dicha entrevista se le preguntó cuál tendría que ser el papel de las asociaciones civiles en la solución de la exclusión social y generación de participación ciudadana, a lo que respondió que éstas debieran funcionar como organizadores y coordinadores de las iniciativas que surjan en la sociedad civil y coordinarse con la sociedad y el gobierno para dar seguimiento y una constante evaluación a los programas y políticas implementadas.

### 3.2.3 Personal competente

La condición del personal competente se refiere a la presencia de empleados municipales con los conocimientos necesarios para llevar a cabo sus funciones con un enfoque de participación ciudadana para introducir más adelante un PP. Un personal flexible y abierto al servicio público y con noción de la necesidad de que la ciudadanía se involucre en la gestión pública para mejorar los resultados obtenidos será más favorable y receptivo para la implementación de mecanismos participativos. Lo contrario sería una situación donde la burocracia municipal continúe manejándose de forma jerárquica y burocrática como se dio en la administración pública mexicana durante la segunda mitad del siglo XX, es decir con una “nómina inflada, [con] la ineficiencia, la corrupción mezquina y el precario mantenimiento de las instalaciones públicas” (Goldfrank, 2006:11). El personal del municipio es parte fundamental para lograr el cumplimiento de las política pública y los programas que se deriven de ella. Esto porque pueden llegar a diseñarse políticas y programas que cumplan amplia y correctamente con todas las etapas de política pública, así como haber cumplido con la participación de los ciudadanos para su diseño, pero si existe un personal poco capacitado en los mecanismos de la política pública o poco interés y reacio a la implementación de ésta, puede arruinar cualquier política y programa por mejor diseño que tenga.

Esta condición se buscó revisando los cursos de capacitación que han sido impartidos a los empleados de la administración municipal actual. Se contabilizó el número de cursos y personal que ha recibido capacitación entre noviembre de 2012 y marzo de 2013. Para no basar el resultado de esta condición únicamente en datos numéricos se analizó cuáles secretarías y dependencias han recibido los cursos y la temática de éstos.

Entre los meses de noviembre de 2012 y marzo de 2013 se dieron sesenta y un cursos entre nueve secretarías y se capacitaron a 1751 empleados municipales. El cuadro

8 muestra que poco más de la mitad de los cursos (58%) se concentraron en dependencias que atienden cuestiones de seguridad pública, la Policía Municipal (33%) y la Secretaría de Vialidad y Tránsito (25%) si agregamos los cursos dado por el DIF municipal (28%), tres dependencias concentrarían 85% de los cursos dados. En cuanto al personal capacitado esta situación se repite al concentrar la Policía Municipal 60%, la Secretaría de Vialidad y Tránsito 14% y el DIF municipal 7%. Es decir que entre las tres dependencias suman 81% del personal capacitado. Este cuadro muestra que la capacitación está concentrada en el personal de seguridad del municipio, seguramente derivado de los problemas que han enfrentado el AMM y el estado de Nuevo León en los últimos años.

Las temáticas de los cursos de capacitación confirman el interés por actualizar los procedimientos de los cuerpos de seguridad del municipio. Las temáticas de los cursos de la Policía Municipal son de ética policial, prevención de la tortura, conocimiento de la función policial, manejo de motocicletas, prácticas de tiro, capacitación en el nuevo sistema de justicia penal y de manejo de caninos. Las temáticas de los cursos de la Secretaría de Vialidad y Tránsito se dirigen en investigación de hechos y accidentes de tránsito, inducciones al uso de sistemas, de cultura de la legalidad, valores y sobre el reglamento de la secretaría. Los cursos del DIF municipal son de atención a personas con discapacidad, a personas de la tercera edad y apoyo familiar en general. Los cursos de las otras dependencias han estado destinados a mejorar los procedimientos administrativos.

**Cuadro 8. Cursos de capacitación en la actual administración noviembre 2012- marzo 2013**

Secretaría o dependencia	Número de cursos		Personal capacitado	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Policía Municipal	20	33%	1048	60%
DIF Municipal	17	28%	126	7%
Secretaría de Vialidad y Tránsito	15	25%	239	14%
Secretaría de Servicios Públicos	4	7%	273	16%
Secretaría de Desarrollo Económico	2	3%	13	1%

Secretaría de la Administración	2	3%	3	0%
SEDUE			38	
Secretaría de Obras Públicas	1	2%	8	2%
Secretaría de Desarrollo Humano			3	
<b>Total</b>	<b>61</b>	<b>100%</b>	<b>1751</b>	<b>100%</b>

Fuente: Página de transparencia municipio de Monterrey.

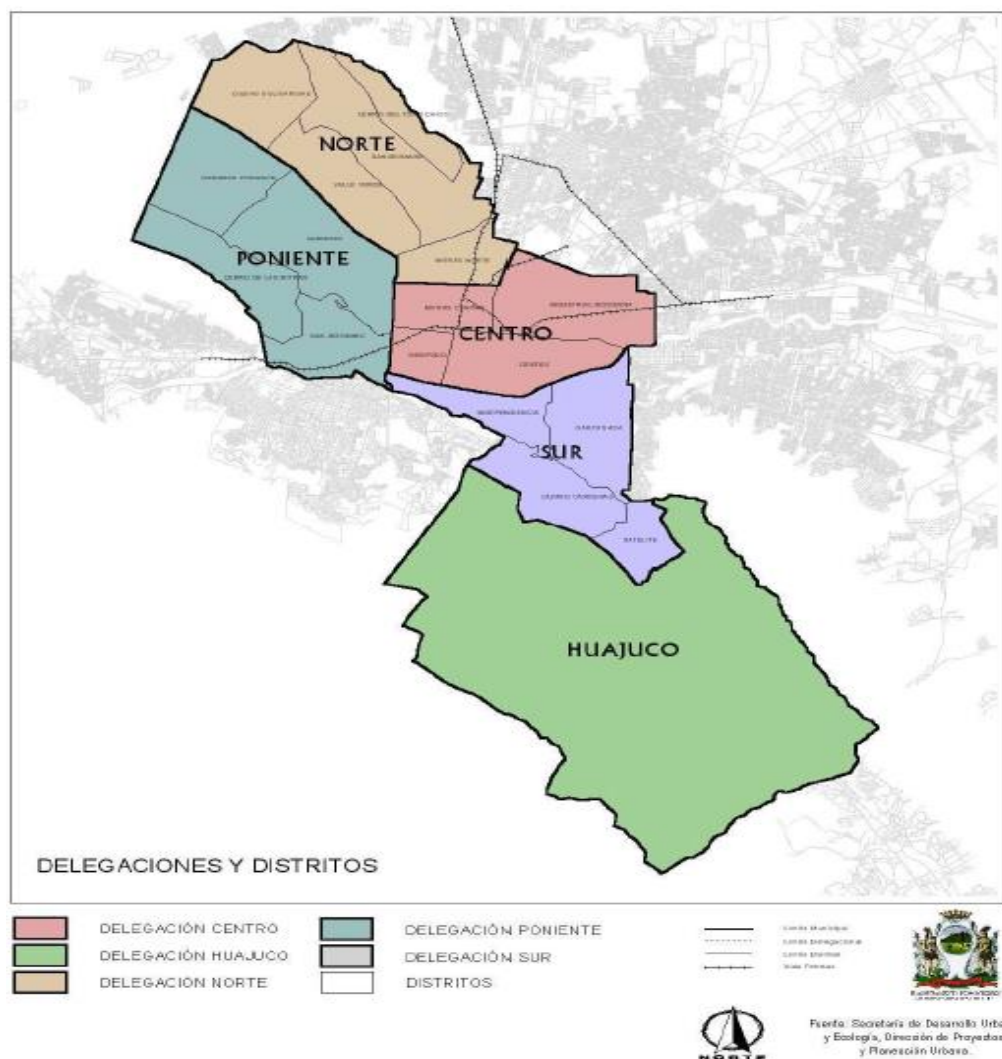
La información del tamaño de la nómina del municipio, la continuidad del personal de la administración pasada a la actual y el número de personal sindicalizado del municipio solicitada vía el sistema Infomex (anexo 6) fue respondida de forma insatisfactoria. La administración municipal respondió que la información se encuentra en línea en archivo electrónico en PDF, pero el tamaño de la letra impide leer y analizar la información.

### 3.2.4 Tamaño reducido

Esta condición analizó si la gestión del municipio se lleva a cabo por medio de una división zonal y comunal como ha sucedido con el PP en ciudades como Medellín. Además se hace una breve mención de la extensión territorial del municipio de Monterrey.

El municipio de Monterrey tiene una extensión total de 291.2 km<sup>2</sup>, una extensión menor que la del municipio de Medellín de 376.2 km<sup>2</sup>, o los 495.5 km<sup>2</sup> de Porto Alegre (Santos, 2004:396). Aunque en esta breve comparativa entre el municipio mexicano y el colombiano debe mencionarse que la superficie urbana del primero es mayor llegando a los 193.3km<sup>2</sup> y la superficie urbana de Medellín es de 105.2 km<sup>2</sup>.

## Figura 14. División delegacional y distrital municipio de Monterrey



Fuente: Plan Urbano de Desarrollo de Monterrey 2010-2020

El PMD 2012-2013 como documento que coordina la gestión del municipio de Monterrey, únicamente presenta una descripción territorial y geográfica del municipio, pero no se mencionan subdivisiones administrativas. El Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de Monterrey 2010-2020 (PDUM), generado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología del municipio, sí utiliza divisiones territoriales “denominadas delegaciones, que a su vez se fraccionaron en distritos considerando la homogeneidad de sus características” (PDUM, 2010: 9). La división realizada en este documento que busca generar una coordinación a largo plazo en el aspecto urbano, podría ser utilizada como una referencia

inicial para ser utilizada con el PP. EL PDUM es el “marco de referencia para encuadrar los objetivos, estrategias, políticas, programas, proyectos y acciones [...] es uno de los principales instrumentos para la regulación y control del desarrollo [...] en materia urbana” (PDUM, 2010: 3)

El PDUM divide la ciudad en cinco delegaciones zonales, Figura 14: norte, poniente, centro, sur y Huajuco. Esta última delegación es una muestra de la necesidad de una subdivisión del municipio al ser una zona con una menor densidad urbana con necesidades distintas al resto de las delegaciones. El caso de la delegación del Huajuco es cubierto al ser elaborado el Plan Parcial de Desarrollo Urbano Sustentable Cañón del Huajuco Monterrey 2010-2020. Lo que debe remarcarse es que la división delegacional y zonal que realiza el PDUM es utilizada únicamente como una referencia para la toma de decisiones de las autoridades del municipio y está ausente en el manejo administrativo y en los planes municipales de desarrollo. Esta división se establece únicamente para el manejo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Tampoco existen delegados o representantes para cada zona, con atribuciones o funciones específicas. Evidentemente esta división también está ausente en la percepción y prácticas de los ciudadanos.

En una entrevista con el arquitecto Pedro Sandoval, coordinador de planeación urbana y capital ambiental del Instituto Municipal de Planeación Urbana y Convivencia, confirmó que estas delegaciones y zonas no funcionan administrativamente, sino como referencias de análisis para la planeación urbana en el PDUM, como documento encargado del ordenamiento del espacio del municipio. Respecto a un mayor uso administrativo de esta división, el arquitecto confirmó la posibilidad e intenciones de elaborar planes delegacionales de acuerdo a las características de cada distrito y delegación, y la intención de realizar en un futuro planes más específicos y detallados para cada zona en la administración actual.

El PDUM 2010-2020 divide tres de las cinco delegaciones urbanas en cuatro distritos y una delegación en cinco. Esta división muestra la combinación de contextos que se presentarían en cada delegación y distrito, combinando zonas con distintos niveles de exclusión social. La Delegación Norte la conformarían distritos urbanos con alta exclusión social como Ciudad Solidaridad, Valle Verde y San Bernabé al que podría integrarse el distrito Cerro del Topo Chico y convertirse en cuatro delegaciones, con una delegación que presenta condiciones con menor desigualdad como Mitras Norte. La Delegación Poniente la conformaron con Cumbres Poniente, Cumbres, San Jerónimo y Cerro de las Mitras que pudiera integrarse con cualquiera de los tres anteriores distritos. La Delegación Centro que podría presentar un mayor equilibrio, la conformaron con Mitras, Obispado, Industrial Moderna y el Centro. La Delegación Sur la conformaron con los distritos Garza Sada y Lázaro Cárdenas que presentan condiciones de menor exclusión, con una que presenta un alto nivel como el distrito Independencia, u otro como el distrito Satélite que presentaría grandes diferencias en su interior.

Por el momento la ausencia de una referencia zonal en el aspecto administrativo podría considerarse como un reto para la implementación del PP. Actualmente Monterrey no se encuentra zonificado de una forma que permita un manejo administrativo más eficaz que atienda las problemáticas urbanas.

La situación anterior también se presenta en la nula percepción y relación de la sociedad frente a la zona que habita en el municipio. En Monterrey la referencia del lugar a donde se pertenece es la colonia, después de esta referencia se salta hasta el municipio. De esta ausencia de subdivisión administrativa se puede afirmar dos consecuencias en la sociedad: la primera es una desvinculación la sociedad con el gobierno local al verlo como un ente lejano y sin presencia en su entorno. La segunda es la pérdida de sentido de

pertenencia a una zona de la ciudad, en donde se identifiquen intereses, definan problemas y diseñen soluciones de forma colectiva.

La importancia del sentido de pertenencia que genera, primero pertenecer y tener la referencia a una zona de la ciudad, para después vincularse a la ciudad entera, pudo entenderse durante la búsqueda de información en Medellín. Como se vio en el capítulo 2, la división administrativa de la ciudad de Medellín; que no surgió con el PP sino que se presenta de muchos años atrás, ha permitido entender, definir los problemas puntuales y planear en cada zona y comuna de la ciudad. Por otro lado la conformación de comunas ha permitido construir un sentido de pertenencia de los medellinenses a un espacio más amplio al de su barrio para generar una búsqueda de soluciones a problemas comunes con el PP.

**Cuadro 9. Conformación delegaciones y distritos urbanos de Monterrey 2005**

<b>Delegación</b>	<b>Distritos</b>	<b>Población 2005</b>	<b>Superficie (Has)</b>	<b>Densidad (Hab./Has)</b>
Centro	Centro, Industrial Moderna, Mitras Centro y Obispado	156,137	3,898.04	40
Poniente	Cumbres, Cumbres Poniente, Cerro de las Mitras y San Jerónimo	178,885	5,718.80	31
Norte	Cd. Solidaridad, Cerro del Topo Chico, Mitras Norte, San Bernabé y Valle Verde	512,593	5,720.29	90
Sur	Independencia, Garza Sada, Lázaro Cárdenas y Satélite	258,601	3,773.55	69
Huajuco		27,598	14,756.10	2
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>1,133,814</b>	<b>33,866.78</b>	<b>33</b>

Fuente: Plan Urbano de Desarrollo Urbano del municipio de Monterrey 2010-2020. Nota: Los datos son de 2005 porque al momento de su elaboración no habían sido publicados resultados finales del Censo General de Población y Vivienda 2010.

### 3.2.5 Recursos suficientes

Es difícil afirmar o tener la suficiencia de recursos para el quehacer gubernamental, en todo momento los recursos públicos serán escasos y siempre habrá nuevas necesidades de la población que requieran ser atendidas. Esto implica que los gobiernos deben llevar a cabo



un gasto de los recursos públicos con diagnósticos e información adecuada para solucionar el problema que buscan atender. Tomar decisiones erráticas en la asignación de fondos públicos tiene consecuencias distributivas y de costos de oportunidad de programas públicos, además de una erosión de la legitimidad y sostenibilidad de los gobiernos democráticos (Maldonado, 2013). Por otro lado, esta investigación también reconoce la dificultad para establecer la suficiencia de recursos para una política que no ha sido llevada a cabo, inclusive Font, *et. al.* (2010) consideran al PP como una política cuya dificultad son los costos y complejidad que pudiera representar.

Para esta condición se integraron los presupuestos aprobados para el municipio de Monterrey de 2009 a 2013 con un deflactor con base en 2009. Esta información fue consultada en los Periódicos Oficiales del Estado de Nuevo León en los que se aprobó el presupuesto de cada año. Con la revisión de los presupuestos se trató de encontrar una estabilidad en los últimos cinco años del presupuesto del municipio de Monterrey. El Cuadro 10 muestra el presupuesto del municipio entre 2009 y 2013, integrando los ingresos propios y las transferencias federales con el deflactor base en 2009, se encontró una disminución en poco más de 282 millones de pesos. Otro dato que muestra el cuadro es el incremento constante de los recursos recaudados por el municipio en casi diez por ciento del presupuesto total del primero al último año analizado, un incremento que representa poco más de 122 millones y medio de pesos en este periodo de tiempo, aunado a un decrecimiento de las transferencias del gobierno federal, vía el Ramo 28 y Ramo 33, hacia Monterrey en poco más de 405 millones de pesos en los mismos años. En 2013 la recaudación del municipio representa 49% del presupuesto total que pudiera hacer que se considere a Monterrey como un municipio con cierta autonomía fiscal.

La cantidad del presupuesto asignado a los proyectos priorizados por medio del PP, varía en gran medida entre los municipios que lo han implementado. Existen casos donde

la totalidad del presupuesto municipal para obras es puesto a discusión, mientras que en otros casos se decide menos del 1% del presupuesto vía el PP (Souza, 2001). Retomando el caso de la ciudad de Medellín, en ella se tiene establecido que 4% de su presupuesto será debatido con el PLYPP, dividiendo la cantidad de recursos a debatir de acuerdo al nivel de exclusión social que presenta cada comuna.

**Cuadro 10. Conformación del presupuesto municipal Monterrey 2009-2013. Deflactor con base en 2009**

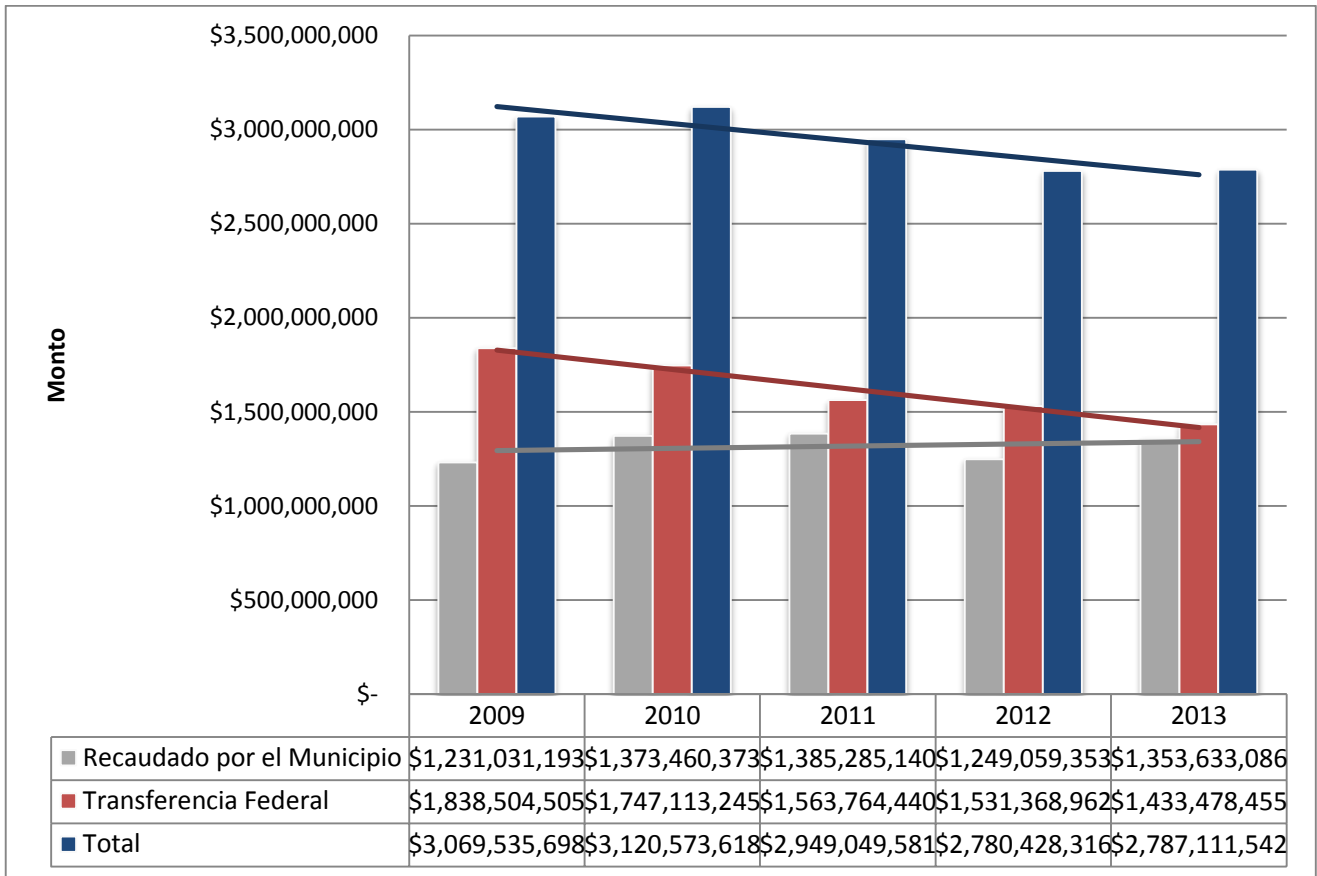
<b>Año</b>	<b>Recaudado por el Municipio</b>	<b>%</b>	<b>Transferencia Federal</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
2009	\$1,231,031,193.00	40%	\$1,838,504,505.00	60%	<b>\$3,069,535,698.00</b>
2010	\$1,373,460,373.27	44%	\$1,747,113,245.46	56%	<b>\$3,120,573,618.73</b>
2011	\$1,385,285,140.55	47%	\$1,563,764,440.61	53%	<b>\$2,949,049,581.16</b>
2012	\$1,249,059,353.35	45%	\$1,531,368,962.99	55%	<b>\$2,780,428,316.35</b>
2013	\$1,353,633,086.46	49%	\$1,433,478,455.93	51%	<b>\$2,787,111,542.39</b>

Fuente: elaboración propia con datos de los Periódicos Oficiales del estado de Nuevo León. Deflactor con base en 2009

Una proyección donde Monterrey destinara 4% del presupuesto recaudado por el propio municipio en 2013 al PP sería poco más de 54 millones de pesos. Se menciona que sea un porcentaje de lo recaudado por el propio municipio para que el PP no llegue a depender de las transferencias del gobierno federal. En caso de ser 4% del presupuesto total de 2013 serían casi 111 millones y medio de pesos, una cantidad significativa para la operación del programa, así como para lo destinado a los proyectos decididos vía el programa. Estos 111 millones y medio de pesos es una cantidad casi diez veces menor a la cantidad que resulta de la suma de los 85 millones de pesos que fueron aprobados el 11 de abril de 2013 proveniente de la transferencia federal del Ramo 33 del Fondo de Infraestructura Social Básica para realizar obras de infraestructura en el municipio y los casi 1000 millones que se contempla invertir en el Plan de Obras del municipio anunciados el

15 de abril de 2013. Estas dos cifras fueron anunciadas en el portal del municipio en las fechas mencionadas.

**Figura 15. Conformación presupuesto municipio de Monterrey 2009-2013.  
Deflactor con base en 2009.**



Fuente: Elaboración propia con base en los Periódicos Oficiales del Estado.

### 3.2.6 Plataforma legal

La presencia de una legislación que establezca los elementos con los cuales los ciudadanos puedan participar en la gestión pública, tanto a nivel estatal como a nivel municipal, es fundamental para sentar las bases que ayuden a introducir los mecanismos que permitan una mejor implementación del PP. Esta condición requiere de una legislación estatal en materia de participación ciudadana en donde se muestren de forma clara y específica los

derechos y obligaciones que tienen los ciudadanos para influir en la toma de decisiones públicas, así como las herramientas para participar. Estas herramientas debieran contemplar acciones que van desde ratificar decisiones o mandatos como el referéndum, el plebiscito, la revocación de mandato o la consulta ciudadana hasta las que involucran a los ciudadanos en la construcción de propuestas, en la decisión y ejecución de éstas como la asamblea ciudadana, la evaluación y rendición de cuentas, las redes de organizaciones y consultorías ciudadanas y los PP.

El estado de Nuevo León no cuenta con una Ley de Participación Ciudadana que sienta las bases y coordine los elementos del párrafo anterior. En 2011 un grupo de organizaciones ciudadanas como Evolución Mexicana, Suma Ciudadana, Alianza Cívica, Vertebra, entre otras, presentaron al Congreso de Nuevo León una iniciativa de ley de participación ciudadana pero fue rechazada a finales del mismo año. El 13 de mayo de 2013 movimientos ciudadanos y organizaciones civiles volvieron a presentar una iniciativa para una ley de participación ciudadana en el Congreso para que la participación ciudadana tuviera un marco legal en el estado, sin embargo esta sigue en discusión legislativa.

En el nivel municipal se presenta un avance con el Reglamento de Participación Ciudadana del municipio de Monterrey. En este reglamento se identifica a la Secretaría del Ayuntamiento y a su titular como los encargados del cumplimiento de éste. Se establece que la Dirección de Participación Ciudadana es la encargada de tender los mecanismos y disposiciones para involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en los programas que lleva a cabo el municipio. Los capítulos de este reglamento establecen la forma en la que se conformarán y funcionarán las juntas de vecinos, la forma en que participará la ciudadanía, así como los consejos consultivos ciudadanos y los comités de participación ciudadana. Sin embargo, este reglamento no profundiza ni da indicios de

mecanismos de participación directa y mucho menos en las decisiones presupuestales del municipio.

Otra situación desfavorable para esta condición es el lugar que ocupa la dependencia encargada de la participación ciudadana en la estructura municipal. Mientras que en otros casos el PP ha estado apoyado en secretarías enfocadas exclusivamente al desarrollo de la participación ciudadana, para el caso de Monterrey este tema está respaldado por una dependencia secundaria, una dirección que depende de la Secretaría del Ayuntamiento, sin un peso significativo para impulsar propuestas participativas e innovadoras en el municipio.

### **3.2.7** Descentralización política

La condición de la descentralización política se analizó en dos vías: en el proceso de descentralización administrativa y democratización de los procesos electorales en el municipio de Monterrey.

Respecto a la descentralización administrativa y funciones otorgadas a los municipios, la legislación mexicana les otorga atribuciones suficientes para llevar a cabo un PP. El artículo 115 de la CPEUM establece una serie de atribuciones a los municipios en México que son reafirmados por la LOAPM del estado de Nuevo León. Estas atribuciones van desde la provisión de servicios hasta la implementación de políticas sociales y de desarrollo, tanto a nivel municipal como en coordinación con los gobiernos estatal y federal. Con la revisión de la legislación se contabilizaron veinte atribuciones y servicios básicos que brinda el municipio de Monterrey que muestra el siguiente cuadro.

En la segunda vía de la descentralización política: la democratización de los procesos electorales y la pluralidad en la composición política del municipio se hizo una revisión de dicho proceso en el municipio de Monterrey.

**Cuadro 11. Atribuciones y servicios del municipio de Monterrey**

<b>1</b>	Agua Potable	<b>11</b>	Tránsito
<b>2</b>	Drenaje	<b>12</b>	Programas sociales
<b>3</b>	Alcantarillado	<b>13</b>	Conservación de edificios públicos municipales
<b>4</b>	Tratamiento de aguas residuales	<b>14</b>	Promoción de actividades cívicas, culturales y deportivas
<b>5</b>	Alumbrado público	<b>15</b>	Programas de desarrollo económico
<b>6</b>	Servicios de limpia	<b>16</b>	Obras públicas
<b>7</b>	Panteones	<b>17</b>	Desarrollo urbano
<b>8</b>	Rastros	<b>18</b>	Arbolado público
<b>9</b>	Mantenimiento de calles, parques y jardines	<b>19</b>	Fomento de la participación social y comunitaria en la toma de decisiones
<b>10</b>	Seguridad pública	<b>20</b>	Programas de desarrollo social DIF

Fuente: Elaboración propia con información de la CPEUM y la LOAPM de Nuevo León. Nota: los primeros cuatro servicios son prestados por un organismo a nivel estatal, Agua y Drenaje de Monterrey.

Este municipio, como todos los municipios de México, fue gobernado desde la década de los treinta hasta las últimas décadas del siglo XX por el PRI. En esos años, dentro del proceso de expansión de la pluralidad política que se presentó en el país, Monterrey y algunos municipios del AMM, inclusive el estado de Nuevo León en 1997, presentaron una alternancia en el poder, llegando a la administración el PAN. Desde entonces Monterrey ha tenido gobiernos del PAN, que es considerado como el partido de centro-derecha en México. El PAN fue un partido que surgió con dos pilares que pudieran ser considerados contradictorios, por un lado el de una línea conservadora que llegaba a estar vinculada a valores religiosos, y por otro lado una línea que buscó la democratización de México difundiendo valores ciudadanos como una forma de hacer un contrapeso al régimen que había instaurado el PRI.

**Cuadro 12. Partido de los últimos presidentes municipales de Monterrey y gobernadores de N.L.**

Presidentes Municipales Monterrey		Gobernadores de Nuevo León	
1989-1991	PRI	1991-1997	PRI

1991-1994	PRI		
1994-1997	PAN		
1997-2000	PAN	1997-2003	PAN
2000-2003	PAN		
2003-2006	PRI	2003-2009	PRI
2006-2009	PAN		
2009-2012	PAN	2009-2015	PRI
2012-2015	PAN		

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Comisión Estatal Electoral

En la década de los ochenta un grupo de empresarios, de distintos estados del norte del país, liderados por Manuel J. Clouthier, Vicente Fox y Ernesto Ruffo, estos dos últimos primer presidente de la república (2000) y primer gobernador estatal (1989) que surgieron de la oposición, se involucraron en la política nacional con el PAN como respuesta a las recurrentes crisis económicas por las que pasó el país a finales de los setenta y principios de los ochenta. Lo anterior podría explicar que Monterrey, al ser una ciudad con una fuerte presencia empresarial, comenzara a tener gobiernos de este partido a partir de 1994. La continuidad de las presidencias municipales del PAN en Monterrey se vio favorecida por la llegada a la gubernatura de Nuevo León del mismo partido en 1997. El cuadro 12 muestra que de 1994 a la fecha el PAN solo ha perdido una vez la presidencia municipal en 2003, cuya explicación puede estar en el regreso del PRI en ese año a la gubernatura de Nuevo León.

Las últimas cinco elecciones municipales de Monterrey muestran el amplio dominio electoral del PAN y el PRI en el municipio. La suma del porcentaje de votos obtenidos por estos dos partidos en las últimas cinco elecciones muestra si dominio electoral, inclusive el menor ha sido de 86.6%. El cuadro 13 muestra que el PRI tiene un peso significativo y constancia electoral en el municipio, inclusive la elección que ganó en 2003 tuvo la segunda mayor cantidad de votos del partido que haya ganado en las últimas cinco elecciones. A pesar del peso del PRI el cuadro también muestra que realmente el PAN tiene la mayor

presencia electoral en el municipio, en las últimas dos elecciones este partido ha tenido poco más del 50% de la preferencia de los votantes.

**Cuadro 13. Porcentaje de votación en las últimas cinco elecciones a presidente municipal de Monterrey**

Partido	2000	2003	2006	2009	2012
PAN	59%	37%	46%	53.7%	51.7%
PRI	33%	57%	44%	39.8%	34.9%
Total	92.59%	93.85%	89.15%	93.51%	86.60%

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Comisión Estatal Electoral

El predominio del PAN en el municipio de Monterrey también se muestra en el cuadro 14 al presentarse una conformación del ayuntamiento en dos terceras partes por regidores y síndicos de este partido. Por otro lado, esta composición del ayuntamiento también podría ser considerada como una situación favorable para avanzar en la aprobación de un PP.

**Cuadro 14. Composición del Ayuntamiento del Municipio de Monterrey Administración 2012-2015**

	PAN	PRI/PVEM	PRD	PT	PANAL	Total
Regidores	18	5	2	2	1	28
Síndicos	2	0	0	0	0	2
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>30</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Comisión Estatal Electoral

**3.2.8 Institucionalización de los partidos opositores**

Esta condición plantea que la introducción de prácticas participativas pueden llegar a ser obstruida por los partidos políticos opositores al partido en el gobierno. Las políticas públicas que buscan renovar la relación entre gobierno y ciudadanos ayudan a construir un capital político a favor del partido que llega a impulsarlas, por lo que son vistas como una amenaza para los partidos opositores que invariablemente buscan el triunfo en las siguientes elecciones.



El nivel de institucionalización de los partidos opositores se refiere a la medida en que logran generar lealtad entre sus miembros y grupos de interés, en el tamaño de su voto duro en las elecciones y la complejidad organizacional que posean. También se considera que la presencia histórica de los partidos de oposición es una muestra de su nivel de institucionalización (Goldfrank, 2006:13).

En los cuadros 12 y 13 se muestra que el PRI es el principal partido de oposición en el municipio de Monterrey. Los otros partidos de oposición tienen una fuerza mínima o son prácticamente inexistentes. En las últimas cinco elecciones municipales el PRI ha mostrado una lealtad constante de sus votantes siendo las elecciones del 2000 (33%) y 2012 (34.9%) en las que ha tenido una menor preferencia. En las tres elecciones restantes la preferencia mínima fue poco menos de 40%. Esto es una muestra de la permanencia del voto duro del PRI en el nivel local. Aunque también debe mencionarse que en las últimas elecciones municipales el voto duro del PRI únicamente se vio reflejado en la elección del presidente municipal y no en la conformación del ayuntamiento (Cuadro 13). Una muestra más del nivel de institucionalización que presenta el PRI frente al municipio de Monterrey, es que este partido actualmente gobierna el estado de Nuevo León y México.

Por otro lado, el PRI cuenta con una sólida lealtad entre sus grupos de interés. Distintos grupos sindicales como la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), la Confederación Nacional de Campesinos (CNC), la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) o la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC) tienen un vínculo histórico con el partido, incluso formando parte del mismo desde sus inicios. Estas organizaciones sindicales se han mostrado leales al PRI sin que esta situación haya cambiado con los procesos democratizadores y la alternancia en el poder que se ha presentado en México tanto en el nivel federal, en el estatal en Nuevo León y municipal en Monterrey.

La presencia histórica, que es la última característica del nivel de institucionalización del partido de oposición, también es cumplida por el PRI tanto a nivel nacional y estatal. El origen de este partido se encuentra en 1929 con el Partido Nacional Revolucionario (PNR) siendo el partido que se formó con la Revolución Mexicana. En 1938 el PNR cambió su nombre a Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y en 1946 finalmente cambia a su nombre actual de PRI.

## **Conclusiones**

La información contenida en este capítulo permite comenzar a estructurar las conclusiones de este trabajo. La revisión de un par de casos exitosos de participación ciudadana y los motivos por los que no continuaron, así como la revisión del trabajo sobre la situación general de la participación ciudadana en los municipios mexicanos servirán para darle mayor sustento a las conclusiones del trabajo en el siguiente capítulo. La fragilidad institucional y normativa presente en los municipios mexicanos tienen puntos de coincidencia con el caso del municipio de Monterrey y con su situación actual para implementar el PP, de acuerdo al conjunto de condiciones favorables que estructuró Goldfrank (2006).

La información y datos para analizar cada una de las condiciones se obtuvo a partir de entrevistas, documentos oficiales de la administración municipal y estatal, solicitudes de información, leyes e informes de organizaciones civiles como Corpovisionarios. Las diversas fuentes de información ayudaron a complementar y comparar datos que permitieron darle un mayor sustento al análisis de cada una de las condiciones. Con los datos e información recabada se elaboraron distintos cuadros y gráficas para hacer más claras las afirmaciones y conclusiones de la investigación. En general el proceso de

obtención de datos no varió en dificultad para las ocho condiciones. La información estuvo disponible en las distintas fuentes que fueron consultadas, sin embargo los datos para generar el análisis de la condición del personal competente, que fueron recabados vía solicitudes de información, fueron los que mayor complicación presentaron.

De forma concreta los resultados obtenidos en este capítulo muestran condiciones poco favorables para implementar el PP en Monterrey. Todas las condiciones presentan dificultades para avanzar en la aprobación de un proceso más incluyente y participativo de los ciudadanos regiomontanos en la gestión pública, tanto en las etapa deliberación y priorización de proyectos como en la ejecución y administración como lo plantea el PP. El análisis de estas ocho condiciones para el PP bajo el modelo de Goldfrank podría llevar a la afirmación de que el contexto actual es poco favorable, no solo para la implementación sino desde el surgimiento de este tipo de iniciativas participativas en el municipio de Monterrey. Las mayores dificultades se encontraron en las condiciones de la voluntad política de los gobernantes del municipio, del personal competente en la administración municipal, en la plataforma legal para promover la participación ciudadana y la solidez de los partidos de oposición. En una situación un poco más favorable se encuentra el capital social, el tamaño del municipio, los recursos disponibles y la descentralización política.

Si bien Goldfrank (2006:7-8) considera que la mayoría de los estudios sobre PP pueden sostener que la voluntad política, los recursos suficientes, la descentralización y el capital social como condiciones prioritarias y el resto como favorables, más no requeridas, no puede establecerse una fórmula o combinación de condiciones favorables infalibles para el éxito de un PP. Inclusive este mismo autor reconoce la necesidad de profundizar en la relación entre el diseño de los PP y las condiciones que facilitan o limitan su implementación.

En el siguiente capítulo se elaboró un análisis final más detallado de cada una de las condiciones que presenta el municipio de Monterrey, las dificultades que se encontraron en cada una de ellas, pero también las propuestas y rutas a seguir para implementar en el mediano plazo un PP. Este análisis servirá para corroborar o refutar la hipótesis de la investigación y mostrar el cumplimiento los objetivos para concluir la investigación.

#### **4. Conclusiones. Resultados y caminos para el PP en Monterrey**

##### **Introducción**

La idea que originó esta investigación estuvo en la situación que genera la ausencia de una ciudadanía efectiva y la exclusión social en la que se encuentran amplios sectores de la población. Se consideró que estas dos situaciones son causa y efecto una de otra, expresándose en las dificultades que encuentran los sectores excluidos para ser incluidos y participar en la toma de decisiones y la gestión pública en el nivel local, y cómo esto último termina perpetuando sus condiciones de exclusión.

Como una alternativa de solución a esta problemática, se decidió analizar el PP implementado en el nivel local. Este ha sido un mecanismo socio-político que ha presentado resultados favorables para promover la gobernanza urbana y favorecer el rediseño institucional de la gestión en el nivel local. El PP es un proceso que ha servido para promover el ejercicio de la ciudadanía, pero que también en casos como el de Medellín es en sí mismo un logro de la ciudadanía. Con el PP se ha logrado que las inversiones públicas estén determinadas por las prioridades establecidas por sectores que permanentemente se han encontrado excluidos del desarrollo urbano, y que a estos les sean reconocidos sus derechos de participar en procesos de la gestión pública (Fedozzi, 2010:379). El PP es un mecanismo, que como todas las formas de intervención del Estado, tiene amplios márgenes de mejora tanto en diseño, como en metodología. Esto pudo constatarse en la revisión del caso del PLyPP del municipio de Medellín.

El PP fue contemplado como una alternativa para promover un mayor ejercicio de la participación ciudadana, así como una mayor inclusión social en Monterrey. Sin embargo antes de plantear un mecanismo como el PP se consideró necesario analizar el contexto en el municipio para conocer las posibilidades en primer lugar de que surja una iniciativa

como ésta y en segundo lugar las posibilidades de éxito o fracaso de una política de este tipo en Monterrey. De ahí que en el capítulo anterior haya realizado una evaluación exhaustiva de cada una de las condiciones previas favorables diseñadas por Goldfrank (2006) para implementar un PP.

Este último capítulo realiza el análisis y evaluación del conjunto de condiciones que se presentan en Monterrey mediante una escala. Esta escala mostrará el estado actual de cada condición. La elaboración de una escala se debe a que conclusiones dicotómicas limitarían las posibles aportaciones de esta investigación. La escala tendrá cinco niveles que muestren la profundidad de cada condición, de esta forma se reconocerán los fortalezas actuales del municipio pero también sus limitaciones para implementar el PP. Con esta escala se visualiza la situación en la que se encuentra cada condición actualmente, y muestra los aspectos que el municipio requiere desarrollar para implementar un PP con una estructura sólida que realmente enfrente las situaciones de dificultades para el ejercicio de ciudadanía y la exclusión social. Finalmente se realizó una revisión del cumplimiento de las hipótesis y objetivos de esta investigación. Como complemento y reconociendo que éste no es un estudio comparativo se muestra una gráfica radial que muestra las condiciones favorables encontradas en Monterrey y las que consideramos se presentaron en Medellín. Esto último busca dejar abiertas futuras líneas de estudio para analizar el avance de las condiciones en Monterrey, así como un análisis más profundo del caso de Medellín.

#### **4.1 Resultados de las condiciones para el PP en Monterrey**

El análisis del capítulo anterior arrojó distintos resultados para cada una de las condiciones. La metodología y los objetivos de este estudio no permitían mostrar resultados dicotómicos, además de que realizarlos de esa forma hubiera limitado de sobremanera las propuestas

de la investigación. La información obtenida con la revisión del capítulo 3 permitió elaborar una escala con cinco niveles (bajo, medio-bajo, medio, medio-alto y alto) que representan el grado de avance y situación favorable o desfavorable de cada una de las condiciones. El criterio para evaluar cada condición y colocarla en determinado nivel fue de acuerdo al cumplimiento de los distintos elementos que fueron analizados para cada una, además de la calidad de dicho cumplimiento. Por otro lado, a las ocho condiciones se les otorgó el mismo valor por lo que la gráfica radial que se muestra más adelante refleja el nivel que ocupó la condición en la escala.

#### **4.1.1 Voluntad política**

La voluntad política quedó situada en el nivel bajo de la escala. Los foros de consulta a la ciudadanía al inicio de la administración para elaborar el PMD 2012-2015 y las acciones que contemplan la participación ciudadana en este plan no pueden ser considerados como voluntad de generar una mayor participación ciudadana. Estas acciones según la teoría de participación ciudadana se encuentran en el nivel más bajo de como es considerada la participación ciudadana. Es decir que existe muy poca voluntad política e interés por promover una participación ciudadana amplia que esté involucrada en la gestión pública y genere una situación de gobernanza en el espacio público.

La poca voluntad política, también podría entenderse por la pobre y reducida concepción de la participación ciudadana de parte de las autoridades. De acuerdo a la escala elaborada por Brugé y Martí (Cuadro 1) donde se ve la participación ciudadana en dos funciones: en el papel otorgado a los ciudadanos y en el beneficio que de ella obtienen los gobernantes, en el municipio de Monterrey se encuentra en el nivel más bajo en estas dos funciones. La primera función que contiene el derecho de los ciudadanos a ser informados, consultados y la segunda las variables de la búsqueda de colaboradores para el diseño de políticas públicas y de la legitimidad política. La investigación mostró que la

administración municipal de Monterrey tiene una concepción mínima para las dos funciones de la participación ciudadana y las variables que las conforman. Por otro lado, esta participación ciudadana es mínima y se presenta de forma sumamente deficiente en la etapa del diagnóstico, sin llegar a las etapas de la decisión y la gestión. Estas afirmaciones se sustentan en el hecho de que únicamente al comienzo de la gestión se realizan los foros de consulta ciudadana, sin que más adelante se presente la aprobación o consulta de parte de los ciudadanos, organismos civiles o academia de los planes municipales de desarrollo.

A lo anterior se suma el hecho de que los mecanismos para la participación ciudadana promovidos desde el municipio y la Dirección de Participación Ciudadana están contemplados como recepción de solicitudes de atención para la reparación de los servicios públicos y colaboración en las decisiones intervenciones dispuestas por las autoridades.

El reto de la condición de voluntad política tiene que ver con cambios y decisiones de forma *top-down*, es decir desde el presidente municipal y las autoridades que se encuentren en el gobierno. Aunado a esto deben presentarse reestructuras institucionales que le den mayor peso e importancia al tema de la participación ciudadana. Estas decisiones y modificaciones debieran ser progresivas para lograr una mejor articulación entre las autoridades y la sociedad.

**Cuadro 15. Resultados de las condiciones para implementar el PP en Monterrey**

Condición	Nivel de la condición para el PP				
	Bajo	Medio-Bajo	Medio	Medio-Alto	Alto
1. Voluntad política	X				
2. Capital social		X			
3. Personal competente	X				
4. Tamaño reducido			X		
5. Recursos suficientes			X		



6. Plataforma legal	X				
7. Descentralización política		X			
8. Solidez partidos de oposición		X			

Fuente: elaboración propia

#### 4.1.2 Capital social

La condición del capital social en Monterrey fue colocada en un nivel medio-bajo. El registro que tiene el portal del gobierno del estado sitúa el número de organizaciones sociales de Monterrey en un número similar a las que existían en Porto Alegre (300) (Goldfrank, 2006: 10) al momento de implementar el PP, aunque menos de las que existían en Medellín (960) (Medellín, 2004). La diferencia con estas ciudades es que en Monterrey la gran mayoría de las organizaciones son de asistencia social mientras que en Medellín y Porto Alegre hubo organizaciones vecinales u observatorios ciudadanos de peso que buscaron participar en el espacio público. Se reconoce que labores de asistencia son necesarias, sin embargo el PP requiere del surgimiento de grupos que se involucren en el diseño de políticas públicas y que además incidan y evalúen la gestión gubernamental, aunado al hecho de que las que existen con ese objetivo actualmente en Monterrey tengan un mayor peso.

Se reconoce el hecho de que en los últimos años ha surgido en la sociedad de Monterrey como de toda el AMM, un mayor interés por incidir y participar en la esfera pública. Actualmente no sólo existen asociaciones y organizaciones de asistencia social, sino que han surgido organizaciones, grupos y colectivos que buscan abrir canales para dar seguimiento y exigir una rendición de cuentas de las acciones de los distintos gobiernos locales y el gobierno estatal. Estas organizaciones, de acuerdo a su campo de acción, también han buscado concentrar inquietudes y propuestas de algunos sectores de la sociedad. Sin embargo muchas de estas organizaciones que pudieran tener una mayor incidencia en la gestión pública pudieran considerarse organizaciones clasistas, es decir

surgidas desde las clases dirigentes que tienen poca o nula relación y conocimiento de las condiciones de los sectores excluidos de la participación en la ciudad.

La construcción de un capital social en Monterrey se enfrenta a tres retos que se encuentran vinculados entre sí. El primero es pasar del seguimiento de las acciones de gobierno y concentración de las inquietudes de algunos sectores de la sociedad a la incidencia en la planeación y gestión gubernamental; involucrarse en los procesos de planeación, así como en el proceso de políticas públicas; e integrar en esta incidencia y acciones a la academia, al sector privado, pero sobre todo a los ciudadanos de a pie. El segundo reto considera que si bien la diversidad de las temáticas y campos de acción de estas organizaciones representa una ventaja para incidir de forma integral en las problemáticas de la sociedad, también implica el reto de construir redes y lazos de colaboración entre ellas para representar un contrapeso frente al gobierno, para compartir información, elaborar estudios conjuntos, complementar esfuerzos y acciones, y servir como espacio para preparar líderes comunitarios. El último reto para estas organizaciones se encuentra en empezar a cumplir su función de enlace entre los ciudadanos de a pie con los gobiernos. Las organizaciones tienen que llegar a los ciudadanos, ser un espacio en donde encuentren inclusión para ser vistos como espacios para acercarse al gobierno y no como los nuevos espacios privados. Lo más deseable sería impulsar el surgimiento de organizaciones que se encuentren y trabajen directamente en aquellas zonas con alta exclusión social y baja participación ciudadana.

#### **4.1.3 Personal competente**

El análisis realizado coloca a esta condición en el nivel más bajo para llevar a cabo una política de PP. Aunque la organización sindical del municipio de Monterrey se encuentra alineada con la administración municipal, lo que podría considerarse como favorable para comenzar con un proceso de estructuración del PP, el personal del municipio sigue

funcionando con las viejas prácticas burocráticas que no contemplan o impiden la participación de los ciudadanos

El análisis mostró que si bien la actual administración lleva a cabo cursos de capacitación para sus empleados, éstos se dirigen a la mejora de sus procesos de seguridad y eficacia de sus elementos de seguridad y, en algunos casos, a los procesos administrativos. Hasta marzo de 2013 no se llevaron a cabo cursos que busquen promover y generar el reconocimiento entre el personal de la administración municipal sobre la importancia de iniciar procesos participativos e incluyentes de los ciudadanos, por obvias razones mucho menos de lo que implica un PP.

El reto de esta condición se encuentra sumamente vinculado con los retos que enfrenta la condición de la voluntad política. Los cambios institucionales y el funcionamiento de la administración municipal impulsados de forma progresiva por el mismo gobierno permitirán que el personal se vea obligado a contemplar la participación ciudadana en sus prácticas cotidianas. Los cambios institucionales debieran ir acompañados de cursos dirigidos a la capacitación del personal en procesos participativos y no sólo a la mejora en las funciones administrativas o técnicas. El reto se encuentra en democratizar y hacer eficaz la administración del municipio, que el personal comprenda que es un servidor público que se encuentra ahí para solucionar problemas públicos.

#### **4.1.4 Tamaño reducido**

Esta condición se encuentra en el nivel medio de la escala. Se consideró en ese nivel porque se cumplen aspectos favorables como el tamaño y la población del municipio en números similares a otros que han implementado el PP, como Medellín o Porto Alegre. Existe una división delegacional y, en un nivel más pequeño, distrital del municipio. Sin embargo, el problema que se encuentra en esta condición es que esta división delegacional

y distrital únicamente es utilizada para un manejo al interior de la administración, siendo desconocida para los ciudadanos tanto en el plano político como en el social.

Para ser utilizada en la implementación de un PP, la división delegacional y distrital que utiliza la administración municipal de Monterrey, tendría que reestructurarse combinando distritos que se encuentran con poca población o sin urbanización por estar en las montañas, como los distritos de Cerro de las Mitras y Cerro del Topo Chico.

Los antecedentes de esta subdivisión en el municipio pueden servir de referencia para asentar parámetros para la implementación del PP, sin embargo el reto se encuentra en que esta subdivisión sea utilizada de manera pública en el manejo administrativo y no solo para el manejo interno del municipio y que además comience a permear en la población para generar un sentido de pertenencia al distrito en el que se habita. Lo anterior ayudaría a generar definiciones de problemas y construcción de soluciones de forma colectiva.

#### **4.1.5 Recursos suficientes**

La condición de los recursos suficientes se situó en el nivel medio de la escala. Esta condición puede considerarse favorable en Monterrey al existir una situación donde el mismo municipio logra recaudar prácticamente la mitad de su presupuesto anual, esto le permite cierta autonomía fiscal para decidir las políticas públicas que pudiera implementar. Así el municipio pudiera estar en libertad de implementar un PP permanente que no sea tan sólo una apuesta o deseo de una administración municipal.

Lo más deseable sería que la asignación al PP pudiera ser también sobre el presupuesto total, es decir, que incluyera los recursos de las transferencias federales. Esto último pudiera darse por ser el Ramo 33 un fondo destinado a la infraestructura social. La Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 33 establece que las aportaciones de este fondo deberán destinarse al “financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a acciones que beneficien a sectores [...] que se encuentren en rezago social” (México, 2013b) y que

representa uno de los objetivos, vistos en el capítulo 2 del PP: canalizar recursos a los sectores excluidos de una ciudad, junto con una mayor participación de los ciudadanos en la gestión pública y una mayor democratización de los gobiernos.

El reto y gran dificultad que enfrenta esta condición se encuentra en la necesidad de saneamiento de las finanzas del municipio. Actualmente Monterrey es uno de los diez municipios más endeudados de México, la deuda asciende a \$2,323,697,602.03, es decir casi dos terceras partes del presupuesto total del año 2013. Esta situación definitivamente compromete no sólo la estabilidad de un programa como el PP sino la del funcionamiento de todo el municipio. Sin embargo, como ha sido documentado en casos como el de Porto Alegre, el PP llegó a servir para sanear las finanzas del municipio vía la recaudación fiscal gracias al manejo más transparente de los recursos.

#### **4.1.6 Plataforma legal**

La condición de la plataforma legal presenta avances mínimos para favorecer un PP. Esta condición fue situada en el nivel más bajo de la escala al no existir una ley de participación ciudadana en el estado que garantice la aplicación de mecanismos que permitan a los ciudadanos involucrarse en la toma de decisiones y la gestión pública. Se debe aclarar que la garantía que le da una ley a estos mecanismos no generará la participación ciudadana automáticamente, para ello se requiere complementar como considera Merino (2001) vincular las leyes con un entorno favorable para la participación y deseos individuales de participación. Lo que sí puede generar una ley es la permanencia de los procesos y el respaldo a los ciudadanos.

Una ley de participación ciudadana, así como un reglamento explícito para el PP, ofrecen una certidumbre y permanencia de los mecanismos que se lleven a cabo, de esta forma, así como la necesidad del flujo de recursos suficientes, los mecanismos de participación no surgirían de iniciativas de una sola administración. Para el caso de

Monterrey actualmente esta condición se encuentra en el nivel más bajo, aunque debe reconocerse la presión que están ejerciendo distintas organizaciones y ciudadanos para impulsar el debate sobre la Ley de Participación Ciudadana en el estado.

El primer reto de esta condición es evidente: aprobar la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León, y que en su interior se contemplen mecanismos como el referéndum, plebiscito, consulta ciudadana y para el caso de esta investigación el presupuesto participativo. El segundo reto se encuentra sumamente ligado con los retos que enfrenta la condición de la voluntad política. La presencia de un voluntad de los gobernantes para impulsar cambios en el funcionamiento de la gestión municipal es el primer paso tener avances en el plano legal. Con un respaldo legal a nivel municipal que establezca procedimientos y mecanismos, la implementación de un PP tendría garantía de continuidad como política pública para la participación y la inclusión sin importar los cambios de partidos políticos en la administración.

#### **4.1.7 Descentralización política**

Esta condición fue situada en el nivel medio-bajo de la escala, el análisis llevado a cabo considera que la condición de la descentralización administrativa y política de Monterrey arroja resultados medios para la implementación y aprobación de un PP.

El aspecto favorable de esta condición se encontró en el plano administrativo. Las atribuciones que el artículo 115 constitucional otorga a los municipios mexicanos se encuentran relacionadas con los objetivos generales de los PP: política social, obras y servicios públicos y mejoramiento urbano. Estas atribuciones permiten a los municipios mexicanos impulsar distintos proyectos que promuevan la participación al nivel local y la inclusión social.

En el plano de la pluralidad política se pudo observar que Monterrey más que presentar condiciones de competencia electoral, presenta un bipartidismo en la administración municipal, así como en la conformación actual del Ayuntamiento. Sin embargo la conformación del Ayuntamiento podría favorecer la aprobación de políticas como el PP en caso de ser presentada por el ejecutivo local.

Por otro lado, el dominio electoral del PAN podría presentarse como una limitante en el aspecto político. En este plano, la confianza electoral que llega a presentar el PAN puede generar una situación que genere pocos incentivos para introducir políticas que busquen una mayor apertura para el involucramiento y participación de la ciudadanía en la gestión pública.

En el plano administrativo el mayor reto que enfrenta el municipio de Monterrey es el imperativo de una mayor presencia en la provisión de servicios públicos que le corresponden. La situación actual del espacio público, el mobiliario urbano, el servicio de limpia y mantenimiento de calles, entre otras, muestra un alto grado de deterioro, una verdadera ausencia y desinterés de la administración municipal frente al mantenimiento del espacio público. En el aspecto político, considerar la seguridad electoral y la continuidad política de un partido como un obstáculo para la promoción de políticas participativas e inclusivas habla de un sistema que requiere de un mayor involucramiento de la ciudadanía, en este caso *bottom-up*. Como reto no se puede proponer un cambio en el partido en el gobierno sino una voluntad política real de los gobernantes e involucramiento de la ciudadanía para construir mejores gobiernos locales.

#### **4.1.8 Institucionalización partidos de oposición**

La condición que analiza el nivel de institucionalización de los partidos de oposición, que para el caso de Monterrey realmente sería uno solo, se situó en el nivel medio-bajo para promover un PP. Si bien el PAN mantiene una estabilidad electoral al interior del

municipio, el PRI cuenta con una gran solidez institucional y presencia en los niveles estatal y nacional, inclusive más fuerte que ningún otro partido en México.

A pesar de la solidez del PAN en el municipio y la presencia de un sindicato de trabajadores municipales que llega fácilmente a acuerdos con la administración en turno, como oposición el PRI cuenta con una presencia electoral realmente amplia, aunado a redes de organizaciones que pueden llegar a impedir la implementación de políticas participativas como el PP. El reto en esta condición, así como en la anterior, se encuentra en la búsqueda de una mayor democratización de la política. En otras palabras, que entre los actores involucrados se presente una renovación de la ética pública que lleve a la construcción de acuerdos y entendimientos para lograr mejores las condiciones políticas, sociales y económicas de la población.

#### **4.2 Hipótesis y objetivos**

La hipótesis de la investigación consideraba que actualmente el municipio de Monterrey no cuenta con condiciones favorables para implementar con éxito un programa de PP, debido a la desarticulación de objetivos comunes entre los sectores público, privado y social. Se planteó que esta desarticulación se da por inercias políticas, sociales y económicas que no han permitido la generación de valores colectivos ni la participación ciudadana. Se planteó que las condiciones con más dificultades serían las de la voluntad política, el capital social, el personal competente y la plataforma legal. Para la primer parte de la hipótesis, el estudio confirmó que actualmente no existen en Monterrey las condiciones para llevar a cabo una política de PP como la planteada. Tres condiciones se ubicaron en el nivel más bajo, tres en el medio-bajo y dos en el nivel medio. Estableciendo una ponderación de 1 a 5 a cada uno de los niveles, la suma de las condiciones que se presentan en Monterrey llega a 15



puntos de 40 posibles. Para la segunda parte de la hipótesis, de las condiciones que se plantearon con mayores dificultades se confirmaron la de la voluntad política, personal competente y plataforma legal en el nivel más bajo. La condición del capital social logró un mejor resultado gracias a la presencia que han obtenido distintas organizaciones que en los últimos años han buscado involucrarse en la esfera pública.

Las hipótesis secundarias plantearon en primer lugar que la estructura institucional del municipio de Monterrey no se encuentra diseñada para facilitar la implementación del PP. Con un revisión breve de casos de participación ciudadana a nivel municipal y la situación general de este tema en los municipios mexicanos, se encontró que la estructura institucional, así como la normativa y actitudinal para la participación ciudadana es sumamente endeble por lo que este estudio los entiende como factores que dificultan su implementación. Esta revisión mostró que dicha situación no es exclusiva de Monterrey, sino que se presenta en la gran mayoría de los municipios mexicanos. En segundo lugar se planteó que las aportaciones que puede ofrecer, la experiencia del programa de PLyPP de Medellín se dan en torno a las condiciones previas de la voluntad política, los recursos suficientes, las garantías legales de continuidad y el diseño institucional favorable, que vincule la planeación local con la participación. Respecto a la primera hipótesis se comprobó que la estructura organizacional actual del municipio no incentiva la participación ciudadana. Esto se debe a su conformación sumamente vertical, contrario a la estructura horizontal que la participación y la gobernanza requieren. Aunado a la estructura vertical se encontró que la concepción de la participación ciudadana y la inclusión social es muy limitada. La revisión del caso del programa de PLyPP de Medellín comprobó las aportaciones que se plantearon. Se encontró que hubo una voluntad política que buscó en distintos periodos la apertura de canales participativos como una forma de inclusión social, así como el impulso para la formalización del PP. También se comprobó que las garantías

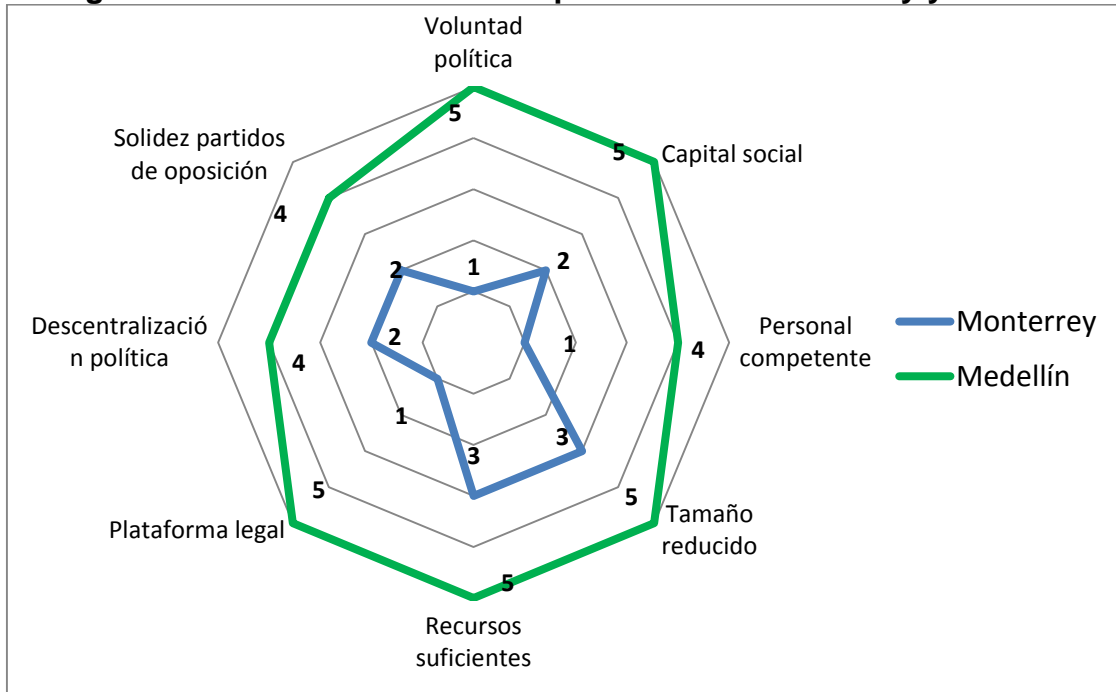
legales fueron importantes para dotar de continuidad al programa que más adelante sería vinculado con la planeación en el nivel local. De esta forma planeación local y presupuesto participativo estarían relacionados.

Respecto a los objetivos de la investigación, la revisión histórica de la práctica del PP, los resultados de las experiencias llevadas a cabo en distintas regiones, sobre todo del caso del PLyPP de Medellín, así como la estructura teórica de esta herramienta, permitió mostrarla como una política que ayuda a construir nuevos canales de participación para los ciudadanos en la gestión pública en el nivel local. La revisión también mostró que esta participación permite una mayor inclusión de los sectores excluidos. El objetivo de mostrar las posibilidades de implementación y éxito de una política de presupuesto participativo en estos momentos en el municipio de Monterrey se cumplió con la revisión de las ocho condiciones que diseñó Goldfrank (2006).

#### **4.3 Continuidad de la investigación**

Esta investigación deja abiertas dos rutas que desarrollar en el corto plazo que complementen o rechacen las conclusiones aquí realizadas. La primera ruta se contempla para el municipio de Monterrey y su área metropolitana. Futuras investigaciones tendrían que dar seguimiento a la evolución de las condiciones analizadas en este estudio, los avances o retrocesos que se presenten para posiblemente implementar un PP en el municipio. Así mismo, podrían darse estudios de las condiciones previas para los otros municipios del AMM. Además podría realizarse análisis de las dimensiones de variables y dimensiones que diseña Cabannes (cuadro 5) del programa de PP que ya se lleva a cabo en el municipio de San Pedro.

**Figura 16. Condiciones actuales para el PP en Monterrey y Medellín**



Fuente: elaboración propia

La segunda ruta se dirige al caso del programa de PLyPP de Medellín. Esta investigación realizó una breve mención de la evolución, logros y dificultades que ha tenido el PP en la ciudad colombiana, más que un análisis a profundidad. Sigüentes estudios pueden analizar más a profundidad las mismas condiciones de esta investigación para el caso de Medellín, con la diferencia que en el municipio colombiano ya existe un programa y un proceso histórico que arrojaría más información, de esta forma se pudiera corroborar o rechazar la figura 16. Además del análisis de las condiciones favorables que pudieron presentarse en Medellín, también podría evaluarse el programa de PLyPP con las variables y dimensiones de Cabannes.

#### 4.4 Comentarios finales

La situación actual del deficiente ejercicio de la ciudadanía, específicamente la participación de los ciudadanos en la gestión del gobierno, sumada a la situación de la exclusión social generada por las transformaciones estructurales de las últimas décadas pone en entredicho la sostenibilidad de los sistemas democráticos. De ahí que en los últimos años se han buscado nuevos mecanismos para la inclusión y la participación ciudadana en la gestión pública, ampliar el funcionamiento de la democracia a campos más participativos. Mediante los planteamientos de la democracia participativa, la gobernanza se ha tratado de involucrar a los sectores público, privado y social para construir mecanismos participativos que generen una gestión pública de forma más horizontal. Este involucramiento es necesario para cumplir cabalmente con el objetivo que representa el desarrollo: “Si la sociedad es el fundamento del desarrollo, éste no podrá concebirse sin la participación de la sociedad, esto es el principio de la elaboración de una política pública con sentido social” (ROC, 2007:26)

Para el caso de esta investigación que se centró en el municipio de Monterrey, pero replicable también para los demás municipios mexicanos, se mostró la necesidad de incorporar nuevos mecanismos y métodos en sus políticas públicas. Mecanismos que promuevan la participación ciudadana y la inclusión social para enfrentar la situación de exclusión social mostrada en esta investigación y que combinada con otros problemas han deteriorado el tejido social, además de mostrado la poca presencia de vínculos comunitarios de la sociedad regiomontana. Para lo anterior, se consideró al PP como una propuesta para solucionar la combinación de estas situaciones. Se demostró que el PP puede crear mecanismos que incrementen tanto la participación ciudadana como la inclusión social. Sin embargo debe mencionarse también que implementar una política como ésta no es la solución a todos los problemas actuales, ni solucionará *per se* la poca participación

ciudadana y la exclusión social. Como se vio para el caso de Medellín, el PP requiere de una construcción progresiva tanto metodológica, como estructuralmente. Aun con este seguimiento continuo del programa de PLYPP sigue presentando tanto bondades y logros, como también dificultades y deficiencias que deben ser solucionadas.

El análisis realizado en el municipio de Monterrey mostró que es necesario solucionar distintos problemas antes de contemplar la implementación de un PP. Llevar a cabo esta política en las condiciones actuales invariablemente la llevaría al fracaso. Como se pudo observar, todas las condiciones presentan escenarios de medios a muy bajos para favorecer una política participativa como ésta. Para el caso de Monterrey se considera que tres condiciones pueden impulsar en el mediano plazo un PP: la voluntad política, el capital social y la plataforma legal.

Para la primera condición, aclarando que no se considera que los cambios únicamente tengan que venir de los gobernantes, es necesario que la clase política esté verdaderamente comprometida, no sólo con la apertura de espacios para la participación, sino con la democratización de todos los mecanismos y funciones del gobierno municipal, es decir convertir realmente pública la gestión local, al ser éste nivel de gobierno el más próximo entre ciudadanos y autoridades.

El capital social ha tenido avances considerables en los últimos años sin embargo, estos avances son relativos para el caso de Monterrey, que hasta hace algunos años éste era realmente mínimo. En términos absolutos el capital social aún es pequeño, pero pudiera ser quien encabece los retos que se presentan para el resto de condiciones siempre y cuando logren conjuntar las inquietudes de los distintos sectores de la sociedad dejando de ser grupos de las élites sociales. Para lograrlo las organizaciones de la sociedad civil requieren tres cosas: primero, involucrarse realmente en la toma de decisiones gubernamentales. Segundo, llegar a los ciudadanos de a pie, trabajar directamente con los

ciudadanos en los lugares donde habitan y no seguir funcionando como grupos cerrados. Y por último, establecer mayores redes de colaboración involucrando y tomando en cuenta las aportaciones de la academia y, sobre todo, las opiniones de los ciudadanos. Para lograr esto también es necesario que las universidades públicas y privadas del estado asuman su papel de espacios de reflexión, generación de ideas y propuestas que sean aportaciones para la toma de decisiones públicas.

Este mismo capital social puede impulsar, la tercera condición que se considera importante, la plataforma legal. Sin avances en este tema difícilmente pueden darse pasos firmes en la apertura a la participación ciudadana y la inclusión social.

Actualmente Monterrey enfrenta el reto de construir las bases para encarar como ciudad el siglo XXI. Convertirse en una ciudad que tome un nuevo liderazgo como lo llegó a tener en el país y en la región, o continuar rezagándose en la construcción de condiciones favorables para el desarrollo social y humano de sus ciudadanos. Esa nueva construcción implica reconocer y entender que el liderazgo que tuvo la ciudad en el pasado, se logró con estructuras que buscaron únicamente el crecimiento económico e individual, y no en el desarrollo humano y colectivo. Esas estructuras crearon inercias sociales, económicas y políticas que se mantienen en la actualidad. De ahí que los retos que enfrentan el sector público, el privado y el social de Monterrey son la desactivación de esas inercias y la construcción de nuevas estructuras. Herramientas innovadoras en el nivel local como el PP, pueden ser de gran ayuda para enfrentar estos dos retos para construir ciudadanos integrales y participantes, y sociedades más inclusivas.

## **Anexos**

### **Anexo 1. La exclusión social. Ámbitos, factores y ejes**

Ámbitos	Principales factores de exclusión	Ejes de la desigualdad social		
Económico	Pobreza económica	Género	Edad	Étnia / procedencia o lugar de nacimiento
	Dificultades financieras			
	Dependencia de prestaciones sociales			
	Sin protección social			
Laboral	Desempleo			
	Subocupación			
	No calificación laboral o descalificación			
	Imposibilidad			
Formativo	Precariedad laboral			
	No escolarización o sin acceso a la educación obligatoria integrada			
	Analfabetismo o bajo nivel formativo			
	Fracaso escolar			
Sociosanitario	Abandono prematuro del sistema educativo			
	Barrera lingüística			
	No acceso al sistema y a los recursos sociosanitarios básicos			
	Adicciones y enfermedades relacionadas			
Residencial	Enfermedades infecciosas			
	Trastorno mental, discapacidades u otras enfermedades crónicas que provocan dependencia			
	Sin vivienda propia			
	Infravivienda			
	Acceso precario a la vivienda			
	Vivienda en malas condiciones			
Relacional	Malas condiciones de habitabilidad			
	carencias básicas			
	Deterioro de las redes familiares (monoparentalidad, soledad...)			
Ciudadanía y participación	Escasez o debilidad de las redes sociales			
	Rechazo o estigmatización social			
	No acceso a ciudadanía			
	Acceso restringido a la ciudadanía			
	Privación de derechos por proceso penal			
	No participación política o social			

Fuente: Tomado de Joan Subirats, 2004

## Anexo 2. Formas y etapas de la participación ciudadana

Base asociativa		Base mixta		Base personal	
Sectorial	Territorial			Intensiva	Intensiva



En el diagnóstico	Forums y mesas sectoriales	Consejos consultivos de barrio, distrito, ciudad	Planes estratégicos, procesos participativos temáticos	Forums temáticos, círculos de estudio, conferencias de consenso	Asambleas, audiencias, teledemocracia
En las decisiones	Consejos, comisiones y ponencias sectoriales	Consejos municipales de barrio o distrito, planes integrales	Consejos territoriales mixtos, jurados ciudadanos mixtos. Gestión compartida de servicios	Presupuestos participativos, jurados ciudadanos, paneles de ciudadanos, encuestas deliberativas	Referéndum, consultas populares, teledemocracia
En la gestión	Gestión asociativa de servicios	Gestión asociativa de Centros Cívicos	Gestión comparativa de conjunto	Gestión con voluntariado de servicios o programas municipales	Co-producción personalizada de servicios

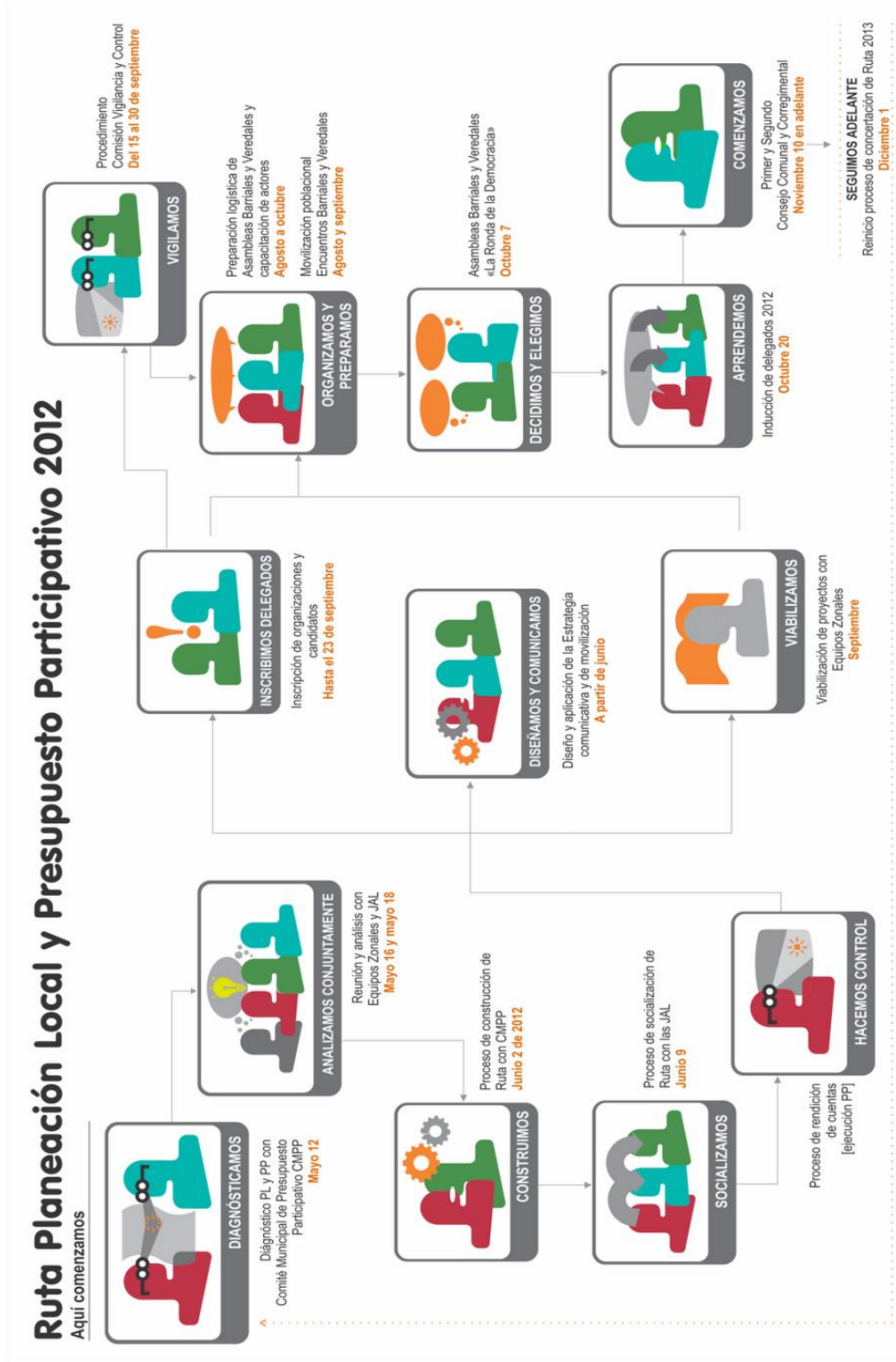
Fuente: Brugué y Martí, 2011:33

### Anexo 3. Dimensiones y variables del presupuesto participativo

Dimensiones	Variables	Arreglo mínimo	Arreglo medio	Arreglo Máximo
-------------	-----------	----------------	---------------	----------------

<b>1. Participativa (ciudadana)</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)	Población (deliberativo y aprobación legislativa)
	3. Cuál es el órgano de decisión de la priorización presupuestaria	Ninguno	Estructura social o política preexistente. Gobierno y ciudadanía mixtos	COP (comisiones específicas) con concejales electos y mayoría ciudadana
	4. Participación comunitaria o participación ciudadana	Nivel barrial	Nivel ciudad, portando con temáticas	Nivel barrial, región, ciudad
	5. Grado de participación de los excluidos	Plenarias temáticas y barriales	Barriales, temáticas (incluyendo cuestiones ciudadanas)	Barriales+Temáticas+Actoriales, con acciones afirmativas, discriminaciones positivas
	6. Fiscalización y control de la ejecución	Ejecutivo	Comisiones no específicas (cop., asoc.)	Comisiones específicas
<b>1.1 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 una mayor divulgación
	8. Grado de ejecución de las demandas aprobadas (en dos años)	Menos del 20%	De 20% a 80%	Más de 80%
	9. Papel del poder legislativo	Opuesto	Pasivo, no participa	Activamente involucrado
<b>2. Financiera y fiscal</b>	10. Valor de los recursos debatidos	Menos de 2% del presupuesto de inversión	De 2% a 100% del presupuesto de inversión	100% del presupuesto de inversión y 100% del presupuesto de funcionamiento
	11. Presupuesto municipal específico para el funcionamiento del PP	Cubre costos de equipo municipal	Equipo y su funcionamiento	Equipo, funcionamiento, transporte de participantes, divulgación, capacitación
	12. Discusión de políticas tributarias	No hay	Delibera sobre política tributaria	Delibera y discute préstamos y subsidios
<b>3. Normativa y legal</b>	13. Grado de institucionalización	Proceso informal	Solamente institucionalizado o 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 la participación y participación como derecho
	15. Relación con otros instrumentos de planificación	Solo PP (no existe plan a largo plazo)	Coexistencia del PP y Planes Locales, sin relación estrecha	Clara relación e interacción PP-Planificación en un solo sistema
<b>4. Territorial</b>	16. Grado de descentralización intramunicipal	Sigue las regiones administrativas o sub alcaldías	Más elevado que las regiones administrativas	Descentralización hacia el conjunto de 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

Fuente: Yves Cabannes, 2004b:14)



#### 4. Ruta del proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo de Medellín 2012

Fuente: [www.plyppmed.blogspot.mx/2012/07/agenda-2012.html](http://www.plyppmed.blogspot.mx/2012/07/agenda-2012.html)

#### Anexo 5. Disposiciones jurídicas y normativas a nivel federal que fundamentan la participación ciudadana

Constitución	<b>Artículo 6.</b> Derecho de acceso a la información
Política de los Estados Unidos Mexicanos	<b>Artículo 8.</b> Derecho de petición <b>Artículo 9.</b> Derecho de asociación <b>Artículo 26.</b> Participación en la planeación del desarrollo
Ley de Planeación	Contempla a la participación social en la planeación del desarrollo del país <b>Artículo 20.</b> Organizaciones que representen a distintos grupos sociales y sectores de la población pueden participar como órganos de consulta en la planeación en el área de su competencia <b>Artículo 28.</b> El Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él se desprenden deben estar coordinados con gobiernos estatales y con organizaciones sociales <b>Artículos 32, 37, 38, 39 y 40.</b> Las acciones de los gobiernos deben estar concertadas con organizaciones sociales y particulares
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	Como parte importante para la participación ciudadana, establece la rendición de cuentas a la sociedad, para evaluar el desempeño de la gestión y las políticas públicas, como una forma de contribuir a la ampliación de los procesos democráticos y al Estado de derecho en México
Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil	Establece la coordinación entre el gobierno federal y las Organizaciones de la Sociedad Civil. <b>Artículo 5.</b> Promover la participación ciudadana en los asuntos públicos <b>Artículo 6.</b> Participar en la planeación democrática conforme a la Ley de Planeación.

Fuente: Tomado de CITCC, 2008

## Anexo 6. Solicitudes de información y respuesta



Registro de la solicitud



SDC-TR-F18  
Revisión: 1

### ACUSE DE RECIBO A LA SOLICITUD DE INFORMACIÓN

Su solicitud, con el número de expediente 00084113, presentada el día 15 del mes de abril, del año 2013, a las 22:41 horas, ha sido recibida exitosamente.

La información que usted solicitó fue:

Quiero consultar la nómina de los servidores públicos de Administración Municipal de Monterrey del mes de Febrero de 2013 y la del mes de febrero de 2012 en archivo de EXCEL. Se requiere en archivo de Excel para poder realizar análisis estadísticos.

La información pública es gratuita. Su envío por mensajería o reproducción en copias simples y certificadas tiene un costo.

La resolución a su solicitud debe emitirse dentro de los 10 días hábiles a partir de su presentación. Este plazo podrá ampliarse hasta por un periodo igual (10 días hábiles más), cuando existan razones que lo motiven y, siempre y cuando el sujeto obligado comunique estas razones al solicitante.

La fecha estimada de respuesta es el: 29/abril/2013

Si con motivo de la búsqueda se requieren datos adicionales para localizar o precisar la información solicitada, la unidad de enlace comunicará dicha situación al solicitante a la brevedad, a efecto de que la entrega de información sea proporcionada dentro del plazo normal o adicional que establece la ley.

El solicitante tendrá un plazo de 03 días hábiles a partir de que se le comunique la resolución de su solicitud para disponer de la información. Una vez concluido este periodo, se termina el proceso de esa solicitud.

En caso de negarse el acceso a la información por ser de carácter reservada o confidencial, el sujeto obligado deberá fundar y motivar las razones de dicha clasificación.

### INSTRUCTIVO NOTIFICACIÓN VÍA ELECTRÓNICA

#### C. Manoel Pérez

Dentro de la solicitud enviada por usted a las 22:41 horas del 15 de abril de 2013, a la Secretaría de Administración del Municipio de Monterrey, se ha dictado un acuerdo administrativo mismo que se anexa a continuación:

#### “ACUERDO ADMINISTRATIVO”



SDC-TR-F14  
Revisión: 1

EXPEDIENTE: SDA/23/2013 SOLICITANTE: C. Manoel Pérez SUJETO OBLIGADO: Secretario de Administración RESULTADO: Información disponible en portal.
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

#### ACUERDO ADMINISTRATIVO.-

En la Ciudad de Monterrey, Nuevo León, a los 25 días de abril de 2013, vista la solicitud recibida a las 22:41 horas del 15 días de abril de 2013 por la Secretaría de Administración del Municipio de Monterrey, por INFOMEX, en la que la C. Manoel Pérez, solicita la información consistente en: “Quiero consultar la nómina de los servidores públicos de Administración Municipal de Monterrey del mes de Febrero de 2013 y la del mes de febrero de 2012 en archivo de EXCEL. Se requiere en archivo de Excel para poder realizar análisis estadísticos.”



## ACUSE DE RECIBO A LA SOLICITUD DE INFORMACIÓN

Su solicitud, con el número de expediente 00084713, presentada el día 29 del mes de abril, del año 2013, a las 12:13 horas, ha sido recibida exitosamente.

La información que usted solicitó fue:

Número de funcionarios y servidores públicos de la presente administración (2012-2015) que hayan formado parte de la administración municipal anterior (2009-2012). LA INFORMACIÓN SE REQUIERE EN ARCHIVO EXCEL, PARA REALIZAR ANÁLISIS ESTADÍSTICOS.

La información pública es gratuita. Su envío por mensajería o reproducción en copias simples y certificadas tiene un costo.

La resolución a su solicitud debe emitirse dentro de los 10 días hábiles a partir de su presentación. Este plazo podrá ampliarse hasta por un periodo igual (10 días hábiles más), cuando existan razones que lo motiven y, siempre y cuando el sujeto obligado comunique estas razones al solicitante.

La fecha estimada de respuesta es el: 13/mayo/2013

Si con motivo de la búsqueda se requieren datos adicionales para localizar o precisar la información solicitada, la unidad de enlace comunicará dicha situación al solicitante a la brevedad, a efecto de que la entrega de información sea proporcionada dentro del plazo normal o adicional que establece la ley.

El solicitante tendrá un plazo de 03 días hábiles a partir de que se le comunique la resolución de su solicitud para disponer de la información. Una vez concluido este periodo, se termina el proceso de esa solicitud.

### C. Manoel Pérez

Dentro de la solicitud enviada por usted a las 12:13 horas del 29 de abril de 2013, a la Secretaría de Administración del Municipio de Monterrey, se ha dictado un acuerdo administrativo mismo que se anexa a continuación:

### "ACUERDO ADMINISTRATIVO"



EXPEDIENTE: SDA/25/2013  
SOLICITANTE: C. Manoel Pérez  
SUJETO OBLIGADO: Secretario de Administración  
RESULTADO: Información disponible en portal.

### ACUERDO ADMINISTRATIVO.-

En la Ciudad de Monterrey, Nuevo León, a los 13 días de mayo de 2013, vista la solicitud recibida a las 12:13 horas del 29 días de abril de 2013 por la Secretaría de Administración del Municipio de Monterrey, por INFOMEX, en la que la C. Manoel Pérez, solicita la información consistente en: "Número de funcionarios y servidores públicos de la presente administración (2012-2015) que hayan formado parte de la administración anterior (2009-2012). LA INFORMACIÓN SE REQUIERE EN ARCHIVO EXCEL, PARA REALIZAR ANÁLISIS ESTADÍSTICOS."



INSTRUCTIVO NOTIFICACIÓN VÍA ELECTRÓNICA

**ACUSE DE RECIBO A LA SOLICITUD DE INFORMACIÓN**

**C. Manoel Pérez**

Dentro de la solicitud enviada por usted a las 12:19 horas del 29 de abril de 2013, a la Secretaría de Administración del Municipio de Monterrey, se ha dictado un acuerdo administrativo mismo que se anexa a continuación:

Su solicitud, con el número de expediente 00084813, presentada el día 29 del mes de abril, del año 2013, a las 12:19 horas, ha sido recibida exitosamente.

La información que usted solicitó fue:

Número total de empleados de la presente administración (2012-2015). Clasificados en: empleados sindicalizados y empleados de confianza. LA INFORMACIÓN SE REQUIERE EN ARCHIVO EXCEL PARA REALIZAR ANÁLISIS ESTADÍSTICOS.

La información pública es gratuita. Su envío por mensajería o reproducción en copias simples y certificadas tiene un costo.

La resolución a su solicitud debe emitirse dentro de los 10 días hábiles a partir de su presentación. Este plazo podrá ampliarse hasta por un periodo igual (10 días hábiles más), cuando existan razones que lo motiven y, siempre y cuando el sujeto obligado comunique estas razones al solicitante.

La fecha estimada de respuesta es el: 13/mayo/2013

Si con motivo de la búsqueda se requieren datos adicionales para localizar o precisar la información solicitada, la unidad de enlace comunicará dicha situación al solicitante a la brevedad, a efecto de que la entrega de información sea proporcionada dentro del plazo normal o adicional que establece la ley.

El solicitante tendrá un plazo de 03 días hábiles a partir de que se le comunique la resolución de su solicitud para disponer de la información. Una vez concluido este periodo, se termina el proceso de esa solicitud.

“ACUERDO ADMINISTRATIVO”



EXPEDIENTE: SDA/26/2013  
SOLICITANTE: C. Manoel Pérez  
SUJETO OBLIGADO: Secretario de Administración  
RESULTADO: Información disponible en portal.

ACUERDO ADMINISTRATIVO.-

En la Ciudad de Monterrey, Nuevo León, a los 13 días de mayo de 2013, vista la solicitud recibida a las 12:19 horas del 29 días de abril de 2013 por la Secretaría de Administración del Municipio de Monterrey, por INFOMEX, en la que la C. Manoel Pérez, solicita la información consistente en: “Número total de empleados de la presente administración (2012-2015). Clasificados en: empleados sindicalizados y empleados de confianza. LA INFORMACIÓN SE REQUIERE EN ARCHIVO EXCEL, PARA REALIZAR ANÁLISIS ESTADÍSTICOS.”

## Glosario

- Nueva Gestión Pública (NGP): enfoque orientado al estudio de la administración pública, su estructura burocrática y en la mejora de la gestión pública.
- Gestión Pública Democrática: enfoque que va dirigido a la mejora de los procesos del gobierno con la inclusión y participación de los ciudadanos.
- Ciudadanías mestizas: conformación del concepto liberal (occidental) de ciudadano que se presentó en América Latina. Región con valores y órdenes societales, étnicos o comunitarios, históricamente constituidos, culturalmente cohesionados e identificados con sus tradiciones y su visión particular de *vida buena*.
- Ciudadanía integral: condición ciudadana que busca el acceso y la práctica efectiva de los otros tipos de derechos que otorga la democracia: cívicos, sociales, económicos y culturales.
- Inclusión social: situación en la que las personas forman vínculos constantes y recíprocos con la sociedad, formando parte integral de ella en el los planos económico/laboral, político/ciudadano, social/relacional.
- Exclusión social: proceso dinámico de acumulación, superposición y/o combinación de diversos factores de desventaja o vulnerabilidad social que pueden afectar a personas o grupos, generando una situación de imposibilidad o dificultad intensa de acceder a los mecanismos de desarrollo personal, de inserción sociocomunitaria y a los sistemas preestablecidos de protección social
- Gobernanza: forma, tanto en capacidad como en eficacia, en que los gobiernos llevan a cabo su trabajo de forma cooperativa con instituciones estatales y no estatales, y actores públicos y privados para en el diseño y ejecución de políticas públicas.
- Participación ciudadana: forma de influir en las decisiones de los representantes que fueron elegidos por medio de los votos, y que estas decisiones estén de acuerdo a las demandas, las carencias y expectativas de la sociedad.
- Presupuesto Participativo (PP): proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales.
- Índice de Gini: mide hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa.



- Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo (PLyPP): programa de presupuesto participativo del municipio de Medellín.
- Área Metropolitana del Valle de Aburra (AMVA)
- Juntas Administradoras Locales (JAL): corporaciones públicas elegidas popularmente a nivel comunal o corregimental, con ellas se busca mejorar la prestación de los servicios municipales y vincular a la ciudadanía con el gobierno local. Además de funcionar como un instrumento de control y seguimiento al desempeño del gobierno.
- Red de Organizaciones Comunitarias (ROC): agrupación de organizaciones involucradas que han acompañado la elaboración de los planes locales de desarrollo en Medellín.
- Planes de Desarrollo Local (PDL): planes de desarrollo que se elaboran al interior de cada una de las 16 comunas y 5 corregimientos de Medellín.
- Plan de Desarrollo Municipal (PDM): plan de desarrollo general del municipio de Medellín.
- Departamento Administrativo de Planeación (DAP): departamento encargado de llevar a cabo la planeación del municipio de Medellín.
- Consejo Consultivo Comunal o Coregimental (CC-C): consejos conformados por los delegados elegidos en las asambleas barriales y veredales, miembros de la JAL, delegados de organizaciones sociales y miembros de la administración municipal.
- Comité Municipal de Presupuesto Participativo (CMPP): comité que coordina la metodología y cumplimiento del reglamento del PLyPP. Se Integra por representantes de las JAL, de los CC-C, un integrante del Consejo Territorial de Planeación, representantes de la administración municipal.
- Fundación SumaPaz: fundación que realiza investigaciones y proyectos de desarrollo en la Zona Nororiental de Medellín. Colabora con distintas comunas de la zona para la elaboración de sus Planes de Desarrollo Local.
- Área Metropolitana de Monterrey (AMM)
- Plan Municipal de Desarrollo de Monterrey (PMD): plan de objetivos y acciones políticas del municipio de Monterrey
- Índice de Desarrollo Humano (IDH): índice elaborado por PNUD que se compone por tres dimensiones. Esperanza de vida, educación y nivel de vida digno.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO): institución encargada de la elaboración de estadísticas e indicadores poblacionales y sociodemográficos en México.
- Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL): institución encargada de evaluar los resultados en política social implementada por los tres niveles de gobierno.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de Nuevo León (LOAPMNL): ley que establece las funciones y atribuciones de los municipios que conforman el estado de Nuevo León.
- Partido Acción Nacional (PAN)
- Partido Revolucionario Institucional (PRI)
- Consejo Cívico de Instituciones de Nuevo León (CCINLAC): asociación que integra distintas organizaciones civiles en Monterrey.
- Fomento Metropolitano Monterrey (Fomerrey): fideicomiso orientado al apoyo en el rubro de vivienda a la población de escasos recursos de Monterrey.
- Comisión Estatal Electoral (CEE): organismo encargado de organizar, realizar y sistematizar lo referente a las elecciones en el estado de Nuevo León.
- Centro Integral de Atención Ciudadana (CIAC): centro creado por la administración municipal de Monterrey para recibir quejas y solicitudes de los ciudadanos regiomontanos.
- Ramo 28: recursos asignados a los estados y los municipios en los términos establecidos por la LCF y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal. Las participaciones en ingresos federales y los incentivos que se entregan a las entidades federativas y municipios, se hace a través de distintos fondos.
- 
- Ramo 33: mecanismo presupuestario que transfiere a los estados y municipios recursos para fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social, infraestructura educativa.

## Bibliografía

Aguilar, L. (2007). *Gobernanza y gestión pública*. México, D.F., FCE.

-(2007b). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 39, octubre. Caracas.

Aguirre, M. (2010). Participación ciudadana en la gestión pública local. El caso del Presupuesto Participativo de Medellín, 2004-2008. Tesis de maestría. Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia.

AMVA-Área Metropolitana del Valle de Aburrá

<http://www.areadigital.gov.co/institucional/Paginas/queeselarea.aspx> Revisado el 12 de febrero de 2013

Arendt, H. (2005). *La condición humana*. Madrid, España, Paidós Surcos.

Arzaluz, S. (2013). La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos. Notas a partir del Premio Gobierno y Gestión Local. *Gestión y Política Pública*. Vol. XXII, núm. 1, pp. 161-202.

Brugué, Q. (2010). Políticas para la cohesión social: nuevos contenidos y nuevas formas. En: Guillen T. y Ziccardi A. coord. *La acción social del gobierno local*. (pp. 231-250). México, PUEC-UNAM, COLEF, IGLOM.

Brugué, Q., Gomà, R. y Subirats, J. (2002). De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas. *Revista Internacional de Sociología*. No. 33, pp. 7-45.

Cabannes, Y. (2004). Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. *Environment and Urbanization*, Vol. 16, No. 1, pp. 27-46

- (2004b). Presupuestos participativos: marco conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana y a los objetivos de desarrollo del milenio. *Campaña mundial sobre gobernanza urbana ONU-Habitat*.

Canto, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y Cultura*, otoño núm. 30, pp. 9-37.

Cano, Luisa Fernanda (2008, julio-diciembre). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de la gobernanza. *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 147-177.

CITCC (2008). Participación ciudadana... ¿Para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el gobierno federal. *Comisión Intersecretarial para la Transparencia*. México.

CLAD (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, Lisboa, Portugal, revisado el 11 de enero de 2013 <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana/view>

Colombia (2013). Constitución Política de Colombia.  
<http://www.banrep.gov.co/regimen/resoluciones/cp91.pdf>

Comisión Estatal Electoral (2006). Histórico resultados electorales Monterrey <http://www.cee-nl.org.mx/memorias/2006/contenido/c15/documentos/A40.pdf>

Comisión Estatal Electoral Nuevo León (2012). Resultados proceso electoral 2012  
[http://web.ceenl.mx/computo2012/g\\_1\\_M\\_40.html](http://web.ceenl.mx/computo2012/g_1_M_40.html)

CONAPO (2010). Índice de Marginación por Entidad Federativa y Municipio 2010 [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices\\_de\\_Marginacion\\_2010\\_por\\_entidad\\_federativa\\_y\\_municipio](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_2010_por_entidad_federativa_y_municipio) Revisado el 7 de abril de 2013

CONEVAL (2010). Medición municipal de la Pobreza 2010. <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx> Revisado el 15 de febrero de 2012

Corpovisionarios (2012) Medición de Cultura Ciudadana Monterrey 2012. Corpovisionarios. Bogotá Colombia. [http://pazes.org/Medicio%CC%81n%20Monterrey%202010\\_2012%20-%20Evento%20Pu%CC%81blico%20viernes%2007-12-2012.pdf](http://pazes.org/Medicio%CC%81n%20Monterrey%202010_2012%20-%20Evento%20Pu%CC%81blico%20viernes%2007-12-2012.pdf) Revisado el 20 de marzo de 2013

Díaz, E. (2009). El estudio sociopolítico de la ciudadanía: Fundamentos teóricos. *Intersticios*. Vol. 3 (1), pp.33-45

Dieterlen, P. (2010). La pobreza una mirada desde la filosofía. *Revista Ciencia*, Academia Mexicana de Ciencias, Vol. 6, No. 4, pp. 10-15.

Durand, V. (2008). Nueva exclusión social y ciudadanía. En R. Cordera, et. al. *Pobreza, desigualdad social y en la ciudad del Siglo XXI* (pp. 313-320). México, Siglo XXI.

Estrella, J. (2008). Ciudadanía y exclusión social. En R. Cordera, et. al. *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI* (pp. 291-302). México, Siglo XXI.

Fedozzi, L. (2010). Esfera pública y nuevas instituciones democráticas: el presupuesto participativo de Porto Alegre. En: Guillen T. y Ziccardi A. coord. *La acción social del gobierno local*. (pp. 347-396). México, PUEC-UNAM, COLEF, IGLOM.

- Font, J., et al. (2010). "Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales, una visión panorámica", en Manuel Canto Chac (comp.), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Biblioteca Básica de Administración Pública, México, Siglo XXI Editores, pp. 102-131.
  
- Goldfrank, B. (2006). Los Procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26, No. 2, pp. 03-28.
  
- (2012). Democracia participativa y sostenibilidad ambiental. Una revisita a las lecciones de América Latina. *Nueva Sociedad*, no. 240, jul-ago de 2012, pp. 87-109
  
- Gomez, E. (2007). El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo. *Investigación y Desarrollo*, Vol. 15, No. 1, pp. 56-77
  
- Gordon, S. (2001). Ciudadanía y derechos sociales: ¿criterios distributivos? En A. Ziccardi (comp), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*. Los límites de las políticas sociales en América Latina (págs. 23-36). Buenos Aires: CLACSO
  
- INEGI (2010). México en cifras. Información nacional, por entidad federativa y municipios. <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=19> Revisado el 7 de abril de 2013
  
- Kymlicka, W. y Norman, W. (1997). El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de ciudadanía. *Ágora*. No. 7, pp.5-42.
  
- Maldonado, C. (2013). ¿Voy bien o me regreso? El imperativo de la evaluación de políticas. *Revista Este País*, abril <http://estepais.com/site/?p=44099>
  
- Mallo, S. (2010). Democracia, ciudadanía y participación: nuevos sujetos sociales. Serie de ponencias del taller PT 01/10, Grupo Interdisciplinario "Estado, sociedad y economía de la Universidad de la República, Mayo 2010.
  
- Martínez, C. (2012). *Las propuestas de participación ciudadana en el marco de la reforma política en la LXI Legislatura*. Documento de trabajo núm. 130, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México.
  
- Mayntz, R. (2001). *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*. Revista CLAD Reforma y Democracia. No. 21, octubre. Caracas.
  
- Medellín (2004). Base de Datos Organizaciones No Gubernamentales. <http://www.medellin.gov.co/nomaslimosnas/pdf/BDDONG.pdf> Revisado el 14 de abril de 2013
  
- (2010). Encuesta de calidad de Vida 2010. Departamento Administrativo de Planeación [http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Publicaciones/Documentos/Encuesta%20Calidad%20de%20Vida/ECV2010/Poblaci%C3%B3n\\_EncuestaCalidadVida\\_2010.pdf](http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Publicaciones/Documentos/Encuesta%20Calidad%20de%20Vida/ECV2010/Poblaci%C3%B3n_EncuestaCalidadVida_2010.pdf) Revisado el 12 de octubre de 2012

- (2012) Plan de Desarrollo Municipal. Alcaldía de Medellín, Antioquia, Colombia.
- (2012a). Encuesta de Calidad de Vida 2012. Departamento Administrativo de Planeación. <http://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://9e83ab94c58054f1e1744a96a3385cf6> Revisado el 15 de enero de 2013
- (2012b) Planeación Local y Presupuesto Participativo, Serie ABC, Sociedad Participante, Alcaldía de Medellín  
<https://dl.dropboxusercontent.com/u/82655518/ABC%20PLYPP%20FINAL%20IMP.pdf>  
Revisado el 30 de marzo de 2013
- (2012c) Pobreza y condiciones de vida de los habitantes de Medellín, 2011. Departamento Administrativo de Planeación, Observatorio de Políticas Públicas, Medellín. <http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/DesarrolloEconomico/publicaciones/Boletin%20Mercado%20Laboral%20%202012/Pobreza%20y%20Condiciones%20de%20Vida%20de%20los%20Habitantes%20de%20Medell%C3%ADn,%202011.pdf>
- Medellín (Julio, 2010). Boletín informativo. Planeación Local y Presupuesto Participativo, Asambleas Barriales y Veredales 2010. Observatorio de Políticas Públicas de Medellín <http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/Fortalecimiento%20Institucional/Bolet%C3%ADn%20PP.pdf> Revisado el 13 de enero de 2013
- Medellín cómo vamos (2011). Análisis de la evolución de la calidad de vida en Medellín 2008-2011. <http://medellincomovamos.org/pobreza-y-desigualdad> Revisado el 11 de enero de 2013

Merino, M (2001). La participación ciudadana en la democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral. México, D.F.

México (2013). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> Revisado el 5 de abril de 2013

- (2013b). Ley de Coordinación Fiscal. <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/37/default.htm?s=>

Montecinos, E. (2009). El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa. *Reforma y Democracia*, No. 44, junio, Caracas.

Monterrey (2010). Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de Monterrey 2010-2020. <http://portal.monterrey.gob.mx/gobierno/sedue/pdu.pdf>

- (2011). Reglamento de participación ciudadana del municipio de Monterrey. <http://portal.monterrey.gob.mx/pdf/reglamentos/Reglamento%20de%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana.pdf> Revisado el 1 de abril de 2013
- (2012). Plan Municipal de Desarrollo. <http://portal.monterrey.gob.mx/pdf/gacetetas/Gaceta%20Municipal%20de%20Monterrey,%20edic>

i%C3%B3n%20especial%20con%20el%20Plan%20Municipal%20de%20Desarrollo%202012-2015.pdf Revisado el 30 de marzo de 2013

Montes, V. y Ortega, E. (...) Ubicación de la marginación en el Área Metropolitana de Monterrey. <http://www.mty.itesm.mx/egap/centros/caep/imagenes/marginacion.pdf> Revisado el 12 de marzo de 2012

Morlino, L. (2005). Calidad de la Democracia. Notas para su discusión. *Metapolítica*, No.39, D.F. México, pp. 37-53.

Nuevo León (2006). Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del estado de Nuevo León. Nuevo León [http://sg.nl.gob.mx/Transparencia\\_2009/Archivos/AC-F0102-06-M020016582-01.pdf](http://sg.nl.gob.mx/Transparencia_2009/Archivos/AC-F0102-06-M020016582-01.pdf) Revisado el 7 de abril de 2013.

Olvera, A. (2008). Ciudadanía y democracia. Instituto Federal Electoral, México, D.F.

- (2009). Las leyes de participación ciudadana en México: proyectos políticos, estrategias legislativas y retos estratégicos en la democratización futura. [http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/OlveraEntregable3\\_leyes\\_de\\_participacion\\_ciudadana.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/OlveraEntregable3_leyes_de_participacion_ciudadana.pdf) Revisado el 8 de abril de 2013

Passerin, M. (1995). Hannah Arendt and the idea of citizenship. En Mouffe, C. ed. *Dimensions of radical democracy: pluralism, citizenship, community*. United Kingdom. Verso.

PNUD (2004). Indicadores municipales de desarrollo humano en México. <http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/disco/index.html> Revisado el 8 de abril de 2013

- (2011). Informe sobre Desarrollo Humano, México 2011. *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. México, 2011.
- (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Portal de la Alcaldía de Medellín. Nota: Las Asambleas Barriales y Veredales de Planeación Local y Presupuesto Participativo serán una fiesta de la participación <http://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://82351e5ced6b2a2fcf83b4bdc821ddce> Revisado el 15 de enero de 2013

Posada, J. (Julio 2007). Programa de Planeación y Presupuesto Participativo en Medellín. *Desde la Región*. Corporación Región. Medellín, Colombia, No. 48, pp. 35-46.

Putnam (2004). Para que la democracia funcione. Tradiciones cívicas en Italia. Galas. Caracas.

Ramírez, G. (2011). El presupuesto participativo, experiencia del municipio de Ecatepec de Morelos. En Briseño, C. coord. *Presupuesto participativo, herramienta para la democracia*. (págs. 107-124). México, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

Reyna, M. & Ziccardi, A. (2010). Las políticas y programas de cohesión social de la cooperación descentralizada. En Guillen, T. y Ziccardi, A. (coords.) *La acción social del gobierno local. Pobreza urbana, programas sociales y participación ciudadana*, (267-300). México, PUEC-UNAM, COLEF, IGLOM.

Red de Organizaciones Comunitarias de Medellín-ROC (2007). Planeación y Presupuesto Participativo en Medellín. Corporación Con-Vivamos, Fundación FEPI, Corporación Simón Bolívar, 1ra. Ed. Medellín, Colombia. Pags.112.

Sánchez, A. & García, M. (2010). Las capacidades de los gobiernos municipales para instrumentar política social. En: Guillen T. y Ziccardi A. (coords.) *La acción social del gobierno local*. (pp. 25-33). México, PUEC-UNAM, COLEF, IGLOM.

Sandoval, E. (2005). Pobreza, marginación y desigualdad en Monterrey. Puntos de partida. *Frontera Norte*, vol. 17, núm. 033, ene-jun, pp. 133-141, Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, México.

- (2008). Estudios sobre pobreza, marginación y desigualdad en Monterrey. *Papeles de Población*, vol. 14, núm. 57, jul-sept, pp. 169-191, UAEM, México.

Sarmiento, L. (Julio 2007). Dialéctica de los derechos. *Desde la Región*. Corporación Región, Medellín, Colombia. No. 48, pp. 5-11.

Solís, P. (2007). Inequidad y movilidad social en Monterrey. El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, México, D.F.

Santos, B. (2004). Presupuesto participativo en Porto Alegre: para una democracia redistributiva. En B. de Sousa, coord. *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa* (391-486). México, FCE.

Santos, B. & Avritzer, L. (2004). Introducción: para ampliar el canon democrático. En B. de Sousa, coord. *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa* (35-72). México, FCE.

Souza, C. (2001). Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions. *Environment and Urbanization*, Vol. 13, No.1, pp. 159-184

Tapia, M. (2010). Pobreza patrimonial y exclusión social en el municipio de Cuautla. En Guillen, T. y Ziccardi, A. (coords.) *La acción social del gobierno local. Pobreza urbana, programas sociales y participación ciudadana*, (35-60). México, PUEC-UNAM, COLEF, IGLOM.



Subirats, J. (2004). Pobreza y exclusión social. Colección de Estudios Sociales No. 16. Barcelona, Fundación La Caixa.

Whittingham, V. (2002). Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Portugal.

Ziccardi, A. (2008). Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI. *Papeles de población*, 14(58), 127-139.

- (2008b). Pobreza Urbana y políticas de inclusión social en las comunidades complejas. *Bitácora Urbano-Territorial*, (13), 93-108.
- (2010). Pobreza urbana, marginalidad y exclusión social. *Revista Ciencia*, Academia Mexicana de Ciencias, Vol. 6, No. 4, pp. 26-35.

## **Entrevistas**

Margarita Arellanes Cervantes, Alcaldesa del municipio de Monterrey 2012-2015.

Fernando Maiz, Director General Maiz Edificaciones.

Edgar Olaiz, Director de Fomerrey.

Manuel Zavala, Director Consejo Cívico de Instituciones de Nuevo León.

David Garza, Rector Sistema ITESM Área Metropolitana de Monterrey.

Alberto Arcila, Gestor Político del programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo de Medellín.

Cesar Martínez, Director Fundación Suma Paz.

José Molina, Director de Participación Ciudadana del municipio de Monterrey 2012-2015.

Pedro Sandoval, coordinador de planeación urbana y capital ambiental del Instituto Municipal de Planeación Urbana y Convivencia de Monterrey.

