



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN

LA FORMALIZACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL ARTÍCULO  
19 DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO COMO ELEMENTO DE  
PERFECCIÓN DEMOCRÁTICA.

**Tesis**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

JUAN PLÁCIDO GÓMEZ PADRÓN

Asesor: Lic. Jorge Peralta Sánchez

México Mayo 2014



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **DEDICATORIA**

***“Siempre habrá una luz en el camino”.***

***A toda mi familia por su confianza, particularmente a mis difuntos padres que hubieran gozado de este momento.***

***Mis amigos por sus palabras de ánimo.***

***Los profesores por su paciencia.***

## INDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN.</b>	<b>3</b>
-------------------------	----------

### **CAPÍTULO I. EL ESTADO COMO PREMISA “SINE QUA NON” DE LA CONVIVENCIA SOCIAL.**

1.1. El ser humano como animal político en el discurso Aristotélico.	7
1.2. Concepto de Estado.	9
1.3. La génesis del Estado en las perspectivas de Platón, Aristóteles, Maurice Hauriou, George Jellenik, Hans Kelsen y Herman Héller.	16
1.4. Estudio de los elementos constitutivos del Estado: Territorio (Elemento físico); la población (elemento humano); el poder (La autoridad) y la soberanía.	20
1.5. El Estado como persona jurídica: Estado liberal o burgués y el Estado social.	22
1.6. Teleologías o fines del Estado.	24

### **CAPÍTULO II. LA DEMOCRACIA COMO FORMA IDEAL DE GOBIERNO.**

2.1. Origen de la democracia y sus diferentes conceptos.	26
2.2. Las formas puras e impuras de gobierno en la concepción Aristotélica.	29
2.3. La democracia en el pensamiento de Norberto Bobbio.	34
2.4. La democracia directa e indirecta o representativa.	36
2.5. La ciudadanía: su concepto.	42
2.6. Las tres dimensiones de la ciudadanía: civil, política y social.	45
2.7. Sociedad Civil y Participación Ciudadana.	47
2.8. Sociedad de Bienestar.	52

### **CAPÍTULO III. ESTUDIO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.**

3.1. Concepto y antecedentes.	56
3.2. Objetivos y alcances del presupuesto participativo.	87
3.3. Experiencia exitosa en Brasil (Porto Alegre).	69
3.4. El presupuesto participativo en el Distrito Federal: Delegación Tlalpan (2002) y Delegación Iztapalapa (2011).	80

### **CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE ADICIONAR AL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.**

4.1. El perfeccionamiento democrático con el presupuesto participativo.	120
4.2. Argumentación jurídica para la justificación del presupuesto Participativo.	122
4.3. Iniciativas de ley sobre el presupuesto participativo.	128
4.3.1 Iniciativa del Exsenador Ulises Ramírez Núñez.	129
4.3.2 Iniciativa de reforma al Código Financiero de la Exdiputada Guadalupe Mondragón González.	135
4.4. Nuestra propuesta de adición al artículo 19 constitucional del Estado de México y su argumentación jurídica.	143

### **CAPÍTULO V. CONCLUSIONES.**

151

### **BIBLIOGRAFÍA**

157

## **INTRODUCCIÓN**

Nadie hará por el pueblo lo que el pueblo no haga por sí mismo, una cita muy ad hoc para dar inicio a nuestro tema; durante mucho tiempo se ha pensado que el ciudadano con el sólo hecho de votar en los procesos electorales ya ha concluido con su deber-obligación con la democracia, y no hemos puesto atención a que existen algunas otras formas de participación, inclusive de forma institucionalizada.

Para eso es preciso un cambio de mentalidad, hacer sentir al ciudadano que no considere que su actividad política empieza y termina en las urnas, y que se involucre de manera activa en las tareas de gobierno.

Por qué la política debe entenderse como un proceso de actos para transformar el mundo.

Los gobiernos, partidos, y los poderes facticos han propiciado la apatía ciudadana, derivado de sus decisiones antidemocráticas, amén de fomentar la indiferencia, con sus muestras de ineficacia, actos deshonestos, enfrentamientos, falta de transparencia y decisiones equivocadas.

Los gobiernos de hoy han dejado de importarles la voz de los ciudadanos y sus decisiones no benefician a la mayoría.

El país enfrenta una serie de problemas que sólo con la participación activa de la ciudadanía como un medio eficaz lograremos la construcción de una sociedad libre, fuerte y democrática.

Por eso con frecuencia escuchamos que en México vivimos un democracia disminuida o democracia marchita, porque no hemos logrado consolidar una participación activa, vigorosa; porque hoy en día el gobierno lo hacen los políticos

en lugar de los ciudadanos y se han olvidado de la palabra democracia que finalmente equivale a “el pueblo en el poder”.

Por qué se ha olvidado la tradición republicana, del concepto de virtud cívica, donde “el compromiso participativo de los ciudadanos con el bien de la ciudad, está aún por encima de sus propios intereses”.

Ante esta situación la presente tesis pretende demostrar que la participación ciudadana a través de la inclusión legal del modelo de presupuesto participativo, perfeccionara nuestra democracia.

Donde se empodere al ciudadano y éste ejerza entonces el poder, pero no por poder, sino para poder; para fortalecer la soberanía; “un gobierno por el pueblo, del pueblo y para el pueblo”; y así alcanzar la justicia social, recuperar la dignidad ciudadana y fortalecer el tejido social tan disminuido.

Por qué la participación ciudadana debe estar ahí donde se toman las decisiones políticas, económicas y sociales, que finalmente implique una gobernabilidad participativa y de proximidad.

Para comprender que el hombre no es un ser aislado, sino un ser social y político, en el primer capítulo de este trabajo lo analizamos desde la perspectiva del discurso Aristotélico; buscamos definiciones, y elementos constitutivos del Estado desde el punto de vista de los clásicos como Platón, Aristóteles, Jellénik, Kelsen y no podía ser excluido de ninguna manera Herman Héller.

Pero de igual forma hoy en día existen algunos escritores que le han dado frescura al mismo concepto, es el caso del periodista Julio Scherer Ibarra, quien atinadamente sostiene: “El Estado nace para salvaguardar sus propios intereses y los de los ciudadanos”.

Sin Estado no hay democracia, en el capítulo segundo damos vida a un tema por demás apasionante; La democracia como forma ideal de gobierno, sus orígenes,

conceptos, las formas puras e impuras de gobierno desde el punto de vista de Aristóteles, los diferentes modelos de democracia directa o indirecta.

De igual forma sin el elemento humano no hay Estado, hacemos un análisis de la ciudadanía, sus dimensiones, y por supuesto su actuar “la participación ciudadana”, porque estamos plenamente convencidos que la organización ciudadana es el lugar donde debe concentrarse el poder de decisión, un poder ejercido de manera colectiva.

“Participación comunitaria”, “participación social”, “participación ciudadana”, son conceptos que aluden a una democratización de nuestra democracia; la democracia participativa está siendo una macrotendencia mundial, si en la democracia electoral el ciudadano sólo participa para elegir a sus representantes gubernamentales con el fin de que éstos decidan lo que hay que hacer en beneficio de la comunidad, en la democracia participativa se trata que la propia comunidad decida sobre lo que hay que hacer en cada caso concreto, cada día, Por lo que creo que ambas son complementarias.

En ese orden de ideas en el capítulo tercero abordamos el concepto, antecedentes, objetivo y alcance, del presupuesto participativo; así como algunas experiencias exitosas como es el caso de Porto Alegre, Brasil. Y como ejemplo emblemático en México las delegaciones Tlalpan e Iztapalapa en la Ciudad de México.

Para darle forma al planteamiento de adicionar el presupuesto participativo a nivel constitucional, en el capítulo cuarto, revisamos los diferentes esfuerzos que han realizado diferentes personalidades quienes han propuesto la inclusión del presupuesto participativo a nivel Nacional y Estado de México, en diferentes legislaciones.

Como es el caso del exsenador por el Estado de México Lic. Ulises Ramírez Núñez; quien propuso en el Senado de la República, “Iniciativa de reformas a la



Ley de Coordinación Fiscal, para instrumentar el Presupuesto Participativo, en la aplicación del Fondo de Infraestructura Social del Ramo 33”.

O bien el de la exdiputada local en el Congreso del Estado de México en la LVII Legislatura Profesora Guadalupe Mondragón González quien propuso “la Iniciativa de Ley que reforma al Código Financiero del Estado de México y Municipios, que incorpora la figura del presupuesto participativo, en la aplicación de los fondos de aportaciones para la infraestructura social Municipal (FAISMUN) y para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) del ramo 33”.

Por último y derivado de la falta de una legislación en materia de presupuesto participativo, en el capítulo cuarto formulamos una propuesta de adición al artículo 19 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, misma que permita un marco jurídico que fomente este modelo de democracia participativa, y dejar de lado los tópicos subjetivos de distribución de los recursos públicos.

En el capítulo quinto vertimos nuestras conclusiones, en el sentido de que una vez de analizar, sustentar y argumentar los beneficios democráticos que puedan darse en el Estado de México, con la inclusión del Presupuesto Participativo en un nuevo esquema de distribución del ingreso público con la participación de la ciudadanía.

## CAPÍTULO I

### EL ESTADO COMO PREMISA “SINE QUA NON” DE LA CONVIVENCIA SOCIAL

#### ***1.1. El ser humano como animal político en el discurso Aristotélico.***

Desde que nacemos entramos a un mundo peculiar, a un ámbito eminentemente humano. Ello significa que vivimos compartiendo hábitos, costumbres, tradiciones, lengua y sobre todo normas, valores y leyes con otros seres humanos. Y a este mundo o ámbito humano se le llama también sociedad.

Vivir en sociedad es en suma, desde el punto de vista sociológico y antropológico: convivir con los otros.

Aristóteles, uno de los más importantes filósofos de la antigüedad griega, define al hombre como un animal político, lo que en otros conceptos significa, que como humanos necesariamente tenemos que vivir en sociedad. No cabe la menor duda, nacemos humanos, pero lo humano no es meramente biológico, lo genéticamente dado en cada uno de nosotros. Los demás seres vivos, nacen ya genéticamente programadas para ser lo que son, y no pueden hacer otra cosa de lo que viene dado en su programa biológico.<sup>1</sup>

Los seres humanos, al vivir en sociedad, a diferencia de los animales, nos educamos, nos transformamos para bien o para mal, ya que fuera del ámbito social esto no sería posible. Por esta razón el mismo Aristóteles nos dice que fuera de la sociedad sólo podrán existir los dioses o las bestias.

Se podría decir que la diferencia entre los seres humanos y los animales radica, entre otras cosas, en el grado de inteligencia que desarrollan; sin embargo, la inteligencia humana conlleva la capacidad de poder transformar el mundo. Marx entendió esta capacidad humana productiva no solamente como una

---

<sup>1</sup> Centro de estudios sobre innovación y dinámicas educativas, fundación sm

transformación que genera bienes de consumo, sino también una capacidad humana productiva; no solamente como una transformación que genera bienes de consumo, sino también una capacidad que nos permite producir valores culturales.

Un individuo requiere de la sociedad para poder formarse y proyectarse como ser humano. Podemos decir que las normas o reglas sociales permiten en gran medida la convivencia, ya que regulan nuestra conducta y formas de relacionarnos con los demás. La tolerancia, la justicia y la solidaridad, entre otros valores, se hacen patentes en una comunidad integrada por seres humanos que ordenan sus vidas ya en lo individual o en lo social, de acuerdo a formas de vida, principios, valores, normas y leyes establecidas justamente para garantizar el bien común.

La concepción aristotélica del hombre como animal político, como un ser que alcanza su plenitud existencial en la vida comunitaria, ha estado presente en el comienzo de la reflexión sobre la sociedad. Esta interpretación implica un horizonte ético en el cual los intereses de la comunidad están por encima de los individuales y éstos alcanzan su finalidad en el bien social. En este contexto cabe destacar la temática del poder, clave de la teoría social, no como dominación en sentido moderno, sino como responsabilidad del individuo que lo detenta frente a la sociedad.

El dramaturgo y presidente de la República Checa Vaclav Havel<sup>2</sup> ha sido un modelo de intelectual comprometido con su tiempo. En su reflexión sobre la desintegración del hombre asume la política como una responsabilidad con el destino de su país. La corrupción consiste en anteponer los propios intereses a los de la sociedad. Esta visión ética de la política también está presente en el contexto del pensamiento latinoamericano. Para Enrique Dussel la relación de la filosofía

---

<sup>2</sup> Se opuso a la invasión soviética de Checoslovaquia que siguió a estos sucesos, lo que le costó la prohibición de sus obras. Fue hostigado con dureza y sucesivamente encarcelado en numerosas ocasiones por su defensa de los derechos humanos a lo largo de la década de 1970, escribiendo manifiestos públicos en contra de la censura previa y reclamando la “discusión abierta” de los problemas económicos y políticas que, según Havel, el régimen comunista negaba u ocultaba.

con la política se basa en la función transformadora de la realidad, particularmente de la social. Sólo desde la filosofía con una visión crítica y una encarnación de valores se puede realizar una praxis política donde el poder sea mediación en función del hombre como fin en el desarrollo social.<sup>3</sup>

## **1.2 Concepto de Estado.**

Al iniciar este texto es imprescindible voltear a ver lo que el sociólogo Español-Alemán Juan José Linz Storch sostiene: “Sin Estado no hay democracia”<sup>4</sup>.

El Licenciado Julio Scherer Ibarra afirma: “En su origen, el Estado nace para salvaguardar sus propios intereses y los de los ciudadanos. En otros términos, el fin último del Estado no es otro que la protección de los más altos valores de la colectividad en su libertad y su seguridad, imprescindibles para la sana convivencia y el desarrollo social”.<sup>5</sup>

Para el constitucionalista Clemente Valdés: el Estado existe desde las primeras comunidades humana, dicha idea es retomada del Jurista Alemán Friedrich Carl von Savigny.<sup>6</sup>

Quien proponía que: “El Estado es la más alta y comprensiva forma de comunidad, no perceptible para los sentidos, pero real para el espíritu, que nos revela una existencia humana común sobre la existencia individual. Este elemento común es la unidad permanente, viva, la unidad que quiere y obra en la cual se encierra todo un pueblo”.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Dussel, Enrique; Mercon, Juliana. Entrevista a Enrique Dussel por Juliana Merçon. Revista Sul---Americana de Filosofía e Educação Americana de Filosofía e Educação Americana de Filosofía e Educação. Número 14, mai-out/2010, p. 102-112.

<sup>4</sup> Linz, Juan J. “Democracias: Quiebras, transiciones y retos”, Centro de Estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2009, P. 560.

<sup>5</sup> Scherer Ibarra, Julio. “Impunidad. La quiebra de la ley”, Grijalbo, México, 2009. P. 18.

<sup>6</sup> Valdés, Clemente. “La invención del Estado. Un estudio sobre su utilidad para controlar a los pueblos”, Ediciones Coyoacán, México, 2010, p. 18.

<sup>7</sup> *Ibíd.* P. 53.

El término de Estado ha tenido diferentes significados a lo largo de la historia:

- ✓ Para nombrar países que fueron dominados por otros más poderosos;
- ✓ Como sinónimo de país;
- ✓ Como un ente por encima de la sociedad;
- ✓ Como un entidad definida a partir de su identificación con la sociedad, o
- ✓ Definida a partir de su identificación con el gobierno.

De acuerdo con el diccionario especializado de Ignacio Molina, Estado es un: Concepto central de la ciencia política que designa la forma de organización jurico-política por antonomasia, nacida en Europa en, el siglo XVI y que ha sido adoptada posteriormente de manera universal. Teorizada por Maquiavelo, surge en paralelo a la idea de soberanía y etimológicamente supone la plasmación estática de ésta. Es decir, representa la formalización de ésta, representa la formalización de una autoridad permanente y pública que domina, por el interés general, un espacio territorial cerrado a las personas que en él vive.<sup>8</sup>

El Estado es un concepto político que se refiere a una forma de organización social, política, soberana y coercitiva, formada por un conjunto de instituciones involuntarias, que tiene el poder de regular la vida nacional en un territorio determinado.

Es preciso señalar que en lo que respecta al término de Estado, no se han puesto de acuerdo diferentes pensadores; por lo que enunciaremos algunos de ellos a efecto de contar con una gama de conceptos que permitan entender con claridad:

El término “Estado” como forma de organización social y política, es utilizado por primera vez por Maquiavelo en su obra el príncipe, la cual fue comenzada en

---

<sup>8</sup> Molina, Ignacio. “Conceptos fundamentales de ciencias políticas”, 2ª ed., Alianza Madrid, 2007, P. 48.

1513. Así mismo Bodino es el primero que lo plantea conceptualmente añadiéndole un elemento clave: la soberanía.

Norbert Lechner dice: "Un Estado existe en términos jurídico-institucionales, cuando se da un territorio delimitado, una población y un gobierno central, que ejerce el poder sobre ambos, representando una soberanía Nacional." En este entendido, el Estado debe contener para su existencia un territorio, una población humana y un gobierno investido de autoridad y soberanía para establecer las normas que regulen su sociedad.

"Los tratadistas suelen distinguir dos elementos esenciales del Estado: los materiales (territorio y población) y los formales (los órganos oficiales que lo representan y cumplen sus funciones, y la autoridad legal de la que se hallan investidos)." El fin principal de la igualdad, es el desarrollo de la comunidad en su conjunto, aun al disminuir la libertad de los hombres.

Se incorpora los derechos sociales como principio constitucionales, persiguiendo la realización de objetivos para esa justicia social, mediante la distribución equitativa de la riqueza y corregir el rumbo de la economía, para impulsar la productividad, fomentar el trabajo y buscar la igualdad.

**Concepciones acerca del Estado.** Hay muchos manuales que tratan las diversas definiciones que se dan acerca del Estado. Repetir este catálogo no es lo que nos proponemos aquí. Con un criterio más bien pedagógico, queremos agrupar las diversas definiciones. No olvidemos que una buena definición debe ser sustancial (por un género y por la diferencia específica), y no simple descripción.

Abundan las descripciones generales, de dos o más renglones, sobre el Estado, que no son propiamente definiciones.

**Grupo A.** Una gran familia de concepciones de Estado es tributaria de un cierto idealismo y romanticismo.

- 1) Para *Kant*, el Estado puede ser considerado como un organismo, por analogía con un organismo natural, pero en la idea, no en la realidad. El Estado pierde así su consistencia real y se reduce a ser una categoría mental. La esencia estatal es inasible para el conocimiento, y de acuerdo con su idealismo, Kant considera al Estado como un organismo teleológico, constituido por las mutuas relaciones de individuos que propenden a un mismo fin, dado por el interés que todos los miembros tienen por vivir en una comunidad ordenada bajo forma jurídica.
- 2) Para *Hegel*, el Estado es la realización de la idea moral objetiva. Es el espíritu objetivado. De ahí que los hombres sólo consigan su plenitud y su moralidad, la vida del espíritu, en el Estado.

Al exponer y criticar esta concepción, Recasens Siches dice: La tesis que quiere explicar la realidad del Estado como alma nacional, está inspirada en las ideas románticas, a saber: el animismo universal, la tendencia antirracionalista, la exaltación de las realidades históricas de cada pueblo y la apasionante afición a lo misterioso. En suma, esta doctrina representa una fantasmagoría poética, acaso muy bella, pero sin ningún argumento científico ni filosófico serio a su favor: Es un puro credo místico en el que se ha inspirado el tradicionalismo político a ultranza - con lo cual se pone de manifiesto que en ella late un propósito político y no tanto un sereno conocimiento de lo que el Estado es.

3) Para Kelsen, autor vienés, “el Estado no existe en el reino de la naturaleza, o sea, en el de las realizaciones físico-psíquicas, sino en el reino del espíritu”. Suya es la famosa y autorizada teoría jurídica y formalista del Estado, que ha tenido seguidores en España, Estados Unidos y América Latina. “El Estado, específicamente, no es más que un orden normativo de la conducta humana, un

esquema interpretativo. El Estado es pura y llanamente un sistema normativo vigente. Es la personificación del orden jurídico”.

La población y el territorio no demuestran sino la validez del ordenamiento jurídico en lo personal y en lo espacial. El poder político no añade al concepto de Estado sino la vigencia de ese orden jurídico. La soberanía no es sino la unidad del sistema jurídico. Las tres ramas del poder no son sino diversos grados de producción de normas. No es el caso entrar aquí a analizar la teoría de Kelsen sobre el Derecho, y, en consecuencia, su teoría del Estado de Derecho.

En síntesis, bástenos decir, que es un error grave identificar, sin más, Estado y Derecho. Es verdad que el Estado moderno tiene una muy importante dimensión jurídica (como veremos adelante), pero no menos importante es la realidad sociopolítica, la realidad estatal, que crea y le da vida al Estado, realidad que es estructurada jurídicamente por el Derecho.

**Grupo B.** Otra gran familia de concepciones de Estado es tributaria de cierto materialismo.

- 4) Concepción sociológica. Hay autores que consideran al Estado como “el conjunto de los fenómenos sociales que se manifiestan en toda comunidad humana”. Hay, entre ellos, fenómenos de mando y obediencia, diferenciaciones de amigo y enemigo, clases sociales antagónicas y un mundo de interrelaciones. Todo ello es objeto de estudio por parte de la sociología. Sobre esta concepción hay que observar que, si bien el Estado brota de la sociedad y descansa sobre ella como sobre su soporte, es un error identificar totalmente el Estado con la sociedad. Los elementos jurídicos son más importantes y más definitorios del Estado que los simples elementos sociológicos.



En este aspecto, el vienés Kelsen tiene más razón que el alemán Lasalle o el francés Duguit. Si hubiera que escoger entre lo jurídico o lo social, para definir lo específico del Estado, a nuestro juicio la normatividad jurídica se llevaría la palma por sobre la positividad amorfa.

5) Concepción marxista. Marx critica la concepción idealista del Estado que tenía Hegel; éste habría invertido las relaciones entre lo ideal y lo real, otorgándole al Estado (que en su concepción es lo racionalmente ideal) una posición predominante frente a la sociedad civil (que es lo real). “En Hegel, la dialéctica camina sobre la cabeza; basta con volverla a poner sobre los pies para encontrarle la fisonomía completamente razonable”.

Marx y Engels conciben al Estado, y asimismo a las demás manifestaciones de la sociedad civil (derecho, arte, filosofía, religión), como algo inmanente de la realidad social, es decir, como resultado, “en última instancia”, de las condiciones económicas de la producción. El Estado no se sitúa -como pensaba Hegel- sobre la sociedad, sino dentro de ella, como criatura, y por cierto espuria, pues procede de las relaciones capitalistas de producción. En estas condiciones el Estado no es más que un instrumento de expresión de la clase dominante, el arma de combate contra los enemigos interiores (los trabajadores) y contra los enemigos exteriores (otros Estados).

La sociedad civil no es otra cosa, pues, que el “verdadero hogar y escenario” de la lucha de clases, y por causa de esta lucha de clases se arma toda la maquinaria política del Estado, con su administración de los bienes y personas, y todo su aparato represivo. En la perspectiva marxista, por consiguiente, el Estado no es más que la superestructura de la dominación política ejercida por una clase privilegiada. Una vez que se suprima dicha dominación burguesa y capitalista, entonces desaparecerá también la necesidad de un Estado, de un poder coercitivo, de una policía y un ejército.

Marx afirmaba que la clase laboral sustituiría en el curso de su desarrollo a la antigua sociedad civil, una asociación que excluiría las clases y sus antagonismos; no habría más poder político propiamente dicho, puesto que el poder político es precisamente el resumen oficial del antagonismo dentro de la sociedad civil.

Por su parte Engels decía que “cuando ya no exista ninguna clase social a la que haya que mantener en la opresión, no habrá ya nada que reprimir, ni hará falta, por tanto, esa fuerza especial de represión, el Estado [...] El gobierno sobre las personas es sustituido por la administración de las cosas y por la dirección de los procesos de producción. El Estado no será < abolido >: se extingue”.

No se puede negar que tiene belleza esta utopía de la desaparición del Estado, pero mientras llegan las condiciones para su desaparición, como la eliminación de las clases sociales, mediante la implantación del comunismo, existe un largo período de transición, llamado por Marx “la dictadura revolucionaria del proletariado”.

Durante este período, sin embargo, los países socialistas-marxistas no presenciaron un debilitamiento del Estado, sino, por el contrario, un agigantamiento brutal e inmisericorde del aparato represivo, policial y militar del Estado. Todo ello provocó (a partir de 1989) la revuelta y cambio de sistema de los países comunistas de Europa del Este. Ya lo decía Trotsky, quien fue eliminado por el Estado stalinista, a pesar de sus grandes méritos revolucionarios: "al modo de una lámpara, antes de apagarse, adopta la forma de la dictadura del proletariado, es decir, del Estado desconsiderado, del Estado rígido y del Estado totalitarista".

**Grupo C.** Una importante concepción de Estado (que asumimos) busca no caer ni en el crudo idealismo ni en el crudo materialismo. Optamos por un sano realismo-dialéctico.

6) Concepción realista y ecléctica. Definimos el Estado, a la vez, por un elemento positivista (real) y por un elemento normativo (ideal). Hay un ser del Estado y hay un deber-ser del Estado. Ambos polos ayudan a configurarlo en su especificidad.<sup>9</sup>

### ***1.3 La génesis del Estado en las perspectivas de Platón, Aristóteles, Maurice Hauriou, George Jellenik, Hans Kelsen y Herman Héller.***

La República, la mayor obra política de Platón, trata de la cuestión de la justicia y por lo tanto de las preguntas ¿qué es un Estado justo? y ¿quién es un individuo justo?

El Estado ideal, según Platón, se compone de tres clases; La estructura económica del Estado reposa en la clase de los comerciantes. La seguridad, en los militares, y el liderazgo político son asumidos por los reyes-filósofos. La clase de una persona viene determinada por un proceso educativo que empieza en el nacimiento y continúa hasta que esa persona ha alcanzado el máximo grado de educación compatible con sus intereses y habilidades.

Los que completan todo el proceso educacional se convierten en reyes-filósofos. Son aquellos cuyas mentes se han desarrollado tanto que son capaces de entender las ideas y, por lo tanto, toman las decisiones más sabias. En realidad, el sistema educacional ideal de Platón está, ante todo, estructurado para producir reyes-filósofos.

Asoció las virtudes tradicionales griegas con la estructura de clase del Estado ideal. La templanza es la única virtud de la clase artesana, el valor es la virtud de

---

<sup>9</sup> Bobbio, Norberto "Estado, Gobierno, Sociedad". (1987), Barcelona, Plaza & Janes, p. 34-56 y Diccionario de Política (1988), Madrid, Siglo XXI, tomo II, p. 1570-1576. "Estado Social se puede entender no sólo como Estado que ha calado en la sociedad, sino también como Estado al que la sociedad ha calado. Pero a pesar de ello, la contraposición entre sociedad civil y Estado continúa siendo de uso corriente" (N. Bobbio) Así lo han venido propugnando autores como John Keane (Public Life in Late Capitalism, Cambridge 1984 y Democracy and Civil Society , London 1988); Andrew Arato- Jean Cohen (Civil Society and Political Theory, Cambridge 1992).

La clase militar y la sabiduría caracteriza a los gobernantes. La justicia, la cuarta virtud, caracteriza a la sociedad en su conjunto. El Estado justo es aquel en el que cada clase debe llevar a cabo su propia función sin entrar en las actividades de las demás clases.

Para Aristóteles: Todo Estado es evidentemente una asociación, y toda asociación no se forma sino en vista de algún bien, puesto que los hombres, cualesquiera que ellos sean, nunca hacen nada sino en vista de lo que les parece ser bueno. Es claro, por lo tanto, que todas las asociaciones tienden a un bien de cierta especie, y que el más importante de todos los bienes debe ser el objeto de la más importante de las asociaciones, de aquella que encierra todas las demás, y a la cual se llama precisamente Estado y asociación política.

El Estado es un hecho natural, que el hombre es un ser naturalmente sociable, y que el que vive fuera de la sociedad por organización y no por efecto del azar, es ciertamente, o un ser degradado, o un ser superior a la especie humana.

No puede ponerse en duda que el Estado está naturalmente sobre la familia y sobre cada individuo, porque el todo es necesariamente superior a la parte, puesto que una vez destruido el todo, ya no hay partes, no hay pies, no hay manos, a no ser que por una pura analogía de palabras se diga una mano de piedra, porque la mano separada del cuerpo no es ya una mano real.

Maurice Hauriou, profesor de derecho público y decano de la facultad de derecho de Toulouse, Francia; es el creador de la teoría de la institución a la que concibe como “una idea de obra o empresa que se realiza y dura jurídicamente en un medio social; para la realización de esta idea se organiza un poder que le procura órganos, por otra parte, entre los miembros del grupo social interesado en la realización de la idea, tienen lugar manifestaciones de comunión dirigidas por los órganos del poder y reguladas por un procedimiento”. La institución como grupo

social se determina por la participación de sus miembros en una idea de empresa, por la comunión en esa idea.<sup>10</sup>

En la teoría General del Estado de George Jellinek, en la que se llama Estado a la polis griega. Los antiguos nunca hablaron del Estado como una realidad y no hicieron la diferencia que nosotros hacemos entre sociedad y Estado. En la política (*de polis*) de Aristóteles, en la República (palabra con la que se tradujo el título original de *Politeia*) de Platón, se observa que ni uno ni otro, así como tampoco Cicerón, hablaron nunca del Estado como algo distinto de la comunidad humana. La *polis* es el conjunto de hombres; las *civitas* es solo el pueblo romano; por eso *civitas*, república, *polis* pueblo se tomaron como términos iguales y designaban al conjunto de los hombres”.<sup>11</sup>

Haciendo notar que en este caso “la comunidad de ciudadanos se identifica con el Estado; por esto precisamente, la situación del individuo dentro del derecho público no está condicionado jamás por la pertenencia a un territorio, sino por el hecho de formar parte de una comunidad de ciudadanos.”<sup>12</sup>

Friedrich Carl von Savigny, proponía que: El Estado es la más alta y comprensiva forma de comunidad, no perceptible para los sentidos, pero real para el espíritu, que nos revela una existencia humana común sobre la existencia individual. Este elemento común es la unidad permanente, viva, la unidad que quiere y obra en la cual se encierra todo un pueblo.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Gonzales Díaz, Lombardo. “Compendio de historia del derecho y del Estado”, ed. Limusa Noriega Editores, México, 2003, p. 295.

<sup>11</sup> Valdés, Clemente. “La invención del Estado. Un Estudio sobre su utilidad para controlar a los pueblos”, Ediciones Coyoacán, México, 2010, p. 53.

<sup>12</sup> Siguiendo esta misma idea de Jellinek “el Estado entre los romanos era civitas, la comunidad de los ciudadanos, o las res pública, esto es, la cosa común al pueblo todo”. De la misma manera, para él, también las denominaciones de pueblo significan Estado y lo mismo dice de las palabras *populus* y *gens*, entre los romanos, y también *régne*, *regno*, *regin*, *reino*, que proceden de la expresión latina *regnum*, que corresponde a *Reich* en alemán, aunque están ligadas a la palabra *rey* y significan primariamente dominación, y dominación de un príncipe”. *Ibíd.*, pp. 51-52.

<sup>13</sup> *Ibíd.* Valdés, Clemente P. 49.

Kelsen: El Estado es el ámbito de aplicación del derecho. El estado es el derecho como actividad normativa. El derecho es el Estado como una actividad normada. “En el Estado alcanza su personalidad jurídica”.

Hermann Héller (Teschen, Alemania, 1891 – Madrid, España, 1933†) fue un jurista y politólogo alemán, miembro del ala no-marxista del Partido Socialdemócrata Alemán (SPD) durante la República de Weimar. Intentó formular las bases teóricas para las relaciones entre socialdemocracia, Estado y Nación.

Probablemente la definición más clásica de Estado es la que hizo Hermann Héller quien lo define como: “Una unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actúa de modo continuo, con medios de poder propios y claramente delimitados en lo personal y territorial”.<sup>14</sup>

Héller señala que sólo se puede hablar de Estado como una construcción propia a partir de las monarquías absolutas del siglo XV, de la edad moderna. Para Heller No hay Estado en la edad antigua.

Considera que el Estado es la organización que surge en el mundo occidental a partir del renacimiento. Para elaborar esta teoría, considera principalmente los elementos de discontinuidad del Estado como son: el ejército propio, la centralización del territorio, la sumisión del Estado al derecho, la división de poderes, el sufragio, la constitución, etc.

---

<sup>14</sup> Héller, Hermann. (Teschen, Alemania, 1891 – Madrid, España, 1933†) fue un jurista y politólogo alemán, miembro del ala no-marxista del Partido Socialdemócrata Alemán (SPD) durante la República de Weimar. Intentó formular las bases teóricas para las relaciones entre socialdemocracia, estado y nación.

#### **1.4 Estudio de los elementos constitutivos del Estado: territorio (elemento físico); la población (elemento humano); el poder (la autoridad) y la soberanía.**

Desde que los juristas se adueñaron del problema del Estado, éste es definido mediante los tres elementos constitutivos: del pueblo, del territorio y la soberanía (concepto jurídico por excelencia, elaborado por los juristas y aceptado universalmente por los escritores de derecho público).<sup>15</sup>

Por lo que podemos definir que el Estado es una comunidad política cuyos elementos constitutivos son el territorio, la población (el pueblo) y la autoridad, en el sentido equivalente a gobierno.

El territorio es la base espacial del Estado, vale decir que aun cuando el Estado es un fenómeno social no podría existir sin un sustento físico, material. Esta base física es, pues, una de las condiciones que hace posible la existencia del Estado, sin ella no podría ni siquiera concebirse un Estado en el mundo real. Sin territorio no hay por ende Estado.

El territorio es el ámbito de un Estado ocupado por su población y en el cual tiene plena vigencia la autoridad ejercida por la élite a través de las normas jurídicas.

El segundo elemento constitutivo del Estado es la población, es decir, la comunidad humana asentada en su territorio y que se halla subordinada a su autoridad. Aquí aparece la problemática de la nación, así como la relación entre la nación y el Estado.

---

<sup>15</sup> Bobbio, Norberto. "Estado, gobierno y sociedad, por una teoría general de la política", FCE, México, 1989, traducción José F. Fernández Santillán, p. 128.

El tercer elemento constitutivo del Estado es la autoridad, es decir, la relación de supraordinación y subordinación que se da entre la élite política y el resto de la sociedad.

La élite política impone coercitivamente su autoridad, valiéndose para ello de las normas jurídicas. Como se sabe, las normas jurídicas se imponen coercitivamente en la medida que su violación faculta a los órganos del Estado a aplicar sanciones. La autoridad se ejerce a través de dichas normas y a ellas apelan los gobernantes y el aparato administrativo para encauzar la conducta de las masas. Las normas jurídicas establecen lo que debe de hacerse, aunque su cumplimiento nunca sea a plenitud. En la medida en que un Estado la mayoría de la población acate dichas normas se dice que tiene eficacia.

La autoridad política es, en ese sentido, reguladora de la conducta de los integrantes de un Estado, ya que las normas motivan su conducta. En el Estado, los hombres se hallan sometidos al sistema jurídico establecido y aplicado por la élite y el aparato burocrático.

Por lo que podemos concluir que: al pueblo lo entendemos como: “Al compuesto social de los procesos de asociación en el emplazamiento cultural y superficial, o el factor básico de la sociedad, o una constante universal en el mundo que se caracteriza por las variables históricas”. El principal valor del pueblo está en su universalidad. No habrá Estado si no existe el pueblo y viceversa.

Al Poder lo entendemos como la capacidad o autoridad de dominio, freno y control a los seres humanos, con objeto de limitar su libertad y reglamentar su actividad. Este poder puede ser por uso de la fuerza, la coerción, voluntaria, o por diversas causas, pero en toda relación social, el poder presupone la existencia de una subordinación de orden jerárquico de competencias o cooperación reglamentadas. Toda sociedad, no puede existir sin un poder, absolutamente necesario para alcanzar todos sus fines propuestos.



El Territorio es el último elemento constitutivo del Estado. Francisco Pérez Porrúa lo considera como el elemento físico de primer orden para que surja y se conserve el Estado, pero agrega: "La formación estatal misma supone un territorio. Sin la existencia de éste no podrá haber Estado".

De igual forma, Ignacio Burgoa afirma: "Como elemento del Estado, el territorio es el espacio dentro del cual se ejerce el poder estatal o 'imperium'. Como esfera de competencia el Estado delimita espacialmente la independencia de éste frente a otros Estados, es el suelo dentro del que los gobernantes ejercen sus funciones."

### ***1.5 El Estado como persona jurídica: Estado liberal o burgués y el Estado social.***

El Estado para Enrique Sánchez Bringas, es la persona jurídica creada por el derecho, que por su magnitud, expresa el orden normativo en su totalidad.<sup>16</sup>

Antes, el hombre no se interesaba por el hombre y por el mundo, ahora con el liberalismo, el hombre rechaza al orden preestablecido de origen divino, es decir, a la monarquía, y él ahora es el centro del mundo y del universo, donde el Estado tendrá una función de abstinencia, por lo que en la sociedad se concibe al hombre no en calidad de gobernado, sino como destinatario del poder, de tal suerte que a mayor libertad individual y menor ámbito de actuación del Estado.

**Estado liberal o burgués de derecho.** Es el sistema que asegura nuestros derechos fundamentales, como las garantías individuales (libertad de expresión y de información, entre otras).<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Sánchez Bringas, Enrique. "Derecho Constitucional Mexicano", ed. Porrúa, México, 2000.

<sup>17</sup> Ignacio Sotelo, Ignacio. "El Estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive". Trotta, Madrid 2010, p. 116. "Los derechos del ciudadano se complementan con los derechos políticos que constituyen el Estado democrático. Tres enumera la Declaración de 1789. El primero, la soberanía reside en el pueblo (art. 3). El segundo, la ley es la expresión de la voluntad general [...] (art. 6). El tercero, una sociedad democrática sólo lo es si garantiza estos derechos fundamentales del individuo, así como la división de poderes (art. 16)".

El Estado de derecho en su acepción plena es inseparable del Estado democrático, así como éste no puede existir sin el cabal funcionamiento de aquél, formando una nueva unidad indisoluble, el Estado democrático de derecho.

En una última fase, cuando a los derechos individuales básicos se añaden los llamados derechos sociales, el Estado democrático de derecho avanza hasta el Estado Social, que se tiene por la plenitud del Estado democrático.

**Estado social de derecho o democracia social.** El propio término nos da una dirección: lo social. Es decir, postula los planteamientos de carácter social y como lo señala Elías Díaz, este calificativo hace referencia a la corrección del individualismo clásico liberal a través de una afirmación de los derechos sociales y de una realización de objetivos de una justicia social.<sup>18</sup>

En esta forma de Estado, la libertad está limitada. El individuo es autónomo frente al Estado, o mejor dicho, participativo en la toma de decisiones relativas al ejercicio del poder público.

El Estado de derecho es como un árbol: sus raíces son las leyes, y su rama las reglas. El Estado de derecho no es sólo un asunto de gobierno; para que exista, debe funcionar a diferentes escalas. Representándose como el “respeto entre todos los miembros de familia, estudiantes y maestros, entre ciudadanos y autoridades”.

El politólogo Ignacio Sotelo afirma el Estado existe gracias al derecho y éste se Fundamenta en el Estado.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Díaz, Elías. “Estado de derecho y sociedad democrática”, Taurus, Madrid, 2010, p. 104.

<sup>19</sup> El Estado de derecho es una invención alemana que no hay que confundir con el rule of law británico ni identificar con el Estado democrático, producto revolucionario, cabalmente francés. Los tres se desarrollan en el siglo XIX, influyéndose mutuamente hasta el punto de fundirse en el estado democrático de derecho. Ignacio Sotelo. El Estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive, Trotta Madrid, 2010, P. 113-114

## **1.6 Teleologías o fines del Estado.**

En definitiva podemos afirmar que para conocer y comprender las instituciones, cualquiera que fuera, resulta evidentemente necesario conocer su finalidad. Y en cuanto le corresponde al Estado tiene por finalidad el "bien común". Ya Aristóteles lo había definido de este modo y hoy en día ha quedado como verdad universal.

El orden jurídico es un elemento fundamental del bien común, pero no es el fin del Estado, sino un producto social que se inspira en el bien común. Poder y fin están contenidos en el orden, al cual remodelan. El poder está antes del orden, pues lo dicta, y el fin está más allá del orden, pues lo inspira.

El bien común consiste en un conjunto de condiciones sociales que favorecen el desarrollo del hombre, medio social propicio para que éste realice sus potencialidades como persona. A decir de Raúl Ferrero, en su obra "Ciencia Política", quien comenta al referirse del bien común, que "este no es una masa de bienes por repartir, sino un orden justo, más allá del cual existe para el individuo un fin último".<sup>20</sup>

Pero tal definición del bien común como medio propicio para que el ser humano se realice como tal, resulta individualista. De allí que si el hombre es un ser eminentemente social, debemos sobreponerle la concepción comunitaria de Santo Tomás de Aquino, quien en su tiempo manifestó que: "El bien común es un orden justo para la vida suficiente de una comunidad. Enfocado desde luego como bien intermedio para hacer alcanzable el bien individual y familiar".<sup>21</sup>

Si a la idea de bien común se le despoja de su connotación filosófica, viene a ser lo que denominamos interés social.

---

<sup>20</sup> Ferrero, Raúl. Ciencias Políticas, librerías Studium, Lima, 1989, p.p. 53-55.

<sup>21</sup> Bien común y políticas en la concepción filosófica de santo tomas de Aquino, Actas del Primer Congreso Nacional de Filosofía, Mendoza, Argentina, marzo-abril 1949, tomo 3.

Desde luego, el bien común no es una fórmula de gobierno, sino un principio rector, el bien de los hombres que componen la sociedad. Entonces, podemos afirmar que el bien común no se traduce en bien particular de los individuos sino de modo indirecto, o sea en función del orden y de la justicia que proporciona al conjunto.

Hoy en día podemos observar que en la sociedad humanista, de Santo Tomás de Aquino, los gobernantes se distinguen por su voluntad de servir de medio para el bien de todo el pueblo.

Reconociendo que el Estado existe para que puedan realizarse a la plenitud de sus facultades personales. Por todo ello, podemos afirmar que la causa final del Estado es el bien común.

## CAPÍTULO II

### LA DEMOCRACIA COMO FORMA IDEAL DE GOBIERNO

#### **2.1. Origen de la democracia y sus diferentes conceptos.**

Son tantos y a veces tan imprecisos los análisis y aplicaciones prácticas de la democracia, que hemos llegado al extremo de no saber exactamente a qué cosa nos estamos refiriendo. Lo que sucede es que con el auge que ha experimentado la democracia, todo mundo se autonombra seguidor de ella sin serlo.

La palabra “democracia” proviene de la antigua Grecia<sup>22</sup>, cabe señalar que Aristóteles no lo veía con buenos ojos, pues lo consideraba una forma degenerativa de gobierno, “por ser el mal gobierno de los muchos”.<sup>23</sup>

Sin embargo, es difícil pensar en una palabra que se ajuste mejor al propósito de esta tesis. Sus raíces griegas significan “poder” (*kratos*) “del pueblo” (*demos*). La democracia es, así el poder del pueblo. El poder de los ciudadanos.

El pueblo se origina en el *demos* griego y data del siglo v a.c. , *demos* denotaba a los pobres, esta palabra se refería de distintas formas a *plhetos* , es decir *plenum*, el cuerpo de ciudadanos en su totalidad; hoy *polloi*, los muchos; hoy *pleiones*, los más , u *ochlos*, la muchedumbre.

Esta noción se vuelve aún más compleja cuando el *demos* griego se ve reconvertido en el *populus* latino, puesto que los romanos -y más todavía el

---

<sup>22</sup> Sartori, Giovanni. “Qué es la democracia”, Taurus, México, 2008, p.171. “Para Herodoto- el inventor del nombre -la característica fundamental de la democracia era la isonomía, leyes iguales, reglas iguales para todos. Pero apenas cincuenta años después, en 406 a.C., se proclamaba-narra Jenofonte- “que era absurdo que el demos no tuviese derecho de hacer lo que le plazca”. Que es como decir que lo “bueno de la democracia ateniense se vio desbordado rápidamente.

<sup>23</sup> *Ibíd.*, p. 170.

desarrollo medieval del concepto- hacen de *populus* en parte un concepto jurídico y en parte una entidad orgánica.<sup>24</sup>

Con el tiempo surge el aforismo de Abraham Lincoln: *Government of the people, by the people, for the people*, “Gobierno del pueblo, por el pueblo, para el pueblo”.

El tratadista Felipe Tena Ramírez señala que: “La democracia es el gobierno de todos para beneficio de todos”. Continúa diciendo; de aquí que el pueblo designe como representantes suyos a los que han de gobernarlo; la participación por igual en la designación de los representantes, y no el gobierno directo del pueblo, es lo que caracteriza a nuestra democracia, cuando el artículo 40 constitucional establece como forma de gobierno el régimen representativo.<sup>25</sup>

José Elías Romero Apis, politólogo, interpreta constitucionalmente el concepto explicándolo así: El Pueblo al que se refiere el artículo 39 constitucional<sup>26</sup> es un concepto sociológico y no jurídico. Es una entidad declarativa pero no organizada. Es muy diferente a los conceptos de nacionalidad o ciudadanía, claramente definidos o determinados en el texto legal supremo. Más aún, no existe una definición legal del “pueblo” ni ha hecho falta.<sup>27</sup> Y concluye: “La democracia es una fórmula de transferencia del poder.<sup>28</sup> La manera en que se pone en funcionamiento esté poder es el voto”.

---

<sup>24</sup> *Ibíd.*

<sup>25</sup> Tena Ramírez, Felipe. “Derecho Constitucional Mexicano”, Porrúa, 20ª ed., México, 1984, p. 98.

<sup>26</sup> En el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; podemos ver los elementos del Estado Mexicano, el artículo dice: "LA SOBERANIA NACIONAL RESIDE ESENCIAL Y ORIGINARIAMENTE EN EL PUEBLO. TODO PODER PUBLICO DIMANA DEL PUEBLO Y SE INSTITUYE PARA BENEFICIO DE ESTE. EL PUEBLO TIENE EN TODO TIEMPO EL INALIENABLE DERECHO DE ALTERAR O MODIFICAR LA FORMA DE SU GOBIERNO." De ahí desprendemos los elementos que son: soberanía, pueblo, poder público, derecho a alterar y modificar La forma de gobierno. Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, titulo segundo, capítulo I de la soberanía Nacional y de la forma de Gobierno. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, folio 8330.

<sup>27</sup> Romero Apis, José Elías “Hacia una teoría pura del poder”, Porrúa, México, 2010, p. 12

<sup>28</sup> *Ibíd.*

Dejemos una conceptualización fresca a través del periodista Abraham Zabłudovsky quien formulo una definición muy clara de la democracia:

La palabra clave es democracia. Yo la entiendo como un mecanismo mediante el cual las personas se organizan libremente para distribuir la autoridad limitando los abusos del gobierno y los excesos de otros agentes de poder económico, cultural o religioso. Es un estirar y un aflojar infinito, fluido, dinámico. Hace unos quince años el académico Francis Fukuyama avanzó la tesis de que la historia grande había llegado a su fin luego de la consolidación de algunas democracias y de algunos mecanismos de mercados: votar y consumir. Un argumento tan ligero capturó la atención, pero no sabía el ahora devaluado Don Francis que apenas cinco años después la historia de México se relanzaría de manera impetuosa por senderos inexplorados o impredecibles para los cuales no disponemos de un mapa y quizá apenas de una brújula. Y ni hablar del ataque a las torres gemelas de Nueva York, en donde al fin de la historia se le atravesó el choque de civilizaciones.<sup>29</sup>

Es preciso aclarar que no hay democracia perfecta, y que inclusive desde los tiempos de Jean Jacques Rousseau advertía que no ha existido ni existirá jamás verdadera democracia. Serian muchas las condiciones que deban cumplirse para ello: en primer lugar, un Estado muy pequeño, “en donde se pueda reunir el pueblo y en donde cada ciudadano pueda sin dificultad conocer a los demás”; en segundo una gran sencillez de costumbres que prevenga o resuelva con anticipación la multitud de negocios y de deliberaciones espinosas; Luego, “mucho igualdad en los rangos y en las fortunas” y por último, poco o ningún lujo. Concluyendo: “Si hubiera un pueblo de dioses, se gobernarían democráticamente. Un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres”.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Zabłudovsky, Abraham Periodista. 9 noviembre 2009, Veracruz. Congreso Nacional “ciudadanía y medios”.

<sup>30</sup> Bobbio, Norberto. “El futuro de la democracia”, fondo de cultura económica, 3er. ed., México, 2007, p. 49.

En los tiempos modernos, en la idea de Kelsen: "La democracia significa que la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos."<sup>31</sup>

## **2.2. Las formas puras e impuras de gobierno en la concepción Aristotélica.**

Para entender plenamente el concepto de democracia algunos estudiosos del tema la sitúan en el plano social, otras en el jurídico y en no pocas veces en el económico, para efecto de esta tesis nos concentraremos en la definición clásica que la señala antes que nada como una forma de gobierno; es decir, como el régimen en el cual el poder es ejercido por la mayoría o la totalidad de los individuos.

Por lo que entonces el análisis de la democracia deberá efectuarse dentro de la teoría de las constituciones, auxiliándose de tres premisas: 1).- El lugar que ocupa en la tipología de las formas de gobierno, 2).- El valor positivo o negativo que se le atribuye; y 3).- La posición que se le asigna de conformidad con una cierta interpretación de la historia.

De este modo analizaremos a la democracia en referencia a las constituciones, de acuerdo al uso convencional: a).- descriptivo o sistemático, b).- prescriptivo o axiológico, y c).- histórico:

El uso descriptivo clasifica a los regímenes siguiendo un cierto orden, sin sugerir alguna predilección.

El uso prescriptivo otorga un cierto valor axiológico a cada una de las constituciones obedeciendo a un orden de preferencias.

---

<sup>31</sup> Hans, Kelsen. "Teoría general del derecho y del Estado", trad. Eduardo García Máynez, 28 ed., México, UNAM, 1979, p. 337.



El uso histórico señala la sucesión temporal de los regímenes políticos bajo la pauta de una cierta secuencia cronológica.

Como lo comentamos anteriormente en el uso descriptivo y de acuerdo al criterio tradicional ha sido utilizado para clasificar a las formas de gobierno en relación al número de gobernantes. Si es uno es, monarquía, si son pocas aristocracia, y si son todos o la mayoría, democracia. Para ilustrar mejor el contenido revisemos un fragmento del libro el “Político” de Platón que decía: ¿No es para nosotros la monarquía una de las formas de poder político? -Sí- y creo que después de la monarquía se podría colocar el dominio de pocos.- ¿Cómo no?- ¿No es quizá la tercera forma de constitución el poder de la multitud?, y no fue llamado con el nombre de “democracia”.<sup>32</sup>

De igual forma la clasificación numérica es empleada por Aristóteles: “Es necesario que el poder soberano sea ejercido por uno sólo, por pocos o la mayoría”.<sup>33</sup>

Aunque habrá que señalar que Aristóteles adicionalmente a diferencia de Platón ya establece el criterio de la forma de ejercicio del poder: “Si el poder se ejerce para el bien común o si se desempeña para el bien personal, entrando de manera inmediata a la distinción entre formas buenas y formas malas”. Es curioso, pero Aristóteles le asigna un lugar a la democracia dentro de las formas malas porque sólo opera “para ventaja de los pobres”, la forma opuesta a la democracia es la *politeia* – mal traducida como república-que no sólo incluye al pueblo sino también a otros grupos sociales.

Distingue cinco formas de democracia: 1.- Ricos y pobres participan en el gobierno en condiciones de paridad; 2.- Los cargos públicos son otorgados al probar un censo muy bajo; 3.- Son aceptados en los cargos públicos todos los ciudadanos,

---

<sup>32</sup> Platón, “El Político”, Porrúa, México, 1985, p. 327.

<sup>33</sup> Aristóteles, “La política”, Madrid, Editora Nacional, 1977, p. 135.

excepto quienes han sido privados de los derechos civiles a causa de un proceso judicial; 4.- Son admitidos en los cargos públicos todos los ciudadanos sin distinción; 5.- cualesquiera que sean los derechos políticos, la masa- y no la ley- es la soberana.<sup>34</sup>

Entre los pensadores políticos que echan mano de la clasificación numérica y de la manera de ejercer el poder encontramos a Polibio escritor griego emigrado a Roma; “La mayor parte de los quienes han tratado estos argumentos nos enseñan que existen tres formas de gobierno llamadas respectivamente reino, aristocracia y democracia.<sup>35</sup>

De igual forma Marsilio de Padova explica: “Existen dos géneros de partes gobernantes o gobiernos, una temperada (*temperata*) y otra viciada (*vitiata*). Yo llamo, junto a Aristóteles (*Política, III, V*), temperado al género en el cual el gobernante ejerce el poder para beneficio común, de acuerdo con la voluntad de sus súbditos; mientras el género viciado es el que no cumple este requisito. Cada uno de estos géneros se dividen en tres especies: el temperado en monarquía regia, aristocracia y *politeia*; el viciado, en tres especies opuestas: monarquía tiránica, oligarquía y democracia.<sup>36</sup>

Jean Bodin, en contraste, no habla de la manera en que se ejerce el poder, solamente cita la clasificación numérica: “Se entiende por monarquía el Estado en que la soberanía está en manos de un sólo príncipe, por democracia aquel en que todo el pueblo participa en ella, por aristocracia aquel en el que interviene una minoría del pueblo”.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Aristóteles, op. Cit., (1290b-1292 a), pp. 172-178).

<sup>35</sup> Polibio, “Historias”, (VI, 3), Madrid, Gredos, 1981, p. 151.), Los respectivos opuestos son tiranía.

<sup>36</sup> De Padova, Marcilio. “Defensor Pacis”, (I, 8), Turín, Utet, 1964, p. 543). Como podemos ver Marsilio ubica a la democracia entre las formas malas.

<sup>37</sup> Bodin, Jean. “I sei libri della stato, Turin, Utet, 1964, p. 543).

La aportación que este escritor hace es respecto a la titularidad y el ejercicio del poder; de suerte que titulares pueden ser uno, poco o muchos, mientras que ejecutantes pueden ser a su vez uno, poco o muchos. De aquí se dan nueve posibles combinaciones entre formas de Estados (titularidad) y formas de gobierno (ejercicio).

Thomas Hobbes, siguiendo a Bodin, prescinde de la clasificación basada en el criterio con el que se ejerce el poder pero, a diferencia de éste, no incluye la distinción entre formas de estados y formas de gobierno, reduciendo a las tres formas puras de gobierno: “Cuando el representante es un hombre, entonces el gobierno es una monarquía; cuando lo es una asamblea de todos los que quieren concurrir a ella, tenemos una democracia o gobierno popular; cuando la asamblea es una parte solamente, entonces se denomina aristocracia”.<sup>38</sup>

Igualmente y, en especial, en referencia a la forma en que se estipula el contrato John Locke plantea: “Al reunirse por primera vez los hombres para formar un sociedad política, la totalidad del poder de la comunidad radica naturalmente en la mayoría de ellos [...] En este caso la forma de gobierno es una democracia perfecta. Puede también colocar la facultad de hacer leyes en manos de unos cuantos hombres selectos, y de sus herederos o sucesores; en este caso es una oligarquía. Puede igualmente colocarlo en las manos de un sólo hombre, y en este caso es una monarquía”.<sup>39</sup>

La clasificación que presenta Jean Jacques Rousseau proporciona dos puntos interesantes. En primer lugar, adopta la distinción de Bodin entre formas de Estado y formas de gobierno; en segundo lugar, mientras que reconoce que pueden existir varias formas de gobierno, solo admite una forma de Estado, vale decir, la democracia directa, a la que llama República. De aquí que exponga su tipología de la siguiente manera; “El soberano – es decir, la asamblea popular-

---

<sup>38</sup> Hobbes, Thomas. “Leviatán”, México, FCE, 1982, p. 151.

<sup>39</sup> Locke, John. “Two Treatises of Government”, Cambridge University Press, 1980, p. 372.

puede, en primer lugar, confiar el depósito del gobierno a todo el pueblo o a su mayoría, de suerte que haya más ciudadanos magistrados que simples particulares. A esta forma de gobierno se le da el nombre de democracia [...] o puede también reducir o limitar al gobierno, depositándolo en manos de los menos [...] Esta forma toma el nombre de aristocracia [...] puede, por último, concentrar todo el gobierno en manos de un magistrado único, de quien los demás reciben el poder. Esta tercera forma es la más común y se llama monarquía o gobierno real.<sup>40</sup>

Como podemos observar para Rousseau pueden haber republicas (democracias directas) democráticas, aristocráticas o monarquías, pero lo que le interesa sobre todo es que el poder soberano radique en la asamblea popular. Este poder de ninguna manera puede quedar en manos de un grupo de personas.

Como sea, el filósofo que sintetizó las ideas- por divergentes que fuesen- de Hobbes, Locke y Rousseau fue Immanuel Kant. Para él, en el caso concreto de las formas de gobierno, la relación del poder soberano con el pueblo puede ser concebida “de tres diferentes maneras: o uno sólo manda a todos; o algunos, iguales entre sí, mandan a todos los demás; o todos juntos mandan a cada uno, y por tanto cada uno a sí mismo; es decir, hay tres formas de gobierno, la autocracia, la aristocracia y la democracia”.<sup>41</sup>

También en la política se aparta de Platón, según Aristóteles, no existe el Estado ideal perfecto, cada país ha de buscar su forma de gobierno que mejor convenga a su lugar y tiempo. Distingue entre formas de gobierno justas e injustas. Son justas en las que se ejerce con la mira al bien común, e injustas las que degeneren al interés particular de quien gobierna.

---

<sup>40</sup> Rousseau, Jean Jacques. “El contrato Social”, México, Porrúa, 1969, p. 35.

<sup>41</sup> Kant, Immanuel. “Principios metafísicos de la doctrina del derecho”, México, UNAM, 1978, p.177.

*Gobiernos justos:*

**Monarquía;** Gobierno de uno sólo con vistas al bien común; Aristocracia: Gobierno de los mejores al servicio de todos. Constitucional: Gobierno de muchos al servicio de la comunidad.

*Gobiernos Injustos:*

**Tiranía:** Poder despótico de uno en provecho propio. Oligarquía: Gobierno de los ricos que mira sus propios intereses. Democracia: Gobierno de los pobres en interés de los pobres.

Insistió que el mejor gobierno es uno ejercido por la clase media, cosa que coincide con su teoría ética.

### ***2.3. La democracia en el pensamiento de Norberto Bobbio.***

Llamado por muchos el «filósofo de la democracia», en materia política Bobbio tendió siempre a la defensa de tres ideales autoimplicativos y que él mismo reconoció expresamente: democracia, derechos del hombre y paz; así lo citaba ya en las *páginas VII a VIII de la introducción a L'età dei diritti*: [Derechos del hombre, democracia y paz son tres momentos necesarios del mismo movimiento histórico: sin derechos del hombre, reconocidos y protegidos no hay democracia; sin democracia no se dan las condiciones mínimas para la solución pacífica de los conflictos. En otras palabras, “la democracia es la sociedad de los ciudadanos, y los súbditos se convierten en ciudadanos cuando les son reconocidos algunos derechos fundamentales; habrá paz estable, una paz que no tenga la guerra como alternativa, solamente cuando seamos ciudadanos no de este o aquel Estado, sino del mundo”].<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> p. LVIII de la introducción a la *Teoria generale della politica*). así lo citaba ya en las *páginas VII a VIII de la introducción a L'età dei diritti*: «*Diritti de l'uomo, democrazia e pace sono tre momenti necessari dello stesso movimento storico: senza diritti de l'uomo riconosciuti e protetti non c'è democrazia; senza democrazia non*

Continuando con la clasificación de los usos que Norberto Bobbio realizó de las constituciones, veamos el que corresponde al prescriptivo-axiológico donde prevalece y expresa juicios de valor, criterios de preferencia. En este renglón a las formas de gobierno se les otorga un signo positivo o negativo. Por lo que es necesario revisar la discusión narrada por Herodoto en su libro historias, donde señala la disputa entre los tres príncipes persas sobre la mejor forma de gobierno que se debía implantar al haber muerto su padre *Cambises*; *Otanes* uno de los hijos subraya dos aspectos psicológicos negativos que se producen en una persona que concentra tanto poder en su persona: la insolencia y el abandono de las normas habituales de conducta. De la monarquía emanan otras características igualmente perniciosas como el orgullo, el odio y la maldad. Es por ese motivo que el gobierno de una sola persona termina siendo irresponsable y arbitrario.

Esto no sucede en la democracia (gobierno popular- isonomía- igualdad de derechos políticos), porque allí el poder no se concentra sino se distribuye; lo cual evita que un individuo en específico pierda la cabeza con tanto poder y que todos razonablemente se pongan de acuerdo sobre la mejor forma de conducir los asuntos públicos.

El argumento de *Otanes* encierra una serie de razonamientos que estarán presentes a lo largo de la historia del pensamiento democrático y que llegan hasta nuestra época sin haber perdido su vigor: la igualdad como principio fundador; la confianza en los individuos como seres capaces de autogobernarse, el acceso indiscriminado a los cargos públicos; el control sobre las personas que desempeñan esos puestos.

Sin embargo también existen algunos más que argumentan en sentido contrario de la democracia, por ejemplo; los otros dos príncipes, *Megabyzo* y *Darío*, se

---

*ci sono le condizioni minime per la soluzione pacifica dei conflitti. Con altre parole, la democrazia è la società dei cittadini, e i sudditi diventano cittadini quando vengono loro riconosciuti alcuni diritti fondamentali; ci sarà pace stabile, una pace che non ha la guerra come alternativa, solo quando vi saranno cittadini non più soltanto di questo o quello stato, ma del mondo».*

encargaron de manifestar sus objeciones sobre la isonomía: “es mejor soportar la insolencia de un individuo que la de muchos”, “El pueblo no está educado, no se puede gobernar: insolente y mal educado, el pueblo no puede realizar más que acciones irresponsables.

Por lo que respecta al uso histórico podemos decir que: históricamente la democracia presenta sus primeras incorporaciones en la vida pública de la antigua Grecia, principalmente en Atenas por el año 500 a.c., teniendo como principal característica la organización de su “pueblo” mediante instituciones que garantizaran la participación igualitaria y directa de los pocos que contaban con la calidad de “ciudadanos” en los asuntos públicos de la época. Cabe resaltar que paradójicamente, los atenienses no consideraban que las decisiones públicas mediante el sufragio fueran un mecanismo democrático, puesto que este tendría a favorecer a los que concentraban el poder económico.

#### ***2.4. La democracia directa e indirecta o representativa.***

Como lo citamos en páginas anteriores Jean Jacques Rousseau, en el siglo XVIII, señalaba que los aspectos problemáticos de sostener el modelo de la democracia directa en las sociedades modernas que son de mayor escala, debido a que:

”No puede imaginarse que el pueblo permanezca constantemente reunido para ocuparse de asuntos públicos,” debido a que para esto, se requieren de muchas condiciones difíciles de reunir: “En primer lugar, un Estado muy pequeño en que sea fácil congregarse al pueblo y en el que cada ciudadano pueda conocer fácilmente a todos los demás; en segundo lugar, una gran sencillez de costumbres, que evite multitud de cuestiones y discusiones espinosas; además, mucha igualdad en las categorías y en las fortunas sin lo cual no podría subsistir mucho tiempo la igualdad en los derechos y en la autoridad; por último, poco o

nada de lujo,” y, concluye: “Si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente, pero no conviene a los hombres un gobierno tan perfecto”.<sup>43</sup>

La democracia es una forma de organización de grupos de personas, cuya característica predominante es que la titularidad del poder reside en la totalidad de sus miembros, haciendo que la toma de decisiones responda a la voluntad colectiva de los miembros del grupo.

En sentido estricto la democracia es una forma de gobierno, de organización del Estado, en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que les confieren legitimidad a los representantes.

En sentido amplio, democracia es una forma de convivencia social en la que los miembros son libres e iguales y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a mecanismos contractuales.

**Democracia directa:** Se trata de la democracia en estado puro, tal como la vivieron sus fundadores atenienses. Las decisiones las toma el pueblo soberano en asamblea. No existen representantes del pueblo, si no, en todo caso, delegados que se hacen portavoces del pueblo, que únicamente emiten el mandato asambleario. Se trata del tipo de democracia preferido no sólo por los demócratas de la Antigua Grecia, sino también para muchos pensadores modernos (Rousseau, por ejemplo) y para una buena parte del socialismo y del anarquismo, en cual esta última es una de las principales bases. Un ejemplo de democracia directa más conocido es el de la Atenas clásica.

Siguiendo el marco conceptual clásico podemos decir que la democracia directa es un modelo de gobierno en el cual el pueblo, o mejor dicho los ciudadanos dotados de todos los derechos civiles y políticos, se reúnen en asambleas o en

---

<sup>43</sup> Rousseau, Jean Jacques. “*El Contrato Social*”, Madrid, Ediciones EDIMAT, 2000, pp. 100 y 101.



comités para llevar acabo la función de tomar la decisión y el control político, participando directamente en la ejecución de las decisiones tomadas.

Según Serra Rojas, este modelo: “sólo existe en la teoría, en la práctica no puede existir por meros impedimentos físicos. Resulta imposible que todo un pueblo este dedicado permanentemente a la actividad política.”

Ante la imposibilidad de movilizar a toda la ciudadanía en asambleas en los grandes países, se recurre a la consulta del electorado.

**Democracia Indirecta o representativa:** el pueblo se limita a elegir representantes para que estos deliberen y tomen las decisiones, de forma jerárquica.

Algunos autores también distinguen una tercera categoría intermedia, la democracia semidirecta, que suele acompañar, atenuándola, a la democracia indirecta. En la democracia semidirecta el pueblo se expresa directamente en ciertas circunstancias particulares, básicamente a través de tres mecanismos:

- Plebiscito. El pueblo elige «por sí o por no» sobre una propuesta.
- Referéndum. El pueblo concede o no concede la aprobación final de una norma (constitución, ley, tratado).
- Iniciativa popular. Por este mecanismo un grupo de ciudadanos puede proponer la sanción o derogación de una ley.
- Destitución popular, revocación de mandato o *recall*. Mediante este procedimiento los ciudadanos pueden destituir a un representante electo antes de finalizado su período.

En la práctica, existen muchas variantes del concepto de democracia, algunas de ellas llevadas a la realidad y otras sólo hipotéticas. En la actualidad los mecanismos de democracia más extendidos son los de la democracia

representativa; de hecho, se trata del sistema de gobierno más utilizado en el mundo. Algunos países como Suiza o Estados Unidos cuentan con algunos mecanismos propios de la democracia directa.

**La democracia deliberativa** es otro tipo de democracia que pone el énfasis en el proceso de deliberación o debate, y no tanto en las votaciones.

El concepto de democracia participativa propone la creación de formas democráticas directas para atenuar el carácter puramente representativo (audiencias públicas, recursos administrativos, ombudsman). El concepto de democracia social propone el reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil como sujetos políticos (consejos económicos y sociales).

Estas diferenciaciones no se presentan en forma pura, sino que los sistemas democráticos suelen tener componentes de unas y otras formas de democracia. Las democracias modernas tienden a establecer un complejo sistema de mecanismos de control de los cargos públicos. Una de las manifestaciones de estos controles horizontales es la figura del *impeachment* o "juicio político", al que pueden ser sometidos tanto los presidentes como los jueces, por parte de los parlamentos, de acuerdo a ciertas constituciones, como la de Argentina, Brasil o Estados Unidos. Otras agencias más modernas orientadas al mismo fin son el defensor del pueblo u ombudsman, las sindicaturas de empresas públicas, los organismos de auditoría, las oficinas de ética pública.

Finalmente, cabe señalar que existe una corriente crecientemente relevante en el mundo anglosajón que propugna combinaciones de las instituciones actuales con aplicaciones democráticas del sorteo. Entre los autores más relevantes de esta corriente puede citarse a John Burnheim, Ernest Callenbach, A. Barnett y Peter Carty, Barbara Goodwin o, en el ámbito francés, Yves Sintomer. Los autores consagrados que han dedicado más espacio a este tipo de propuestas son Robert A. Dahl y Benjamin Barber. En el mundo hispanohablante la recepción aún es muy

reducida, si bien autores como Juan Ramón Capella han plantado la posibilidad de acudir al sorteo como herramienta democratizadora.

En tal sentido y a efecto de concretar, en la democracia semidirecta; “el pueblo gobierna a través de sus representantes electos en forma directa periódicamente, mediante el voto, para que los mandatarios desempeñen las funciones públicas por sí mismo”.

En ese orden de ideas es preciso que las democracias latinoamericanas deben hacer frente a tres desafíos para el ejercicio democrático del poder: articular nuevas formas de participación política para contrarrestar la crisis de representación; y en el diseño y la ejecución de políticas públicas eficaces.

La democracia va más allá de las elecciones: es una forma de organizar el poder para ampliar la ciudadanía en sus tres dimensiones: política, civil y social, y evitar o limitar la dominación de unos individuos o grupos sobre los demás. Una concepción de la democracia definida no sólo por el origen del poder en la soberanía popular, sino también por su ejercicio a través de las instituciones republicanas de gobierno y normado en el Estado, por su finalidad, que es la de garantizar, materializar y extender los derechos ciudadanos en las tres esferas básicas de la ciudadanía.

Así evitando una serie de déficits básicos que padecen las democracias latinoamericanas, que es la “crisis de representación”.

Por lo que la primera área de política pública destacada, se refiere a la fiscalidad, concebida como un instrumento para equilibrar los poderes económicos y políticos, aumentados concomitantemente la capacidad del Estado para generar ciudadanía.

Se observa frustración ciudadana ante la desigualdad en la distribución de la riqueza y en el ejercicio del poder, ante la débil participación popular en los asuntos públicos, la corrupción pública y privada, la inseguridad ciudadana y la debilidad estatal, entre otros aspectos.

En la democracia directa, el ciudadano participa en las decisiones y actúa para ejecutarlas. Esto es, no existe ningún intermediario o representante que decida por él. En la segunda llamada democracia representativa,<sup>44</sup> los ciudadanos o electores votan para elegir a sus representantes, quienes resolverán por ellos los problemas comunitarios.<sup>45</sup> Estos representantes pueden ser elegidos de manera directa, como pasa en México o indirecta como en Estados Unidos, país en el que colegios electorales emiten el voto final para elegir a los representantes. Vale la pena en distinguir elección directa con democracia directa.<sup>46</sup>

Una tercera clase de democracia es la “democracia participativa”. Para que ésta se dé, el poder debe residir en una asamblea en la que el pueblo participe directamente, sin intermediarización de partidos políticos.<sup>47</sup>

Este sistema es más común en pueblos y pequeñas comunidades, donde es más fácil que la gente se junte y vote las decisiones que hay que tomar. De este modo, en una democracia participativa, el poder lo ejerce el pueblo por medio de asambleas; cuando el poder se deja en manos de representantes, el pueblo renuncia a ejercer el gobierno directamente.

La democracia directa, en la que nadie nos representa, suena atractiva de entrada. No obstante, Sartori tiene algo de razón al objetarla señalando que el

---

<sup>44</sup> Salazar Ugarte, Pedro. “La democracia constitucional, una radiografía teórica”, fondo de cultura económica- instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, MEXICO, 2008, P. 30

<sup>45</sup> Carbonell, Miguel. “Compilación: Democracia y representación: Un debate contemporáneo”, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación, México, 2005, p. 33

<sup>46</sup> Norberto Bobbio, op cit. Pp. 98-99

<sup>47</sup> Cabrera Santana, Juan Manuel. “Democracia y participación ciudadana”, fundación Emmanuel Mounier, Madrid, 2008, p. 16

pueblo no está preparado para decidir las cuestiones de gobierno. Pero también podría argumentarse que en el pueblo hay ciudadanos capaces.

En favor de la democracia directa el politólogo italiano Norberto Bobbio opina: La petición de mayor democracia, tan insistente en estos últimos años, se manifiesta en la demanda de que la democracia representativa sea acompañada e incluso sustituida por la democracia directa. La exigencia no es nueva; como se sabe, ya la había planteado el padre de la democracia, Jean-Jacques Rousseau, cuando dijo que: “La soberanía no puede ser representada” y por tanto “el pueblo inglés cree ser libre: está muy equivocado; lo es solamente durante la elección de los miembros del parlamento; pero tan pronto como son elegidos, vuelven a ser esclavo, no es nada”.<sup>48</sup>

El escritor e historiador inglés Paul Ginsborg se ha referido, en un artículo periodístico, a una tendencia interesante y esperanzadora: la de sumar la democracia participativa y representativa en un mismo sistema de gobierno.<sup>49</sup>

## ***2.5. La ciudadanía: su concepto***

Cuando hablamos de ciudadanía nos remontamos a la palabra *civis*, que es quien vive en la ciudad (*civitas*).

Aristóteles escribe en el libro *la Política*; los miembros de la ciudad se parecen igualmente a los marineros; no obstante la diferencia de sus destinos, la prosperidad de la asociación es su obra común, y la asociación en este caso es el Estado.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Bobbio, Norberto. op.cit., p.49.

<sup>49</sup> Ginsborg, Paul. “Populismo, participación, democracia”, en *el País*, 22 de mayo 2010, p. 27.

<sup>50</sup> Aristóteles, “*la Política*”, Geenika, México, 2006, p.94.

Uno de los teóricos políticos contemporáneos como lo es, Paul Berry Claeke opina que: “ser ciudadano pleno significa participar tanto en la dirección de la propia vida como en la definición de algunos de sus parámetros generales; significa tener conciencia de que se actúa en y para un mundo compartido con otros y de que nuestras respectivas identidades individuales se relacionan y se crean mutuamente.”<sup>51</sup>

De acuerdo al diccionario esencial de la lengua española el concepto de ciudadano, na.<sup>52</sup>: Adj. Natural o Vecino de una ciudad. 2. Perteneiente o relativo a la ciudad o a los ciudadanos. Vida cotidiana. II. M y F 3. Persona considerada como miembro activo de un estado, titular de derechos políticos y sometidos a sus leyes. III. M. 4 hist. Habitante libre de las ciudades antiguas.

Por lo que podemos concluir qué ciudadano es un adjetivo; vinculado a la sociedad perteneciente a una ciudad; ahora bien en la declaración universal de los derechos humanos, proclamada por la organización de las naciones unidas de fecha 10 de diciembre de 1984, se estableció que: “toda persona goza del derecho a tener una nacionalidad, ya que ésta es el vínculo del individuo con el Estado”.

Exploremos lo que dice la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el capítulo cuarto “de los ciudadanos Mexicanos, el título primero establece que para ser ciudadano tiene uno que ser mexicano (por haber nacido en el territorio mexicanos), amén de obtener la nacionalidad en los términos del artículo 30 de la misma constitución.

Para ser ciudadano es necesario ser mayor de edad y ser honesto, dice el precepto constitucional: “son ciudadanos de la republica los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además los requisitos de: haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir.”<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Savater, Fernando. “Diccionario del ciudadano sin miedo a saber”, Ariel, Barcelona, 2007, p. 10.

<sup>52</sup> Diccionario esencial de la lengua española, Real Academia Española, Espasa Calpe, Madrid, 2006, p. 343.

<sup>53</sup> Artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto de Investigación Jurídica de la UNAM, Vigente al 18 de sep. del 2013, folio 8325.

Llama la atención que el segundo de los requisitos para ser ciudadano es tener un modo honesto de vivir y surge la duda. ¿Qué significa “tener un modo honesto de vivir”?, al respecto el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela sostiene:

La honestidad es una condición sine qua non para tener dicha calidad. Ahora bien, tal virtud debe estar presente en toda la vida del ciudadano. No es, en consecuencia, un mero requisito que se satisfaga ocasionalmente, continúa señalando “tener un modo honesto de vivir” entraña que todo ciudadano, dentro de las limitaciones humanas debe comportarse con [...] cualidades morales. [...] Tener un modo honesto de vivir significa una obligación ética de todo ciudadano que debe cumplirla en todos y cada uno de los aspectos de su diversificada conducta, pues el concepto que involucra a dicha expresión normativa es vitalicio y no efímero, transitorio ni ocasional.<sup>54</sup>

Ya que hemos analizado el concepto histórico y jurídico del ciudadano, es necesario precisar que no es lo mismo ciudadano que ciudadanía, para ser más específicos el trayecto del ciudadano atraviesa el sendero de la ciudadanía.

Al respecto el sociólogo británico T.H. Marshall pronunció en 1949, en Cambridge “La ciudadanía es aquel status que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica”.<sup>55</sup>

Que además la ciudadanía requiere de un vínculo de unión distinto, un sentimiento directo de pertenencia a la comunidad basada en la lealtad a una civilización que se percibe como patrimonio común.

Por lo que en dicho concepto podemos encontrar dos características importantes básicas de la ciudadanía: 1. Igualdad, 2. Que la ciudadanía implica pertenecer a

---

<sup>54</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. “Derecho Constitucional mexicano”, Porrúa, México, 2007, p. 152.

<sup>55</sup> Marshall, T.H. y Bottomore, Tom. “Ciudadanía y clases sociales”, Alianza, Madrid, 2007, p. 37.

una comunidad, como lo analiza Jesús González Amuchástegui, estudioso de la filosofía del derecho.

Pertenece cuando formamos parte de, y nos identificamos con un grupo. Sentimos obligación y lealtad hacia la familia, amigos etc.

## **2.6. Las tres dimensiones de la ciudadanía: civil, política y social.**

El concepto de ciudadanía conjuga derechos y responsabilidades de los individuos, los cuales son regulados por un ordenamiento político institucional, contando además con aceptación social.

Por lo tanto, el ciudadano “en teoría” debe disponer de una serie de derechos reconocidos y fundamentados institucionalmente, pero además tiene obligaciones con respecto al resto de los integrantes de la colectividad y con el mismo Estado.

La condición de ciudadano es asignada a los individuos que cumplen con determinados “requisitos”, los cuales hace que las personas sean acreedoras a esa calidad, básicamente los requisitos son los siguientes: ser miembro de una comunidad política, habitar en el territorio del que es ciudadano, cumplir con las normas que regulan la comunidad política.

Al cumplir con estos “requisitos” se gozará de la condición de ciudadano, la cual contrae una serie de deberes y derechos, de los cuales los más importantes son los derechos de participación política, como el derecho al voto, y a la participación en otras actividades cívicas.

Entonces podemos entender la ciudadanía, “como un conjunto de derechos garantizados por el estado, y a su vez, como responsabilidades hacia la comunidad política de la que se forma parte”.



## Los elementos de la ciudadanía:

- 1) La ciudadanía supone la existencia de individuos con cierta autonomía, con capacidad de pensar y decidir con criterios propios;
- 2) La existencia y reconocimiento de derechos civiles, políticos y sociales.
- 3) La posibilidad de ejercer esos derechos;
- 4) La existencia de un sentimiento de pertenencia a una comunidad política;
- 5) La capacidad de decidir libremente y de participar activamente en los asuntos públicos; y
- 6) La capacidad de participar en la riqueza y el bienestar que produce una sociedad.

T.H. Marshall señala que la ciudadanía supone el ejercicio de tres tipos de dimensiones:

**A. Civiles:** libertad de propiedad, libertad de contrato, de pensamiento, de conciencia y religión, libertad de expresión y opinión, de libre tránsito y de justicia. Se componen de los derechos necesarios para la libertad individual: la libertad de la persona, de expresión de pensamiento, de religión, derecho de la propiedad y a establecer contratos válidos, y derecho a la justicia.

**B. Derechos políticos:** a elegir y ser elegidos, a participar en los asuntos públicos, al voto, etc.

El elemento político comprende el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros.

**C. Derechos sociales:** a la vida, a la alimentación, al trabajo, a la sindicalización, a la seguridad social, a la vivienda, salud, educación.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Marshall T.H. y Bottomore, Tom. op. cit. pp. 22-23.

La tercer dimensión, el social abarca todo el espectro desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienes económico hasta el compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad.

Hay que resaltar que la teoría de T.H Marshall se da en el año 1959, y que hoy en día han surgido algunas teorías donde sus mayores exponentes son Rubio y Carracedo donde hablan ya de ciudadanía integrada, diferenciada y compleja.<sup>57</sup>

Ciudadanía integrada: la plena integración al Estado de ciudadanos libres e iguales.

La ciudadanía diferenciada es, en cambio, la que permite a los grupos sociales marginados, minorías etnias culturales y religiosas integrarse al Estado sin perder sus rasgos propios.

La ciudadanía compleja cuando el Estado se ve obligado a reconocer los rasgos de identidad de ciertos grupos, reconocimiento que implica integrar dichos rasgos a los sistemas y dinámicas propios del Estado.

## ***2.7. Sociedad Civil y Participación Ciudadana.***

Para realizar un análisis respecto a la sociedad civil, es preciso retomar tanto la perspectiva antigua o contractualista de los siglos XVII y XVIII sostenida por Hobbes, Locke, Rousseau y Kant; así como la concepción moderna de Hegel.

La primera perspectiva, supone que la sociedad civil sería el arreglo político que surge como consecuencia del contrato social, una construcción deliberada de los individuos, que los sustrae del estado natural, por lo tanto, la sociedad civil y el Estado, ocuparía el mismo espacio de sociabilidad política.

---

<sup>57</sup> Carracedo, José Rubio, Rosales, José María y Toscano Méndez, Manuel. "Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos", Trotta, Madrid, 2000 p. 22.

En la segunda perspectiva, la del concepto moderno, Hegel postula que la sociedad civil y el Estado constituyen ámbitos diferentes y separados, en realidad excluyentes. En tal caso, la sociedad civil estaría compuesta por una red compleja en donde convergen diversos componentes y relaciones, entre los cuales se encuentran: individuos, grupos y clases sociales, corporaciones, el mercado, ciertas instituciones como la administración de justicia y la policía, y un marco normativo específico.

Dicho de otra manera, la sociedad civil está compuesta por el conjunto de organizaciones e instituciones cívicas, voluntarias y sociales que forman la base de una sociedad activa, para tal efecto, dichas asociaciones o fundaciones deben de constituirse independientes a las estructuras del Estado y de las empresas.

El Banco Mundial utiliza el termino sociedad civil para referirse a una amplia gama de organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro que están presentes en la vida pública, expresan los intereses y valores de sus miembros y de otros, según consideraciones éticas, culturales, políticas, científicas, religiosas o filantrópicas.

Por lo tanto, el término organizaciones de la sociedad civil abarca una gran variedad de organizaciones: grupos comunitarios, organizaciones gubernamentales, sindicatos, grupos indígenas, organizaciones de caridad, organizaciones religiosas, asociaciones profesionales y fundaciones.

La sociedad civil también es llamada por algunos teóricos como el Tercer Sector, este término se asocia a la idea de una etapa separada del Estado y el “mercado”. La participación ciudadana según el diccionario de la Real Academia Española; señala: F.1. Acción y efecto de participar. 2. Aviso, parte o noticia que se da a alguien. 3. Parte que se juega en un número de lotería. 4. Billeto en que consta. 5. Econ. Parte que se posee en el capital de un negocio o de una empresa.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Diccionario esencial de la lengua española, Real Academia Española, Espasa Calpe, Madrid, 2006, p.1102.

Para Giovanni Sartori la participación: es tomar parte en persona, un tomar parte activo que verdaderamente mío, decidido y buscado libremente por mí. No es, por lo tanto, “formar parte” de modo inerte ni es “estar obligado” a formar parte de. Participación es poner en movimiento (por uno mismo), no “ser puesto en movimiento” por terceros (movilización).<sup>59</sup>

Para Juan Manuel Cabrera Santana, la participación ciudadana puede comprender diferentes acciones de sus miembros de una comunidad.

El objetivo podría ser algunos de los siguientes:

- Comprometerse en la vida pública;
- Seleccionar a otros individuos que los representaran ante diferentes instancias;
- Intervenir en la formación de programas y las decisiones políticas.<sup>60</sup>

Menéndez Alzamora define la participación ciudadana como: “el conjunto de actividades, procesos y técnicas por lo que la población interviene en los asuntos públicos que le afectan”.<sup>61</sup>

Con los anteriores conceptos podemos concluir que: la participación ciudadana es el elemento sustancial de un sistema democrático. Su propósito es fortalecer y construir herramientas que permitan mediante la generación de espacios de participación, la interacción entre la sociedad civil y el Estado.

---

<sup>59</sup> Sartori, Giovanni. “¿Qué es la democracia?”, Taurus, México, 2008, p. 94.

<sup>60</sup> Cabrera Santana, Juan Manuel “Democracia y Participación Ciudadana”, Fundación Emmanuel Mournier, Madrid, 2008. P. 278.

<sup>61</sup> Menéndez Alzamora, Manuel. “Participación y representación política”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, p. 278.

Participación ciudadana como elemento base, misma que se define como la participación de las personas en actividades de interés colectivo y/o público, e incluye la participación política y la participación social.

La OCDE elaboro el manual que contiene los distintos niveles de participación ciudadana, los cuales mediante su institucionalización, la ciudadanía contará con la facultad para incidir en el proceso de las políticas públicas, trayendo consigo un mayor grado de legitimación y gobernabilidad en el ejercicio gubernamental. Dichos niveles de participación constan de información, consulta y participación, para la elaboración de políticas públicas.

En el estudio de la interacción Estado-ciudadanía, la perspectiva adoptada, como se mencionó con anterioridad, es la de las instituciones públicas y los niveles de participación ciudadana.

Información: las instituciones públicas difunden, los ciudadanos obtienen información a partir de su propia demanda.

La información puede proporcionarse en varias formas: impresa, audio, visual, electrónica, etc.

Consulta: Las instituciones públicas demandan y reciben respuestas de los ciudadanos sobre la elaboración de políticas públicas. Para obtenerlas, dichas instituciones definen de que interlocutores desean recibir una opinión, así como los puntos precisos sobre los cuales opinar.

Para que esto sea posible, también es necesario informar previamente a los ciudadanos sobre estos puntos. En esas condiciones, la consulta crea una relación bidireccional limitada entre instituciones públicas y ciudadanos.

Participación activa: los ciudadanos participan activamente en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas públicas. Esto refiere a que los mismos

ciudadanos jueguen un rol en la elaboración de políticas; por ejemplo, proponiendo alternativas. Sin embargo, tanto la definición de una política como la decisión final sigue siendo responsabilidad del gobierno.

La participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones crea una relación bidireccional entre las instituciones públicas y los ciudadanos y se fundamenta en el principio de la coparticipación.

Al pasar de la información a la consulta y de allí a la participación activa, la influencia de los ciudadanos en la toma de decisiones se ha incrementado. La influencia de los ciudadanos no puede en ningún caso sustituir la aplicación de las reglas formales y de los principios de la democracia, que consisten en elecciones libres y honestas, asambleas verdaderamente representativas, ejecutivos responsables de sus actos, instituciones públicas políticamente neutras, pluralismo y respeto de los derechos humanos.

Herramientas a utilizar para lograr una participación ciudadana activa: invitar a los ciudadanos a participar en la elaboración de una política, es el medio más eficiente de fortalecer las relaciones instituciones públicas-ciudadanos. La Administración pública reconoce el papel autónomo de los ciudadanos en esta relación y lo respalda.

Los mecanismos de participación ciudadana que se pueden implementar para adquirir legitimidad y gobernabilidad en un contexto democrático.

La posibilidad de implementar una nueva forma de hacer gobierno, administrar y gestionar los recursos políticos de manera diferente a la tradicional, son instrumentos de participación ciudadana específicos, como es el caso del presupuesto participativo.

## **2.8. Sociedad de Bienestar.**

Existe un intenso debate acerca de cuánto debe involucrarse el Estado en la vida y economía de los gobernados, existen diferentes posiciones en cuanto a la geometría política, sin embargo es una realidad que los Estados proveen ciertos bienes y servicios a la población.<sup>62</sup>

Otras de sus funciones económicas, en la que están de acuerdo la mayoría de los economistas, es fomentar la igualdad de oportunidades. El Estado de Bienestar entra en este orden. El sociólogo alemán Niklas Luhmann lo define como “un Estado que dota de extensas prestaciones sociales a determinadas capas de la población.”<sup>63</sup>

Un ejemplo de una prestación social en nuestro país son las pensiones que se otorgan a las personas de edad avanzada una vez que dejan de trabajar: lo mismo puede decirse de los programas de combate a la pobreza, alfabetización y ayuda a las personas con discapacidad.

La democracia es sostenible cuando las mayorías acceden a niveles de bienestar correspondientes a la etapa de desarrollo que tiene la sociedad en la que viven y, en consecuencia, cuando la calidad de la democracia renueva la legitimidad.

Está tendrá mejores condiciones de perdurar en tanto sirva a la creación del bienestar individual y colectivo de una sociedad. Si fracasa en esa tarea, tarde o temprano aumentara su debilidad y la probabilidad de ser reemplazada.

Una sociedad en la que la mayoría de sus habitantes goza de derechos ciudadanos, donde el ejercicio de ellos no está confinado a una minoría, conforma

---

<sup>62</sup> Molina, Ignacio. op. Cit. P. 50. “Según el famoso Informe Beveridge”, que es el que pone en marcha el sistema de bienestar británico, el gobierno debe responsabilizarse de ofrecer a su población sanidad gratuita, pensiones no ha afectado a la estructura básica del Welfare State.

<sup>63</sup> Luhmann, Niklas. “Teoría política en el Estado de bienestar”, Alianza, Madrid, 1993, p. 47.

lo que llamaremos una sociedad de bienestar. La idea de bienestar ciudadano se vincula con la finalidad de la democracia.

Alcanzar el bienestar es la difusión mayoritaria y sostenible de derechos ejercidos en un momento dado del desarrollo de la sociedad. Así debería asegurarse la permanencia y reproducción del sistema democrático por la vía de la legitimidad, de la satisfacción de las demandas sociales y de la creciente realización y difusión de los derechos.

- ✓ El electoral, cuyo elemento definitorio es la calidad de los procedimientos para acceder a los puestos públicos.
- ✓ El de la ciudadanía, como un criterio para evaluar la calidad de la democracia en su capacidad para lograr que los individuos hagan uso efectivo de sus derechos nominales.
- ✓ El de bienestar, que evalúa la extensión de la ciudadanía, su amplitud. Esta es, en definitiva, el último plano de la construcción democrática. El ejercicio sostenible del mayor número de derechos por el mayor número de personas.
- ✓ El bienestar ciudadano es el objetivo final del sistema democrático, una fuente de revitalización, duración y ampliación del sistema.
- ✓ El ciudadano es un individuo que ejerce un conjunto de derechos que le son atribuidos.
- ✓ El individuo es un portador de derechos; el ciudadano, un actor de derechos. El ciudadano incorpora a su vida la idea fundadora de nuestras organizaciones políticas.



El bienestar consiste, en esta perspectiva, en el ejercicio de la ciudadanía. El bienestar ciudadano es la realización de los derechos, su perduración y su difusión al mayor número de habitantes.

La igualdad de oportunidades debe ser una finalidad de la democracia. Vínculo entre bienestar, legitimidad y sostenibilidad democrática.

La unidad de análisis de la economía de bienestar es el individuo y su bienestar se mide en términos de utilidad. La utilidad es una medida de satisfacción relativa, generalmente asociada al consumo de bienes y servicios. A mayores niveles de utilidad, mayores niveles de bienestar.

Tres enfoques conceptuales que pueden servir para cuantificar el bienestar humano:

- 1) Bienestar subjetivo. Se refiere a la percepción de cada individuo sobre su calidad de vida. La cuantificación de niveles agregados de “felicidad”.
- 2) Capacidades. Se fundamenta en criterios de justicia social. La calidad de vida corresponde a la libertad que tiene el individuo para escoger entre las diferentes combinaciones de funcionalidades.
- 3) Asignaciones justas o con equidad, se centra en la inclusión de aspectos no cuantificables de la calidad de vida en la determinación del bienestar.

Resumiendo el bienestar ciudadano es el ejercicio colectivo de los derechos – políticos, civiles y sociales-: la ciudadanía es el proceso y la adquisición individual de esos derechos.

La democracia instrumental (condición necesaria) está constituida por la democracia electoral y por la forma de controles y balances de las instituciones republicanas.

La democracia de ciudadanía garantiza su goce efectivo, y los difunde a la mayoría de los habitantes construyendo la sociedad de bienestar. La democracia de ciudadanía excede, por tanto, a la electoral y al goce del núcleo básico de los derechos civiles.

Por lo que concluimos diciendo que: la democracia es una organización del poder en la sociedad cuya legitimidad se basa en su origen (elecciones) en la forma en que es ejercicio según reglas y procedimientos (Estado democrático de derecho) y en su objetivo declarado de desarrollar la ciudadanía política, civil y social.

Es decir, supone que el objetivo colectivo de la sociedad es mejorar su bienestar,

En función de ello, el mejor sistema es la democracia

## CAPÍTULO III

### ESTUDIO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

#### **3.1. Concepto y antecedentes.**

Tradicionalmente lo “local” se ha considerado un espacio privilegiado para la construcción democrática y la participación ciudadana.<sup>64</sup> Es el lugar donde con más frecuencia los vecinos y las vecinas entran en contacto con la representación política o con el personal técnico de la administración, donde se materializan normalmente los servicios del Estado.

El ámbito municipal, las ciudades, mediante el impulso de muchos gobiernos locales se están convirtiendo en el marco de la renovación democrática actuando a modo de laboratorio de la democracia, a partir de la integración a la ciudadanía plena a importantes sectores de la población normalmente excluidos de la acción pública y es aquí donde la democracia real toma sustancia cuando se ejerce en los espacios de toma de decisiones.

La democracia participativa<sup>65</sup> local configura un escenario al de la participación en la democracia representativa tradicional.<sup>66</sup> Esta nueva configuración es la que dispone el marco adecuado para la emergencia de los procesos de innovación democrática local. A partir de los trabajos realizados por Ernesto Ganuza se

---

<sup>64</sup> “Participación Comunitaria, “Participación Social”. Participación Ciudadana”, son conceptos que aluden a una democratización de la vida municipal. Olmedo Raúl, El Cuarto Orden de Estado, Pág. 66 Editorial Comuna 2000, México.

<sup>65</sup> “La democracia Participativa” es una de las macro tendencias mundiales, en la democracia electoral el ciudadano sólo participa para elegir a sus representantes, pero en la democracia participativa se trata de que la propia comunidad decida sobre lo que hay que hacer en cada caso concreto, cada día. *Ibidem*

<sup>66</sup> Democracia Representativa. El pueblo gobierna a través de sus representantes electos en forma directa periódicamente, mediante el voto, para que los mandatarios desempeñen las funciones públicas por sí mismo. Rojas Díaz Duran, Alejandro.- “La Participación Ciudadana”, Ed. Porrúa, Pág. 15, México, 2007., Según este modelo las élites compiten por el poder mediante procedimientos legítimos, para establecer el gobierno de las minorías con el consentimiento del pueblo, pero con un consentimiento manipulado.- Boaventura De Sousa Santos y Leonardo Avritzer, “Para ampliar el canon democrático”, pp. 35-45.

pueden hablar de algunos principios<sup>67</sup> de funcionamiento comunes a la democracia participativa y al presupuesto participativo:

- La participación se organiza en un marco regulado abierto y autoconstitutivo según un método estructurado: en cada etapa, las reglas del juego deben ser claras. La reglamentación, de carácter autoconstitutiva, define y protege el espacio de diálogo y comunicación, con el tiempo necesario para la información previa y la discusión.
- La participación debe acompañarse de medidas formativas e informativas útiles para los diferentes protagonistas, Además significa que la información debe ser accesible a todos es decir socializar la información y el aprendizaje colectivo.
- La participación es universal, abierta a toda la ciudadanía. Implica un tipo de participación que no privilegia la participación asociativa, está orientada a toda la ciudadanía organizada y no organizada.
- La participación<sup>68</sup> está vinculada a un proceso de toma de decisiones, por lo tanto, dirigidos a priorizar políticas, y no a tomar posiciones sobre políticas ya diseñadas.
- La participación se vertebra en torno a asuntos de interés para la comunidad, lo cual conduce a la generación de un espacio participativo en el que se delibera el interés general, y no la negociación de intereses particulares.

---

<sup>67</sup> Ganuza, Ernesto, "Democracia y nuevos horizontes, emergencias y límites de los Presupuestos Participativos en España", Acciones e Investigaciones Sociales, núm. 20, marzo 2005, pág. 5-39.

<sup>68</sup> La participación se ha convertido en una palabra clave del lenguaje político de los últimos años. Se le Utiliza en varios sentidos: 1) como una nueva relación de solidaridad entre el Estado y la sociedad. 2) como una nueva ética social que oriente la intervención y la acción de la sociedad para que ella pueda resolver sus necesidades por sí misma con el apoyo del Estado. 3) como un medio para multiplicar los efectos productivos de los recursos financieros del gobierno, que compense su escasez en el tiempo de crisis, para poder seguir construyendo las infraestructuras básicas de las comunidades sociales. 4) como una manera de sustituir el dinero por el trabajo para la construcción de obras públicas, la generación de actividad económica y la creación de empresas productivas. 5) como una ideología. *Ibidem*.

- La participación reconoce el pluralismo de intereses y necesidades, incitando a la transformación de este pluralismo a través de un espacio participativo heteróreflexivo y deliberativo.
- El espacio participativo organiza las condiciones para que los conflictos se expresen, las divergencias se pongan a debate, se encuentren consensos o la política pueda arbitrar con conocimiento de causa.
- Los resultados del proceso participativo son objetos de una evaluación permanente y compartida, que pueda desembocar en reorganizaciones que se imponen desde el propio proceso, pero también, en el control de la ejecución y gestión de las decisiones alcanzadas.

Entre las nuevas prácticas democráticas figura, en un lugar destacado el presupuesto participativo como una herramienta de la democracia directa que pone sobre el tapete de la gestión local la existencia de la fórmula de cogestión y codecisión entre instituciones y ciudadanía en materias importantes del gobierno municipal.<sup>69</sup>

Si bien es relativamente fácil hablar de este modelo, su conceptualización es un tema pendiente en el mundo académico. Algunas definiciones ofrecen una visión técnica y otras son más políticas; por ejemplo, la del economista Ubiratan de Souza<sup>70</sup> que lo define: “Como un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, en el cual la población decide el presupuesto y las políticas públicas, de manera que su participación no se limita a votar cada cierto tiempo, sino que también toma decisiones y controla la gestión del gobierno”.

Otros como Tarso Genro:<sup>71</sup> “Quien lo plantea a modo de una especie de esfera pública no estatal de cogestión”.

---

<sup>69</sup> Francés García, Francisco., Carrillo Cano, Antonio. “Guía Metodológica de los Presupuestos Participativos”, pág. 13, editorial Colectivo preparación, Alicante España, 2008.

<sup>70</sup> Economista Brasileño encargado de la aplicación del presupuesto participativo en el Estado de Rio Grande do Soul y que jugó un papel importante en el de Porto Alegre.

<sup>71</sup> Exalcalde de ciudad de los periodos 1993-1996 y 2000-2003.

Por su parte, el académico Luciano Fedozzi lo señala como una esfera pública de cogestión del fondo municipal que combina formas de democracia directa con formas de democracia participativa semi-directa (por la elección de delegados) y destaca un hecho importante: “los criterios y normas que rigen la toma de decisiones son objetivos impersonales y universales y los procedimientos, previsibles y conocidos por todos los participantes”.<sup>72</sup>

Boaventura de Sousa<sup>73</sup> considera que: “El presupuesto participativo es una estructura y un proceso de participación comunitaria basada en tres grandes principios y en un conjunto de instituciones que funcionan como mecanismo o canales de participación popular regular y permanente, sustentada en el proceso de toma de decisiones del gobierno municipal”.

#### **Los tres principios son los siguientes:**

- A) Todos los ciudadanos tienen derecho a participar, pues las organizaciones comunitarias no detentan a este respecto, formalmente por lo menos, un estatuto o prerrogativa especiales;
- B) La participación está dirigida por una combinación de reglas de democracia directa y de democracia representativa, y se realiza a través de instituciones de funcionamiento regular cuyo estatuto interno está determinado por los participantes;
- C) Los recursos de inversión se distribuyen de acuerdo con un método basado en una combinación de “criterios generales” –criterios sustantivos, establecidos por las instituciones participativas con el objetivo de definir prioridades- “criterios técnicos- criterios de viabilidad técnica o económica, definidos por el ejecutivo, y normas jurídicas federales, estatales o locales, cuya implementación corresponde al ejecutivo.

---

<sup>72</sup> S. Barceló, y Z. Pimentel. “Radicalizar la Democracia. Porto Alegre: un modelo de Municipio Participativo”. Madrid. Ed. Catarata, 2003, pág. 66.

<sup>73</sup> De Sousa Santos Boaventura.- “Democracia y Participación: El ejemplo del presupuesto participativo”, pág.28, edit. El Viejo Topo, España, 2003.

Otros definen al presupuesto participativo como un proceso de toma de decisiones basado en reglas generales y en criterios de justicia distributiva, debatidos por órganos institucionales regulares de participación, en los cuales las clases populares tienen su participación mayoritaria.

Los presupuestos participativos son una forma de participación de la ciudadanía en la gestión de nuestra ciudad, mediante el cual entre todos los vecinos y vecinas podemos participar en la elaboración del presupuesto público municipal.

El presupuesto participativo es una herramienta de la democracia directa que pone sobre el tapete de la gestión local la fórmula de cogestión y codecisión entre instituciones y ciudadanía en materias importantes del gobierno municipal.<sup>74</sup>

Nosotros consideramos que el presupuesto participativo es un espacio público en el cual el gobierno y la sociedad se reúnen para ponerse de acuerdo acerca de cómo empatar las prioridades de los ciudadanos con la agenda de políticas públicas. O bien como lo sostiene Martha Ochman “La nueva gobernanza o la nueva gestión pública se construyen sobre la aspiración de volver más pública la política pública.”<sup>75</sup>

**Modelos de presupuesto participativo.** Quizás, existen tantos como lugares en los que se aplica esta iniciativa. Lo interesante es que más allá de las etiquetas participativas más conocidas (Porto Alegre como referente constante), lo que tiene un protagonismo creciente son las experiencias singulares.

Bajo el nombre de “presupuestos participativos” se incluyen experiencias muy heterogéneas, cuyo denominador común es la implicación ciudadana en el proceso presupuestario. El grado de participación ciudadana varía en las

---

<sup>74</sup> Francés García Francisco, Carrillo Cano Antonio. “Guía metodológica de los presupuestos participativos”, pág. 8, editorial Colectivo preparación, Alicante España, 2008.

<sup>75</sup> Ochman, Martha. “Alternativas teóricas de la participación ciudadana en las decisiones públicas”, Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de democracia, pág. 75, Editorial Limusa, México 2006.

Experiencias actuales, pudiendo ser mayor o menor en función de diversos criterios:

1. Experiencias “minimalistas”, en las cuales se debate públicamente menos del 2% del presupuesto total, lo que puede llegar a representar hasta el 20% del presupuesto de inversión. Se trata de experiencias, normalmente, incipiente, animadas por una cierta cautela.
2. Ciudades que debaten una parte significativa de su presupuesto de inversión (del 20% al 100%), lo cual representa, por lo general, entre el 2% y el 10% (excepcionalmente más) del presupuesto municipal total.
3. Ciudades que someten a discusión no solamente su presupuesto de inversión sino una parte o la totalidad de los recursos de personal y de mantenimiento. Su número es extremadamente reducido, mientras que aquellas en las cuales se somete a debate público el 100% del presupuesto municipal son excepcionales.

Proceso como este demuestra que la democracia participativa es capaz de convivir y complementar a la democracia representativa, y puede colaborar en la gestión pública de la ciudad

### ***Requisitos iniciales del presupuesto participativo.<sup>76</sup>***

En primer lugar, es necesaria una firme voluntad política, tanto del alcalde como del resto del equipo de Gobierno Municipal; debe concentrarse en el cumplimiento de los compromisos presupuestales contraídos con la población.

Para que un proceso de este tipo pueda fructificar es necesario contar con voluntad política real en el proyecto.

---

<sup>76</sup> Ibídem



Los presupuestos participativos son un instrumento de profundización democrática que hace la democracia más participativa, y la puesta en marcha de una iniciativa de este tipo debería contar con el acuerdo de todos los partidos políticos existentes en el municipio.

Como segundo requisito cabe hablar de honestidad y transparencia en la gestión municipal. Dicha idea, que asume como estrategia general nuevas formas de gobierno más colaborativas, abordan los conceptos de *responsiveness* (capacidad para generar respuesta desde la esfera pública a partir del circuito de representación política) y *accountability* (rendición de cuentas y transparencia en la gestión).

Como tercer elemento que debe estar presente en las condiciones iniciales del presupuesto participativo, es conveniente decidir desde el primer momento que partidas del presupuesto municipal se someten a debate de la ciudadanía.

**El ciclo del presupuesto participativo:** lo componen las distintas fases que lo componen siguen un esquema progresivo de información-consulta-decisión.<sup>77</sup>

1. Comienza con la decisión política de llevarlo a cabo.
2. El acuerdo político es necesario activar una campaña de difusión pública para dar a conocer a la ciudadanía el proceso de presupuestos participativos. Esta campaña debe lograr, con el desarrollo de diversas metodologías, constituir un grupo motor, esto es, el grupo de vecinos que impulsara el proceso y será el responsable de redactar el auto reglamento del presupuesto participativo.

Paralelamente se inicia también un proceso de información dirigido específicamente a los sectores más activos de la ciudadanía, a

---

<sup>77</sup>Goldfrank. Benjamín. "Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio", Revista de Ciencia Política Vol. 26, núm. 2, 2006 pp. 3-28.

asociaciones y a colectivos presentes en la ciudad, con el fin de ir implicando sucesivamente a todas las capas de ciudadanía que sean susceptibles de incorporarse, ya que contribuirán sin duda al impulso del proceso a través del grupo motor y en sus propios contextos.

Iniciar también procesos formativos amplios, idea del funcionamiento del presupuesto participativo y también pueda conocer cómo funciona esta experiencia en otros lugares y municipios.

3. Una vez aprobado el auto reglamento y el calendario, se inicia la fase asamblearia, cuya principal acción previa, al margen de actividades de difusión, consiste en el proceso de capacitación de los vecinos/as que coordinaran las asambleas, en el caso de que así sea decidido en el auto reglamento.
4. De las asambleas: sean de carácter sectorial y/o territorial, surgen dos elementos centrales en el proceso del presupuesto participativo: las propuestas ciudadanas y las personas elegidas en las propias reuniones como delegadas o representantes de los y las participantes en cada asamblea.
5. Las propuestas ciudadanas, una vez recogidas en las asambleas, son sometidas a informes de viabilidad técnica y jurídica y, en el caso de que sean factibles, a informes técnicos de carácter económico con el fin de elaborar un presupuesto orientativo de su coste.
6. Las personas elegidas como representantes o delegadas conforman el órgano de representación del presupuesto participativo: la mesa o consejo de presupuestos participativos. Dicho órgano es el encargado de llevar a cabo la priorización de propuestas con el fin de determinar cuáles deben llevar finalmente a cabo de acuerdo a los recursos disponibles. La mesa o consejo por lo tanto es el órgano responsable de aprobar el documento final del presupuesto, esto es, el conjunto de propuestas ciudadanas finalmente aprobadas para integrarse en el presupuesto municipal del siguiente año.

Una vez aprobado este documento en el pleno municipal y consignado las partidas presupuestarias correspondientes, comienza la fase de ejecución, evaluación y seguimiento. Esta fase cierra el ciclo del presupuesto participativo, puesto que en ella se realiza la evaluación del proceso, que llevara a la elaboración del nuevo auto reglamento para la siguiente anualidad, y en ella se crea el órgano de seguimiento y control de los acuerdos adoptados, en el que se fiscalizara la ejecución efectiva de las decisiones finalmente alcanzadas en el proceso de participación.

**Metodología del presupuesto participativo.** El presupuesto participativo se funda, entre otros principios, en la lógica de la acción-reflexión-acción. En este sentido se trata de un proceso creativo, por cuanto parte de una realidad instituida, esta nueva realidad (el proceso y sus resultados) se somete de nuevo a la reflexión y se vuelve a actuar, generando de esta forma una espiral creativa a partir de la cual las acciones conforman un proceso dinámico que sirve para avanzar en:

- El modelo de participación actual en la administración pública local y el que se pretende impulsar con el desarrollo de los presupuestos participativos.
- La labor de información, capacitación y coordinación por parte del equipo técnico encargado del proceso de los presupuestos participativos.
- Reunión con el equipo de gobierno municipal.
- Reunirse con los y las responsables técnicos de las áreas municipales. Se va a profundizar en la manera de elaborar el presupuesto municipal. Por la profundización de la participación ciudadana para que la ciudadanía decida en que gastar el presupuesto municipal y es ese reto. Realizar más encuentros para ir concretando cuáles serán sus responsabilidades en el mismo.
- Reunión con el tejido asociativo de la ciudad para explicarles el proyecto que se pretende iniciar. Esto dará buena cuenta de cuál puede ser el grado de interés y colaboración de las distintas asociaciones y colectivos que existen en la ciudad.

- Y por último, a la ciudadanía en general se debe plantear una campaña de información continua.

Tratándose de un mecanismo de democracia participativa en la gestión pública, que tiene como objetivo central generar procesos e instancias de participación ciudadana en el establecimiento de prioridades presupuestarias.

Por medio de debates y consultas, los habitantes de una ciudad se acercan y forman parte del proceso de planeación del presupuesto público y lo hacen expresando sus necesidades y sus prioridades.

El gobierno paulatinamente va incluyendo las prioridades de los habitantes en el presupuesto para que parte del dinero se destine exclusivamente a satisfacer las necesidades que los mismos ciudadanos manifestaron como más importantes.<sup>78</sup>

Por lo anterior, el presupuesto participativo es aquél que incluye las preferencias de los ciudadanos.

Derivado del análisis de los múltiples conceptos podemos advertir que el presupuesto participativo además sirve para:

- Promover un proceso de democracia participativa, equidad y transparencia así como a:
- Destinar los recursos de la ciudad en mejorar las condiciones de vida de los habitantes y alcanzar un desarrollo local sostenible e integrado.
- Entablar un diálogo con la comunidad donde el gobierno de la ciudad comparta los temas y servicios que cree más importantes y los ciudadanos pueda ponderarlos y asignarles una prioridad presupuestal.

---

<sup>78</sup> Schneider, Aarón. "Construcción institucional competitiva: el PT y el Presupuesto Participativo de Rio Grande do Sul". En *Diseño institucional y participación política: experiencias en el Brasil contemporáneo*, editado por Catia Lubambo, Denilson Coêlho y Marcus Melo. Buenos Aires: CLACSO, 253-291.

- Consultar con los ciudadanos las prioridades y planes presupuestales del gobierno.
- Para que se rompa la concepción tradicional de que el presupuesto es algo técnico abordado por puros profesionales, para pasar a ser un proceso donde todos y cada uno de nosotros podamos involucrarnos en el destino y manejo de nuestros recursos públicos.
- Para que la población haga un diagnóstico de sus necesidades, las cuantifique, elabore sus demandas, escoja las prioritarias y efectúe un seguimiento de la ejecución de tales acciones.

**Antecedentes del presupuesto participativo.** La idea y la puesta en práctica del “Orçamento Participativo” o presupuesto participativo, nace a partir de 1988 en algunas ciudades brasileñas, siendo el ejemplo más difundido el del gobierno municipal de la ciudad de Porto Alegre Brasil, liderado por el partido de los trabajadores.<sup>79</sup>

La Institucionalización de esta iniciativa ha sido objeto de creciente interés fuera de las estrictas fronteras donde se desarrolla un programa de gestión urbana de la ONU (sección para América Latina) como una de las veintidós mejores prácticas de gestión pública. En la conferencia mundial de la ONU (HABITAT II), celebrada en Estambul en junio de 1996, esta experiencia fue escogida como una de las 42 mejores prácticas de gestión urbana del mundo, y en esas mismas fechas fue incluida como una de las recomendaciones de la Declaración Final de la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales para HABITAT II.<sup>80</sup>

El presupuesto participativo de Porto Alegre no está exento de problemas y, probablemente, su aspecto más notable es el modo en que ha afrontado esos problemas, transformándolos en desafíos generadores de nuevas energías y exigencias democráticas, tampoco es una receta de ingeniería democrática

---

<sup>79</sup> Francés García, Francisco., Carrillo Cano Antonio. “Guía Metodológica de los Presupuestos Participativos” pág. 8, editorial Colectivo preparación, Alicante España, 2008.

<sup>80</sup> PNDU, “Nuestra Democracia”, pág. 113, ed. FCE, México 2010.

susceptible de poderse aplicar de forma mecánica en otros lugares, muchas ciudades brasileñas, latinoamericanas y europeas se han inspirado en la experiencia de Porto Alegre lo han hecho no para adoptar su organigrama, sino para buscar en ellas las señales institucionales y políticas de una democracia de elevada intensidad, que, como es obvio puede y debe asumir varias formas.

Esta iniciativa urbana se orienta hacia la redistribución de los recursos de la ciudad a favor de los grupos sociales más vulnerables, a partir de los medios de la democracia participativa: el presupuesto participativo adoptado en la ciudad de Porto Alegre- capital del estado de Rio Grande Do Sul, en Brasil- desde 1989. En la actualidad, está vigente, bajo varias formas, en 144 ciudades brasileñas, en algunas otras ciudades de América latina (como por ejemplo, Rosario en Argentina y Montevideo en Uruguay), en algunas ciudades de España (principalmente en algunas ciudades vecinas de Barcelona, en Francia (Saint-Denis) y en Canadá (Toronto), y en los estados Kerala y Bengala occidental en la India.

### **3.2. Objetivos y alcances del presupuesto participativo.**

La intención principal del presupuesto participativo es insertar en el ciclo anual presupuestario procedimientos de democracia directa. Las decisiones no se toman solamente en el nivel político-técnico, sino que la población, a través de un procedimiento de debates y consultas, es quien determina y decide la cuantía de los ingresos y los gastos, así como dónde y cuándo realizar las inversiones, cuáles son las prioridades, y cuáles son los planes y acciones que deben llevar a cabo sus gobernantes.<sup>81</sup>

**¿Para qué sirven los presupuestos participativos?:** El presupuesto participativo tiene como principal objetivo la participación directa de los vecinos y vecinas con el fin de establecer las principales necesidades cotidianas de la

---

<sup>81</sup> Goldfrank, Benjamín. "Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio", *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, n° 2, 2006, pp. 3–28.

ciudad, e incluirlas en el presupuesto anual del municipio, priorizando las más importantes y realizando un seguimiento de los compromisos alcanzados, y como lo sostiene el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo:<sup>82</sup> “El objetivo central de influir directamente en la toma de decisiones acerca del presupuesto”.

Y estos procesos tienen ciertos beneficios claros:

Aseguran que las prioridades del gasto público estén en línea con necesidades de los ciudadanos. Promoviendo la participación ciudadana, el acceso a la información pública e impulsan mayor transparencia y por lo general resultan en más eficiencias y eficacia en la gestión de gobierno.

**Además de decidir parte del presupuesto municipal los presupuestos participativos también pretenden:**

- Promover que la ciudadanía no sea simple observadora de los acontecimientos y decisiones, y que pueda convertirse en protagonista activa de lo que ocurre en la ciudad, profundizando así en una democracia participativa.
- Buscar, entre todos y todas, soluciones que correspondan con las necesidades.
- Lograr una mayor transparencia, eficiencia y eficacia en la gestión municipal, al compartir entre representantes políticos, personal técnico y ciudadanía el debate acerca de en qué se van a gastar nuestros impuestos.
- Fomentar la reflexión activa y la solidaridad por cuanto los vecinos y vecinas tienen la oportunidad de conocer, dialogar sobre los problemas y demandas del resto.
- Mejorar la comunicación entre administración y ciudadanía, generando espacios de debate entre representantes políticos, vecinos, colectivos y personal técnico.

---

<sup>82</sup> PNDU, Nuestra Democracia, pág. 113, ed. FCE, México 2010.

Como lo sostiene la exdiputada local Guadalupe Mondragón González: “La promoción de la participación ciudadana y el debate de la población en el planeamiento, proposición y control del gasto público; ya que la ciudadanía consciente de que el presupuesto se compone de recursos limitados, participa por intermedio de él, estableciendo prioridades en la asignación del mismo”.<sup>83</sup>

De igual forma como lo subraya la revista era de gestión urbana: “El presupuesto participativo implica un amplio proceso de empoderamiento de la población y de cesión o de compartir el proceso deliberativo con sectores más pobres de la población”.<sup>84</sup>

### **3.3. Experiencia exitosa en Brasil (Porto Alegre)**

Brasil es una sociedad con una larga tradición de política autoritaria. La predominancia de un modelo de dominación oligárquico, patrimonialista y burocrático dio lugar a una forma de Estado, un sistema político y una cultura caracterizada por los siguientes aspectos: marginación política y social de las clases populares, o su integración a través del populismo y el clientelismo.<sup>85</sup>

Convirtiéndose en una sociedad marcada por desigualdades sociales escandalosa, que, en realidad, han aumentado bastante en los últimos años.

La constitución de 1988 en Brasil da paso a los derechos de la ciudadanía, en la descentralización política. En este contexto se crean las condiciones para que las fuerzas políticas iniciasen experiencia innovadoras de participación popular en gobiernos populares.

---

<sup>83</sup> Mondragón González, Guadalupe.- Iniciativa de Reforma al Código financiero del Estado de México y Municipios, Palacio del Poder Legislativo, Toluca de Lerdo, Estado de México, 2010.

<sup>84</sup> Revista Era Urbana, Programa de gestión Urbana, Coordinación regional para América y el Caribe, editorial Yves Cabanes, Pág. 10, Quito Ecuador, 2004.

<sup>85</sup> De Sousa Santos, Boaventura. “Democracia y Participación “El ejemplo del Presupuesto Participativo”, pág.1, edit. El Viejo Topo, España, 2003.



En enero de 1989 el PT (Partido Dos Trabalhadores) asumió la administración de Porto Alegre, misma que estableció una nueva modalidad de gobierno municipal, conocida como "administración popular".

Se fundamentaba en una innovación institucional que pretendía garantizar la participación popular en la preparación y en la ejecución del presupuesto participativo municipal y, por lo tanto, en la distribución de los recursos y en la definición de las prioridades de inversión.

Porto Alegre con una población de 1,3 millones de habitantes y 495,53 Km<sup>2</sup>, es la principal ciudad industrial, produce el 12,4% del producto industrial bruto del estado.<sup>86</sup>

En las últimas décadas, tal y como sucede con otras capitales brasileñas experimento un proceso acelerado de urbanización.

Otros indicadores sociales muestran como la esperanza de vida en el Estado es de 68 años para los hombres y de 76 para las mujeres la tasa de mortalidad ha descendido del 52,6% al 18,4% por cada mil niños menores de un año.<sup>87</sup>

En el periodo actual del sistema político brasileño, la nueva república, el poder municipal reside en dos instancias elegidas por separado: el Alcalde, que es la instancia ejecutiva, y la Cámara de Vereadores (Pleno Municipal o Asamblea de Concejales), que es la instancia legislativa. Según la Constitución de 1988, la cámara de vereadores tiene la competencia para aprobar el presupuesto.

En Brasil, el presupuesto público incluye tres niveles: Federal, Estatal y el Municipal. Los municipios tienen una autonomía relativa en la determinación de los ingresos y de los gastos. Los ingresos tienen, por un lado, una procedencia local

---

<sup>86</sup> Fuente datos del IBGE- Instituto Brasileño de Geografía y Estadística- relativos al Censo Demográfico de 200 (dirección de la página: <http://www.ibge.gov.br/ibge/estadística/populacao/censo2000/default.shtm>)

<sup>87</sup> *Ibíd.*

(Impuestos y tasas de diferentes tipos) y, por otro son el resultado de las transferencias federales o estatales.

Los gastos se pueden clasificar en tres grandes grupos: a). Gastos relativos al funcionariado; b). Servicios públicos; c). Inversiones en obras y equipos. La autonomía relativa de los municipios se ejerce, sobre todo, en el tercer grupo de gastos.

El presupuesto participativo, promovido por la alcaldía de Porto Alegre, es una forma de gobierno público que intenta romper con la tradición autoritaria y patrimonialista de las políticas públicas, recurriendo a la participación de la población en diferentes fases de la preparación e implementación presupuestaria<sup>88</sup>, con un énfasis especial en la definición de prioridades para la distribución de los recursos de inversión.

El presupuesto participativo y su marco institucional no se reconocen formalmente desde un punto de vista jurídico<sup>89</sup>. La Ley Orgánica de Porto Alegre prevé que el presupuesto debe discutirse con la población.<sup>90</sup> Ese reconocimiento sólo puede proceder de la cámara de vereadores, aunque dentro de los límites de la legislación federal y estatal.

**Que es el presupuesto participativo en Porto Alegre:** Es una estructura y un proceso de participación comunitaria basado en tres grandes principios y en un conjunto de instituciones que funcionan como mecanismos o canales de participación popular regular y permanente, sustentada en el proceso de toma

---

<sup>88</sup> N Rojas Díaz Duran, Alejandro y Colina Rubio, Ricardo. "La Participación Ciudadana". Ed. Porrúa, Pág. 151, México 2007.

<sup>89</sup> La Ley Orgánica de Porto Alegre prevé que el Presupuesto debe discutirse con la población.

Recientemente, la alcaldía salió ganadora en una acción de inconstitucionalidad interpuesta contra el OP.

<sup>90</sup> La alcaldía de Porto Alegre posee una página de Internet que describe el funcionamiento del OP, (Presupuesto Participativo): <http://www.portoalegre.rs.gov.br/Op/default.htm>

decisiones del gobierno municipal. Los tres principios como lo apuntamos antes en la definición son:

- A) Todos los ciudadanos tienen derecho a participar, pues las organizaciones comunitarias no detentan a este respecto, formalmente por lo menos, un estatuto o prerrogativas especiales;
- B) La participación está dirigida por una combinación de reglas de democracia directa y de democracia representativa.
- C) Los recursos de inversión se distribuyen de acuerdo con un método basado en la combinación de, criterios sustantivos para definir prioridades y criterios técnicos para buscar viabilidad técnica o financiera.

Intervienen 3 tipos de instituciones: Las unidades administrativas del ejecutivo municipal; Gabinete de planeación (GAPLAN), Coordinadora de las relaciones con las comunidades (CRS), Foro de las asesorías de planeamiento (ASSEPLAS), Foro de asesorías comunitarias (FASCOM), Coordinadores de distritos del presupuesto participativo (CROP) y Coordinadores temáticos (CT)

El GAPLAN, que comparte con la CRC las funciones de coordinación, se encarga de traducir las exigencias de los ciudadanos en acciones municipales, técnica y económicamente viables, sometiendo esas exigencias a criterios generales y técnicos.

El segundo tipo de instituciones consiste en las organizaciones comunitarias, dotadas de autonomía frente al gobierno municipal y compuestas principalmente por organizaciones de distritos, que llevan a cabo la mediación entre la participación de los ciudadanos y la elección de las prioridades para los diferentes distritos de la ciudad (Consejos populares, de las uniones de barriadas y de las articulaciones de distrito).

El tercer tipo de instituciones fue concebido para establecer una mediación e interacción permanentes entre los dos primeros tipos, y está formado por instituciones de participación comunitaria con un funcionamiento regular: Consejo del plan del gobierno y presupuesto, conocido también como consejo del presupuesto participativo (COP), asambleas plenarias de distrito, foro de distritos de presupuesto, asambleas plenarias temáticas y el foro temático del presupuesto.

**Proceso participativo.** La ciudad se divide en 16 distritos y en seis áreas para la discusión de la temática del presupuesto.<sup>91</sup>

Distritos del presupuesto participativo de Porto Alegre.

1 Humaitá-Navegantes/Ilhas,

- I. Noroeste,
- II. Leste,
- III. Lomba do Pinheiro,
- IV. Norte.
- V. Nordeste,
- VI. Partenón,
- VII. Restinga,
- VIII. Gloria,
- IX. Cruzeiro,
- X. Cristal,
- XI. Centro Sur
- XII. Extremo Sur
- XIII. Eixode Baltazar,
- XIV. Sul
- XV. Centro ("baixa" de Porto Alegre, en la zona oriental de la ciudad).

---

<sup>91</sup> En 1989, el primer Ejecutivo del PT empezó a dividir la ciudad en cinco distritos. Los dirigentes de las organizaciones comunitarias consideraron que esos distritos eran demasiado grandes, planteaban los problemas de transporte para las reuniones y no correspondían a ninguna tradición política. Entonces en colaboración con esos dirigentes, se decidió la división en dieciséis distritos.

### Áreas temáticas.

- Circulación y Transporte,
- Educación y Ocio,
- Cultura,
- Salud y Asistencia Social,
- Desarrollo Económico e impuestos,
- Organización de la ciudad, desarrollo urbano y ambiental.

Existen dos rondas de asambleas de distrito y temáticas, están abiertas a la participación individual de cualquier habitante de la ciudad y a los representantes de las organizaciones cívicas y de asociaciones, aunque en las asambleas solo votan los habitantes del distrito. Están presentes los delegados del ejecutivo. Los miembros del gobierno municipal (CRC, CROP y GAPLAN), así como los delegados y consejeros del presupuesto participativo son los encargados de coordinar las asambleas.

Antes de que se realicen las asambleas anuales se celebran reuniones preparatorias, que se realizan habitualmente en el mes de marzo, de forma autónoma y sin la interferencia de ayuntamiento. El objetivo de estas reuniones preparatorias es la recopilación de las peticiones y de las reivindicaciones de los ciudadanos, de movimientos populares de base y de instituciones comunitarias relativas a cuestiones relacionadas con los distritos o temáticas; así mismo representa el inicio de la movilización de la comunidad para la elección de los delegados de distrito.

Estas reuniones son cruciales para discutir las exigencias de la comunidad y sus prioridades. Al ser convocadas y presididas por los consejos populares o por los líderes de la comunidad, a veces llegan a ser muy conflictivas, ya que las diferentes orientaciones políticas de las organizaciones comunitarias se manifiestan en la identificación y en la formulación de las peticiones y tienden a marcar todo el debate.

En la primera ronda de asambleas (llamadas desde 1997 asambleas generales populares, de distrito o temáticas). Que se celebran en marzo y abril, se plantean los siguientes objetivos:

1. La presentación, por parte del ejecutivo, del informe de ejecución del plan de inversión del año anterior.
2. La presentación del plan aprobado para el presupuesto en vigor.
3. Evaluación, por parte de los ciudadanos (por distritos o temas) y por el ejecutivo del plan de Inversión del año anterior.
4. La primera elección de parcial de los delegados para los foros de delegados (de distrito y temáticos). Los restantes delegados de distrito o temáticos se elegirán durante el pasaje al siguiente proceso.

Se elige a un delegado por cada diez participantes, empezó a entrar en vigor en el ciclo 2000-2001.

Por lo general, los delegados elegidos en la primera ronda de asambleas plenarios y en las reuniones intermediarias son designados por los dirigentes de las asociaciones presentes en las reuniones y, por tanto, es muy difícil que un ciudadano no integrado en una estructura colectiva pueda ser elegido delegado.

Entre la primera y segunda ronda de las asambleas, de marzo a junio, se celebran las llamadas reuniones intermedias. Las organizaciones y asociaciones comunitarias o temáticas son las encargadas de organizarlas, aunque están integradas por los CROP, de distrito o temáticos, y por los representantes del ejecutivo. En estas reuniones, los participantes se encargan de escalonar las peticiones aprobadas por cada asociación u organización, según las prioridades y criterios generales.

En estas reuniones intermedias se discute y se vota mucho, pero, a veces, las negociaciones reales, aquellas que desembocan en las propuestas que se votaran, se llevan a cabo en reuniones informales de los líderes comunitarios.

Por primera vez, en el presupuesto de 2002 se presenta la educación como gran prioridad: vivienda, educación y pavimentación.

La segunda ronda de las asambleas de distrito y temáticas, que se llevan a cabo en junio y en julio, es coordinada y presidida por representantes del ejecutivo junto con las organizaciones populares (consejo popular, asociaciones etc.) del distrito o tema. Se organiza de la siguiente manera:

- El ejecutivo presenta los principios más importantes de la política fiscal y de la política de ingresos y gastos que influirán en la preparación del presupuesto para el año siguiente: el ejecutivo también presenta criterios generales para la distribución de los recursos de inversión.
- Los delegados de las comunidades presentan a los ciudadanos y al ejecutivo las peticiones jerarquizadas que se aprobaron en las reuniones intermedias (de distrito o temáticas).
- Se eligen dos consejeros efectivos y dos substitutes por cada distrito y tema para el COP. La elección es directa y se utiliza el método de la "chapa". La chapa es una lista de dos efectivos y dos substitutes que pueden presentar cualquier grupo de ciudadanos.

Los consejeros se eligen para un mandato de un año y únicamente pueden ser reelegidos una sola vez.

Sus mandatos pueden ser revocados por el foro de delegados de distrito o temáticos, en una reunión convocada especialmente para ese propósito y anunciada con una antelación de dos semanas.

Los órganos institucionales de la participación comunitaria están formados por los foros de los delegados (16 de distrito y 6 temáticos) y son órganos colegiales con funciones de consulta, de control y de movilización. Su objetivo es ampliar el compromiso de los movimientos populares de base de la comunidad en las actividades del presupuesto participativo, en especial por lo que respecta a la

preparación del plan de Inversión y a la preparación de las obras aprobadas por el COP y llevadas a cabo por el gobierno municipal.

El COP es la principal institución participativa. En él, los ciudadanos elegidos reciben información sobre las finanzas municipales, discuten y establecen los criterios generales para la distribución de los recursos, y defienden las prioridades de los distritos o de los temas.

Las tareas del COP se realizan en dos fases. En agosto y septiembre discute la llamada plantilla presupuestaria. En esta fase, a partir de la propuesta inicial del gobierno los consejeros votan, por ejemplo cuantas calles se asfaltarán, que cantidad de recursos se destinarán a salud, etc.

Esta matriz, cuando ha sido aprobada por el COP, se transforma en una propuesta de Ley de presupuesto que se entrega a la cámara de vereadores el día 30 de septiembre (por exigencia legal).

De septiembre a diciembre, el COP prepara el plan de inversión, en donde se incluye una lista pormenorizada de las obras y de las actividades que el consejo considera prioritarias y, por tanto, la distribución específica de los recursos programados para cada distrito y para cada área temática.

El 30 de septiembre, el ejecutivo municipal entrega a la cámara de vereadores la propuesta de presupuesto aprobado por el COP.

El COP sigue los debates sobre la propuesta de presupuesto en la cámara de vereadores y ejerce presión sobre los legisladores de diferentes formas: reuniéndose con miembros individuales de la cámara, movilizándolo a las comunidades y las áreas temáticas para que asistan a los debates o para que organicen manifestaciones en el exterior del edificio.



Durante todo el proceso, el ejecutivo participa en la definición de las inversiones a través de su oficina de planeamiento, y también a través de las secretarías municipales que asisten a las reuniones del consejo, proponiendo obras y proyectos de interés general.

En la última fase del proceso, el plan de inversiones aprobadas se publica bajo la forma de un folleto y, entonces, se convierte en el documento básico que sirve de referencia para los delegados de las comunidades, cuando ejercen su competencia de supervisión, y para el ejecutivo, cuando rinde cuentas ante los órganos del presupuesto participativo.

C). Los recursos de inversión se distribuyen de acuerdo con un método basado en una combinación de criterios generales -criterios sustantivos, establecidos por las instituciones participativas con el objeto de definir prioridades- y de criterios técnicos- criterios de viabilidad técnica o económica, definidos por el ejecutivo, y normas jurídicas federales, estatales o de la propia ciudad, cuya implementación corresponde al ejecutivo.

Es preciso señalar también que el presupuesto participativo de Porto Alegre no fue fácil su evolución y como lo dijo Tarso Genro, vice-alcalde y, más tarde alcalde en (1992-1996) que esa estrategia política y administrativa refleja una "concepción romántica" de la participación popular y estaba destinada a fracasar debido a tres razones principales:<sup>92</sup>

Primer lugar.- Ni los dirigentes partidarios que encabezaban el ejecutivo ni los dirigentes de las comunidades tenían experiencia alguna en la promoción de la participación institucionalizada.

---

<sup>92</sup> Fredozzi, Luciano. (1997: 134 y Utzig: 211-212). En aquel momento, las relaciones entre el partido y el Ejecutivo eran muy tensas.

En segundo lugar, rápidamente se vio claro que los líderes de las comunidades estaban socializados no sólo en la cultura política del enfrentamiento, sino también en una cultura política del clientelismo, a partir de la cual canalizaban los recursos para las comunidades.

Sus consecuencias fueron frustrantes en el primer año, en lo que refieren a obras fueron muy pocas las que se llevaron a cabo.

Durante el segundo año la dimensión de la frustración era bastante visible, la asistencia a las reuniones fue muy poca, en una reunión de los distritos se contabilizaba más miembros del ejecutivo 25, que personas de la comunidad 16.

De tal suerte que se iniciaron transformaciones administrativas, actividades de planeación estratégicas influidas por la experiencia de Salvador Allende en Chile, se inició un proceso de mediación institucional entre el ejecutivo y las organizaciones comunitarias, con el objetivo de combinar la participación efectiva con la preparación de un presupuesto eficiente, coherente y realista.

A partir de 1992, la participación popular aumento significativamente. Como consecuencia de la recuperación de la credibilidad del presupuesto participativo.

Durante los siguientes años, el aprendizaje y la dinámica institucional hicieron que fuera perfeccionándose.

Una de las criticas planteadas por la oposición y por los medios de comunicación sobre la experiencia del presupuesto participativo venía a decir que, al fin y al cabo, no era más que una nueva versión de la "política del apaño", es decir, una fórmula para resolver algunos problemas urgentes que afectan a las clases populares, quizás menos clientelistas, aunque no menos oportunistas y electoralistas.

Otro hecho que critico fue el de centrar la atención en las necesidades básicas de las clases populares, pues su resultado era desatender cuestiones de interés para otros sectores sociales: las clases medias, los empresarios e incluso los sindicatos.

La innovación institucional fue la aprobación, en 1994, del estatuto interno del consejo del presupuesto participativo, que sintetiza el enfoque normativo que subyace a las operaciones y a los procedimientos.

En tal sentido debemos concluir que el presupuesto participativo en Porto Alegre fue un proceso de toma de decisiones basado en reglas generales y en criterios de justicia distributiva, debatidos y aprobados por órganos institucionales regulares de participación, en los cuales las clases populares tienen una participación mayoritaria.

A las comunidades en donde viven y se organizan estas clases populares se les reconocen derechos colectivos urbanos que legitiman sus reivindicaciones y exigencias, así como su participación en las decisiones adoptadas para responderlas.

#### ***3.4. El presupuesto participativo en el Distrito Federal: Delegación Tlalpan (2002) y Delegación Iztapalapa (2011)***

Experiencia de la Delegación Tlalpan, Distrito Federal: “Hacia un presupuesto participativo”.<sup>93</sup>

**Delegación Tlalpan:** La gobernabilidad democrática a la que aspiramos, para que sea tal, ha de sostenerse desde la base misma de quienes dieron legitimad. En el marco de una cultura política heredada en la que el clientelismo, el corporativismo, la corrupción y el abandono de derechos prevaecían, la población estuvo alejada

---

<sup>93</sup> Morales Noble, Roberto. “La experiencia en Tlalpan, Distrito Federal, Hacia un presupuesto participativo”.

De lo público como si fuera terreno exclusivo de los políticos profesionales, de expertos o administradores.

La democracia participativa es un instrumento indispensable para la gobernabilidad democrática. Para propiciar que la población tenga poder real de decisión para proponer, fiscalizar y compartir la acción de gobernar, es necesario combinar mecanismos de democracia directa, semidirecta y democracia representativa.

El presupuesto participativo, debe dirigirse a una política de prioridades de la inversión y del gasto público, a la transparencia en las actividades de gobierno y al actuar corresponsable de la población, a través de espacios abiertos de participación.

La delegación Tlalpan está ubicada al suroeste del Distrito Federal, dividida administrativamente en cinco zonas: Centro de Tlalpan, Villa Coapa, Padierna Miguel Hidalgo, Ajusco medio, pueblos rurales, con una población total de aproximadamente 589,434.

La atención de sus demandas basados en modelos institucionales de asignación de recursos, basado en el comportamiento histórico presupuestal, el presupuesto participativo, permitió mayor dinamismo en el manejo y asignación de recursos, recogiendo las necesidades reales de la población, priorizando.

"Hacia un presupuesto participativo", fue un espacio en el que autoridades y ciudadanos elaboran de manera conjunta la priorización y seguimiento de la obra pública, (como se puede observar dicho programas sólo lo circunscribieron en el ámbito de la obra pública).

## **Los objetivos de dicho programa sobresalen:**

Establecer nuevas formas de relación democrática entre la ciudadanía y el gobierno, para compartir el poder de decisión sobre los asuntos públicos, transparentar la forma y acciones de gobierno e Impulsar y favorecer la participación autónoma de la ciudadanía.

Ahora bien la participación ciudadana como eje rector de la política de gobierno, a través de las asambleas comunitarias, la consulta pública, la interlocución con organizaciones sociales arraigadas en la demarcación, abriendo alternativas a los ciudadanos que no militan en ninguna organización.

Al no contar con la autonomía para determinar techos y montos definitivos, el programa se basó en la priorización de obras, rezagadas, de beneficio social, criterios de equidad, así como atendiendo las criterios de viabilidad técnica y jurídica.

**Procedimiento:** Difusión (trípticos, volantes, manta etc.) entrega de un manual de apoyo, que contiene la información de procedimientos y niveles de competencia, fases del presupuesto participativo y datos. En forma paralela se instalan mesas informativas en espacios públicos (mercados, lecherías, parques). En el año 2001 se instalaron 350 mesas informativas una por sección electoral y en el 2002 solo 185 y asesoría para llenar formatos para presentación de propuestas, asesoría de tipo jurídico, presupuestal y técnico.

Otra modalidad fueron los talleres para la elaboración de propuestas, para elaboración del POA (programa operativo anual), talleres técnicos y el diplomado "contralores ciudadanos delegacionales". La formación de equipos de monitoreo, para supervisar el desarrollo del ejercicio, elaborar y dar seguimiento a las propuestas territoriales, estos equipos son plurales, autónomos y honoríficos;

Estos grupos instrumentan recorridos por las 5 zonas, para revisar las condiciones de las zonas.

**Elaboración y entrega de propuestas:** Se presentan en el formato incluido en el manual, las revisa la delegación y el equipo de monitoreo considerando la factibilidad técnica, jurídica y social. Después las propuestas se vacían en una boleta por cada unidad territorial, a fin de que la ciudadanía pueda priorizar las obras y los servicios que considere: En el 2001 se recibieron 8,234 y se integraron 573 al POA, en 2002, 6027 y se incluyeron 362. Las urnas se colocan en los espacios públicos para la priorización.

En el año 2002 participaron en la votación 11,427 personas a través de 350 urnas; en el 2003, con 185 casillas el número fue de 20,379 votos.

El presupuesto participativo considera el proceso de consulta y de participación de acuerdo con los tiempos administrativos, el anteproyecto de POA se entrega en septiembre-octubre, y se envía a la Asamblea Legislativa, después de autorizado el presupuesto anual por la asamblea, se ajustan y publican las obras a realizar tanto del presupuesto participativo como las determinadas por la delegación.

**Seguimiento de obra y rendición de cuentas:** Se forman comisiones ciudadanas por obra con vecinos voluntarios para supervisar los tiempos y calidad de las obras, además, ayuda a prevenir el desvío de recursos y uso clientelar. Al final de año, se publica un informe anual y se llevan a cabo reuniones públicas para rendir cuentas a la población.

Del porcentaje de recursos asignados a la obra, en el 2002 el 36% fue para el presupuesto participativo, en el 2003 al 58% durante 2002, de un total de 968 frentes, 574 fueron determinados a través del presupuestos participativos; los resultados indicaron que el drenaje pluvial, sanitario, re-encarpetado y pavimentación representan el 75% de la demanda, siendo los trabajos más apremiantes.

**Avances y logros:** Formular el plan de gobierno a partir de las prioridades identificadas entre autoridad y vecinos, disminuye las demandas inmediatas y particulares, constituye un espacio de formación para la construcción de la democracia. Permite adecuar de modo dinámico los techos presupuestales más acordes a las necesidades actuales y abre canales y mecanismos para la participación autónoma, plural, incluyente, corresponsable y propositiva de la ciudadanía.

**Las dificultades y retos:** La gran limitante es la falta de autonomía, pues si bien es cierto que la ciudadanía en las urnas decide las obras, el gobierno central es el que define la política presupuestal global; así como la resistencia del propio equipo de gobierno, por la tensión que representa conjugar los tiempos y las visiones técnico-normativas con una lógica ciudadana y social.

**Delegación Iztapalapa.** Al entrar al estudio y análisis de la aplicación del Presupuesto Participativo en la Delegación Iztapalapa, del Gobierno del Distrito Federal pudimos observar que se diseñó de manera cuidadosa una convocatoria para la aplicación del presupuesto participativo correspondiente al año 2010 que transcribo de manera sucinta:<sup>94</sup>

**Convocatoria para el ejercicio del presupuesto participativo Iztapalapa 2010”  
“Obras son amores en tu comunidad, decidir el presupuesto, un derecho del pueblo”.**

LIC. CLARA MARINA BRUGADA MOLINA. Jefa Delegacional en Iztapalapa, con fundamento en los artículos 12 y XIV, 21, 22, 104, 105, 112, 117 y 118 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 39, fracciones XLV y XLVIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; 7, 8, fracciones V y VI, fracciones VIII y IX, 76 y 77 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito

---

<sup>94</sup> Brugada Molina, Clara Marina. “Convocatoria para el ejercicio del Presupuesto Participativo Iztapalapa 2010, “obras son Amores en tu comunidad decidir el presupuesto, un derecho del pueblo”, Delegación Política Iztapalapa, Distrito Federal, 2010.

Federal, expide la Convocatoria para el ejercicio del Presupuesto Participativo Iztapalapa 2010.

## **OBJETIVOS**

Propiciar una distribución justa, democrática y equitativa de los recursos públicos con los que dispone el gobierno delegacional, mediante un mecanismo público, objetivo, transparente y auditable, que posibilita intervenir en la solución de los problemas prioritarios en todas la comunidades de la delegación Iztapalapa, sin exclusiones ni condicionamientos.

Efectuar obras prioritarias para la recuperación del espacio público; el mejoramiento y rehabilitación de las calles; la rehabilitación o creación de áreas verdes; y, el mejoramiento o construcción de infraestructura cultural, deportiva y recreativa; así como acciones de desarrollo sustentable, fortalecimiento de la seguridad pública y la cultura.

Generar un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, que contribuya a fortalecer espacios vecinales de reflexión, análisis, revisión y solución a los problemas prioritarios, construyendo una ciudadanía consciente y participativa.

Establecer un vínculo corresponsable entre el gobierno y los gobernados que permita generar procesos ciudadanos de análisis, programación, vigilancia y control de los recursos públicos.

## **ALCANCES**

“Obras son Amores en tu comunidad, presupuesto participativo Iztapalapa 2010”, forma parte de la política de fortalecimiento de la participación social y la democracia participativa en la demarcación; articulada a los procesos de planeación del desarrollo comunitario y territorial, mediante la cual las



comunidades están definiendo sus programas orientados al mejoramiento de las condiciones de vida y a la construcción de una cultura democrática en el país.

Con este ejercicio se democratiza la obra pública y se avanza en la eliminación de los rezagos sociales, al incluirse a todas las Unidades Territoriales en el programa de obras e incluirse a los vecinos en la definición de las acciones.

El presupuesto participativo es un instrumento de gestión local a través del cual se determinaran particularmente las prioridades de la comunidad, las demandas sectoriales , los criterios de asignación de fondos y el programa de inversión de la delegación, así como el control y evaluación sobre una parte de los recursos públicos a aplicar en el ejercicio 2010, generando un proceso conjunto de incidencia ciudadana en las políticas públicas y las decisiones del gobierno local y el fortalecimiento a la organización y participación de la gente.

El presupuesto participativo permite a mediano y largo plazo fomentar una cultura de corresponsabilidad, la construcción de una ciudadanía participativa y consciente, la transparencia en el ejercicio de gobierno, la rendición de cuentas, el desarrollo local y delegacional y, el bienestar de la población, así como el cumplimiento de sus necesidades básicas y aspiraciones para mejorar la calidad de la vida comunitaria.

### **DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS**

Con “Obras son amores en tu comunidad”, presupuesto participativo Iztapalapa 2010”, se destinaran recursos económicos a cada una de las 186 unidades territoriales para la realización de las obras o acciones que determine la comunidad en Asamblea pública convocada para ese efecto.

Para el ejercicio fiscal 2010 se programó una erogación para el “obras son amores. Presupuesto participativo Iztapalapa 2010”, de \$205'150,536.00 (doscientos cinco millones, ciento cincuenta mil, quinientos treinta y seis pesos

00/100 M.N.), los cuales serán distribuidos de conformidad con los siguientes criterios:

- a) Equidad: 100'000,000.00 (cien millones de pesos 00/100 M.N.) se distribuirán en partes iguales entre las Unidades Territoriales que integran la delegación Iztapalapa, lo cual resultara de dividir el monto señalado entre el total de Unidades Territoriales de la Delegación.
- b) Población: 100'000,000.00 (cien millones de pesos 00/100 M.N.) se distribuyen en proporción directa a la población que habita en cada unidad territorial de conformidad con los datos del conteo de población y vivienda de 2005, publicados por el INEGI.
- c) Compensación: 5'150,536.00 (cinco millones ciento cincuenta mil, quinientos treinta y seis pesos 00/100 M.N.) para compensar las unidades territoriales que al sumar el resultado de la aplicación los criterios de equidad y población, no alcancen la suma mínima de 800 mil pesos.

La distribución de los recursos que le corresponden a cada unidad territorial de conformidad con los criterios referidos es parte de la presente convocatoria.

### **REQUISITOS Y PROCEDIMIENTOS DE ACCESO**

En el ejercicio de “presupuesto participativo Iztapalapa 2010”, podrán incluirse propuestas orientadas a fortalecer el tejido social, la convivencia, la recreación y la acción colectiva de las comunidades, en los términos establecidos por la presente convocatoria, bajo los siguientes conceptos:

#### **CONCEPTO ACCIONES**

1. Equipamiento social, cultural, recreativo, deportivo o comunitario y espacio público.
  - 1.1. construcción, rehabilitación, remodelación, mejoramiento de equipamiento social y cultural: Centros sociales, cívicos y comunitarios, casas de cultura, foros al aire libre, casas para adultos mayores y su

equipamiento, unidades básicas de rehabilitación, bibliotecas, museos comunitarios; áreas comunes; ciber espacios y ludotecas.

- 1.2. Construcción, remodelación, mejoramiento de equipamiento deportivo.
- 1.3. Recuperación del espacio público: áreas comunes, parques, jardines, camellones, plazas.
- 1.4. Adquisición de mobiliario y equipamiento para equipamientos sociales y deportivos: Centros cívicos, casas de cultura, centros comunitarios, áreas comunes, parques y jardines.
2. Adquisición de predio para equipamiento social y creación de espacios públicos. Únicamente en el caso de predios que cumplan requisitos de validación jurídica, técnica, normativa, financiera y social.
3. Fortalecimiento de la seguridad pública
  - 3.1. Instalación de alarmas de emergencia,
  - 3.2. Adquisición de patrullas,
  - 3.3. Botones de pánico
4. Obras.
  - 4.1. Banquetas y guarniciones, rampas,
  - 4.2. Alumbrado público,
  - 4.3. Construcción de muros de contención y escalinata,
  - 4.4. Mejoramiento de áreas comunes y de donación de unidades habitacionales: impermeabilización, pintura, áreas verdes, cisternas, escaleras, andadores, estacionamiento.
5. Cuidado del medio ambiente,
  - 5.1. Sistemas alternativos de reciclaje de residuos sólidos, ahorro de agua y energía. Celdas solares en usos públicos,
  - 5.2. Agricultura urbana, muros y techos verdes.

## **PROCEDIMIENTO DE LA PRESENTACION Y RECEPCION DE PROPUESTAS**

Las propuestas de las comunidades de cada unidad territorial, serán recibidas del 21 de mayo al 6 de junio, fecha en que se cierra la fase de recepción.

Para la presentación de las propuestas, se instalaran mesas receptoras en sitios conocidos y de fácil acceso en cada unidad territorial, durante dos fines de semana: los días 29 y 30 de mayo, y 5 y 6 de junio de 2010.

El horario de atención de las mesas receptoras será de las 09:00 a las 16:00 horas, de acuerdo a la lista de domicilios que se anexa a la presente Convocatoria.

Los vecinos que deseen presentar sus propuestas en fechas distintas a las señaladas podrán dirigirse a las oficinas de la coordinación de participación ciudadana en el domicilio del edificio Delegacional, sito en Aldama N° 63 esquina con ayuntamiento, Barrio San Lucas, Iztapalapa, D.F., C.P. 09000, donde se les atenderá en un horario de 9:00 a 20:00 horas.

Al momento de registrar propuestas, los interesados deben presentar la documentación siguiente:

- a) La propuesta específica de la obra o acción de mejoramiento, reconstrucción o adquisición de espacio para equipamiento social, recreativo, refiriendo el espacio que se propone intervenir, el tipo de acción y el costo aproximado.
- b) Copia de credencial de identificación oficial con fotografía y comprobante de domicilio de las personas que registran las propuestas.

La presentación de propuestas se ajustara a los términos de la guía básica de propuestas para “presupuesto participativo Iztapalapa 2010”:

## Guía básica de propuestas

¿Qué se quiere hacer?	Naturaleza de la propuesta
¿Por qué se quiere hacer?	Origen y fundamentación
¿Para qué se quiere hacer?	Objetivos, propósitos
¿A quiénes va a beneficiar?	Destinatarios o beneficiarios
¿Cuánto se quiere hacer?	Metas de la propuesta
¿Dónde se quiere hacer?	Localización física
¿Cómo se va a hacer?	Actividades y tareas/ métodos
¿Cuándo se va a hacer?	Calendarización o cronograma (opcional)
¿Quiénes lo van a hacer?	Recursos humanos (opcional)
¿Con qué se va a hacer?	Recursos materiales y financieros (opcional)

En el caso de los predios y equipamientos sociales, deberán garantizarse, los siguientes instrumentos:

- Lineamientos de garantía de acceso público, inclusión y participación.
- Garantía de gratuidad en la prestación de servicios a la comunidad.
- Reglamento de funcionamiento que garantice los conceptos mencionados.
- Para el caso de las unidades habitacionales de la unidad territorial, el presupuesto participativo sólo se aplicara en relación a las áreas comunes.
- Para el caso de los barrios y pueblos originarios, estos podrán decidir por apoyos a festividades y tradiciones, priorizando la adquisición de logísticas: Lonas, sillas, templetas, sonido, iluminación; así como de fortalecimiento de las tradiciones e identidades de los pueblos.

### **ANÁLISIS DE LA VIABILIDAD DE LAS PROPUESTAS**

El estudio, revisión y dictamen de las propuestas presentadas, estará a cargo del comité de análisis de viabilidad.

El comité de análisis de viabilidad, por disposición de la jefa delegacional, se integra de manera interdisciplinaria, con técnicos de las siguientes áreas:

Desarrollo delegacional, obras públicas y desarrollo urbano, desarrollo social, seguridad pública y administración.

El análisis de las propuestas se realizara de acuerdo a los siguientes criterios: viabilidad social, viabilidad jurídica, viabilidad normativa, viabilidad técnica, viabilidad financiera.

Con base en los conceptos y criterios arriba expuestos, el comité de análisis emitirá un dictamen de viabilidad de las propuestas, lo cual será un requisito indispensable para someterlas a consideración de la asamblea. El dictamen del comité será indispensable.

### **LA ASAMBLEA COMUNITARIA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

Para la aprobación de la propuesta se realizará una asamblea comunitaria del presupuesto participativo, misma que adoptara sus decisiones por mayoría de votos.

Las asambleas del presupuesto participativo se realizarán en cada unidad Territorial durante el periodo del 21 al 30 de junio de 2010, con base en el calendario anexo. La fecha, lugar y horario de la asamblea de cada unidad Territorial, será informada a las comunidades por diversos medios, con cinco días de antelación. Las asambleas serán coordinadas y verificadas por un representante del gobierno delegacional quien se acreditara debidamente el inicio de la asamblea.

En las asambleas del presupuesto participativo que tendrá lugar en cada unidad territorial, podrán participar todos los vecinos que comprueben su residencia en la misma, quienes deberán acreditarse y registrarse ante la mesa de registro que se instalara previamente al inicio de la asamblea. Al momento del registro, se entregara una cedula de votación por vivienda, para la definición de la propuesta que apruebe la asamblea comunitaria.

La asamblea comunitaria se desarrollara con base al siguiente orden del día: Información del proceso del presupuesto participativo, información del comité de análisis de viabilidad, acerca de las propuestas recibidas por vecinos de la unidad territorial y los resultados del análisis. Votación de propuestas viables en caso de Existir más de una. Integración de la comisión de presupuesto participativo de la unidad territorial, firma del acta de asamblea y cierre.

El gobierno delegacional publicara las propuestas acordadas en las asambleas de cada unidad territorial.

### **LAS COMISIONES DE LA ASAMBLEA**

En cada asamblea se integrara la comisión ciudadana del presupuesto participativo, que tendrá las siguientes funciones:

- a) Participar en el seguimiento de los acuerdos que se establezcan.
- b) Supervisar la ejecución de la obra o acción acordada hasta su finalización.
- c) Vigilar que los recursos destinados para tal efecto sean invertidos de conformidad con los acuerdos y compromisos asumidos.
- d) Apoyar el desarrollo de las distintas etapas del proceso participativo.

Dichas comisiones son honoríficas y se integran con siete vecinos de la comunidad, garantizando la composición equitativa entre géneros. La elección se efectuara de manera directa, con base en propuestas de personas y se integrara por aquellos vecinos y vecinas que obtengan la mayor votación, en proporción, hasta completar los 7 integrantes.

Todos los integrantes de las comisiones tendrán los mismos derechos y responsabilidades. Los integrantes de las comisiones podrán participar en los talleres, recibir capacitación, para el fortalecimiento de sus actividades, por parte del gobierno delegacional.

## **DERECHOS DE LOS VECINOS DE LOS BARRIOS O COLONIAS**

Los participantes del proceso de “presupuesto participativo Iztapalapa 2010” tendrán los siguientes derechos:

- Participar abiertamente en las asambleas, los talleres o consultas del presupuesto participativo.
- Ser electos democráticamente en asamblea para formar parte de las comisiones ciudadanas del presupuesto participativo, de acuerdo a las necesidades y propuestas de sus comunidades.
- Dar seguimiento a las prioridades propuestas por sus comunidades para ser consideradas en los acuerdos del POA 2010.
- Evaluar las propuestas y acciones que se presenten. Solicitar y recibir información en las diversas fases del Proceso.
- Participar en los talleres y recibir capacitación para el mejor desempeño de su trabajo. Participar abiertamente en las Asambleas de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

## **DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBRAS Y ACCIONES ACORDADAS EN LAS ASAMBLEAS COMUNITARIAS**

La ejecución de las propuestas aprobadas queda a cargo del gobierno Delegacional, con base en los fondos del presupuesto 2010, en el entendido que estas deberán realizarse durante el ejercicio anual del presupuesto, cuya programación será informada a las comunidades y a las comisiones ciudadanas del presupuesto participativo. La entrega de las obras concluidas o acciones acordadas se hará mediante asambleas.

## **DE LA SUSPENSIÓN DEL PROGRAMA A LOS BENEFICIARIOS**

En aquellos casos en que las unidades territoriales presenten un alto grado de conflicto el gobierno popular de Iztapalapa se reserva la suspensión del proceso del “presupuesto participativo Iztapalapa 2010”.



## **PROCEDIMIENTOS DE QUEJA O INCONFORMIDAD CIUDADANA**

Las personas que consideren que ha sido vulnerados sus derechos en el acceso o ejecución del proceso podrán interponer queja ante la unidad responsable de la Operación del mismo en la sede de la delegación Iztapalapa, así como el consejo delegacional de presupuesto participativo, la que meterá la resolución correspondiente en los términos previsto por la ley de procedimiento administrativo del Distrito Federal.

## **MECANISMOS DE EXIGIBILIDAD**

Se tendrá a la vista del público y en la página electrónica de la delegación [www.iztapalapa.gob.mx](http://www.iztapalapa.gob.mx) los requisitos, derechos, obligaciones y procedimientos para que se pueda acceder al programa.

## **MECANISMOS DE EVALUACION**

En el segundo semestre de 2010, se realizara una evaluación participativa del proceso, con la finalidad de reflexionar y enriquecer la experiencia, en la perspectiva de emprender el presupuesto participativo 2011. Asimismo, se realizara una evaluación interna del equipo delegacional, una vez concluido el ejercicio de presupuesto participativo.

## **FORMAS DE PARTICIPACION SOCIAL.**

Cualquier persona puede participar con sugerencias, comentarios y propuestas para mejorar el programa en sus instalaciones por medio escrito, electrónico o verbal en la sede de la delegación política y/o en el portal de Internet oficial o en el área que corresponda.

## **TRANSITORIOS**

PRIMERO. Publíquese la presente convocatoria en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

SEGUNDO. Los casos no previstos en la presente convocatoria serán resueltos por la instancia delegacional responsable del proceso del presupuesto participativo.

TERCERO. Al momento de publicar la presente convocatoria se dará a conocer en un Anexo la Distribución de los recursos que le corresponde a cada unidad Territorial, lo cual será el resultado de la aplicación de los criterios referidos en el apartado correspondiente.

Dado en la Ciudad de México, 20 de mayo de 2010.

A efecto de contar con información precisa solicite información institucional al responsable de la aplicación del presupuesto participativo en la mencionada delegación, transcribiendo la respuesta que por oficio amablemente me respondiera: Cuauhtémoc Arturo López Casillas, Director de Promoción y Atención Ciudadana.<sup>95</sup>

Iztapalapa, Distrito Federal a 11 de febrero de 2011

OFICIO: DPAC/191/2011

PETICIÓN: "SOLICITO SABER COMO FUNCIONA EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO (2011) EN LA DELEGACIÓN"

Al respecto me permito informarle que de conformidad con lo previsto en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio 2011, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 31 de diciembre de 2010, a la Delegación Iztapalapa se le asignó el monto siguiente:

Delegación: Iztapalapa

Presupuesto total 2011: 3173,121.969

Comités ciudadanos y consejos del pueblo por delegación: 285

---

<sup>95</sup> López Casillas, Cuauhtémoc Arturo; Director de Promoción y Atención Ciudadana. OFICIO: DPAC/191/2011, Delegación Iztapalapa, D.F. 11 de febrero de 2011.

Presupuesto participativo: 3% del total delegacional, por comités ciudadanos y consejos del pueblo 334,013

La forma en que será ejercido el citado recurso, será de acuerdo con lo estipulado en el artículo décimo tercero del mencionado decreto, que para mayor objetividad se transcribe: “...Artículo Décimo Tercero.- La aplicación de los recursos Señalados en el artículo 6 y en el anexo dos del presente Decreto, se observará lo siguiente:

- a) Los recursos serán ejercidos en los capítulos 2000, 5000 y 6000, conforme a lo dispuesto en el clasificador por objeto del gasto vigente.
- b) Los rubros y proyectos en los que los comités ciudadanos y consejos del pueblo ejercerán los montos presupuestales, serán los establecidos en la tabla de enseguida:

Rubro Genérico	Proyectos Específicos
Obras y Servicios	Pavimentación con concreto armado Guarniciones y banquetas Construcción cancha deportiva multifuncional tipo A Construcción cancha deportiva multifuncional tipo B Introducción red de drenaje Introducción red hidráulica
Equipamiento e Infraestructura Urbana	Paquete juegos infantiles tipo A Paquete juegos infantiles tipo B Instalación rejas de contención o perimetrales Construcción plazas públicas Remodelación plazas públicas
Prevención del Delito	Luminarias de fachada Módulo de seguridad publica tipo sendero seguro (luminarias poste corto) Lámparas.

c).- La determinación de las acciones específicas que con cargo al presupuesto participativo ejecutarán los comités ciudadanos y consejos del pueblo en cada una de las 1815 colonias y pueblos originarios, se hará con base en los resultados de las consultas ciudadanas que se efectúen en enero y febrero de 2011. las consultas ciudadanas serán relacionadas conforme al procedimiento Establecido en el artículo 84 párrafo primero inciso b y 204 fracción II de la Ley de Participación Ciudadana. La convocatoria para las consultas ciudadanas será emitida por el Instituto Electoral dentro de la primera quincena del mes de enero de 2011 y contendrá un catálogo de proyectos.

d). Los resultados de las consultas señaladas en el párrafo anterior serán enviados por el Instituto Electoral a las tardar el 5 de marzo de 2011, al jefe de gobierno, a los jefes delegacionales, a las comisiones de presupuesto y cuenta pública, de hacienda y de participación ciudadana de la asamblea legislativa, a los comités ciudadanos, a los consejos del pueblo y a los consejos ciudadanos delegacionales.

e).- Recibidos los resultados de las consultas, los jefes delegacionales efectuaran en colaboración con los comités ciudadanos y consejos del pueblo de todas y cada una de las colonias y pueblos originarios de la demarcación territorial, entre los meses de marzo y mayo de 2011, los proyectos, adquisiciones, adjudicaciones y demás procesos tendientes a la ejecución del presupuesto participativo en las colonias y pueblos originarios. En los primeros quince días del mes de junio de 2011, los jefes delegacionales remitirán a la asamblea legislativa y al jefe de gobierno del Distrito Federal un informe sobre lo establecido en la primera parte de este inciso.

f).- El compromiso del ejercicio de los recursos de presupuesto participativo en las colonias y pueblos originarios quedará a cargo a las Delegaciones en colaboración con los comités ciudadanos del pueblo, entre los meses de marzo y hasta el 31 de mayo de 2011, y preferentemente por el instrumento de participación ciudadana denominado colaboración ciudadana. Los recursos que no estén comprometidos al 1 de junio de 2011, serán asignados por la secretaria de finanzas, a la secretaria de obras y servicios. Dentro de los

primeros quince días de septiembre de 2011, los Jefes Delegacionales enviarán al jefe de gobierno y a la asamblea legislativa un informe, por colonia y pueblo originario, un avance, sobre la ejecución de los recursos del presupuesto participativo. La contravención de lo establecido en este inciso será sancionada en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

g).- En el supuesto de que los recursos asignados a presupuesto participativo no sean comprometidos en el periodo previsto en inciso precedente, la secretaria de finanzas reasignará dichos recursos para ser canalizados y aplicados por la secretaria de obras y servicios en la coordinación con los comités ciudadanos y consejos del pueblo, en las acciones específicas que hayan arrojado como resultado las consultas ciudadanas establecidas en el presente artículo. En caso de que se actualice lo previsto en este inciso, la secretaria de finanzas enviará antes del 31 de septiembre de 2011, el informe respectivo, a la asamblea legislativa.

h).- Los informes trimestrales sobre ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados; que el jefe de gobierno debe remitir a la Asamblea Legislativa de conformidad con lo establecido en el artículo 42 fracción XX del estatuto de gobierno del Distrito Federal, deberán contener un apartado que incluya los avances sobre ejecución y cumplimiento del presupuesto participativo por delegación y colonia o pueblo originario.

i).- Los integrantes de los comités ciudadanos y consejos del pueblo podrán hacer del conocimiento de la comisión de participación ciudadana de la Asamblea Legislativa, cualquier contravención al presente artículo conforme al procedimiento señalado en el artículo 202 fracción II de la ley de participación ciudadana.

j).- En términos de la fracción II del artículo 202 de la ley de participación ciudadana del Distrito Federal, la contaduría mayor de hacienda de la Asamblea Legislativa incluirá en su programa anual de auditorías, acciones para fiscalizar los recursos previstos en este artículo. La contraloría general del Distrito Federal supervisará el ejercicio del gasto público relativo a presupuesto

participativo con el fin de que corresponda con lo señalado en el presente decreto de presupuesto de egresos.

k).- Las 1815 colonias y pueblos originarios serán aquellas en que el Instituto Electoral dividió al Distrito Federal para efectos de la elección del 24 de octubre de 2010.

l).- En caso que alguna asamblea ciudadana, facultada para ello, no encontrara en el catálogo de proyectos específicos, aquel que cubra sus expectativas, y que así lo manifieste por escrito en el acta correspondiente; así como cualquier otra duda o consulta que se genere de los artículos cuarto y séptimo transitorios del presente decreto, se estará a lo que acuerde las comisiones de participación ciudadana y de presupuesto y cuenta pública de la asamblea legislativa del Distrito Federal...”

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE

EL DIRECTOR DE PROMOCION Y ATENCION CIUDADANA

LIC. CUAUHEMOC ARTURO LOPEZ CASILLAS

Es preciso señalar que la puesta en práctica el proceso de los presupuestos participativos no es tarea fácil, sobre todo cuando no existe voluntad política del gobierno, sin embargo hay que afrontarlos con una perspectiva estratégica por lo que hay que estar conscientes de:

- La falta de voluntad política
- La Escases financiera así como diversas restricciones legales que reducen el margen de maniobra.
- La falta de institucionalidad del presupuesto participativo; como una forma de fortalecimiento de la democracia.<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> En la mayoría de las ciudades brasileñas que desarrollan el Presupuesto Participativo está reglamentado e institucionalizado por ordenanzas o decretos municipales aprobados por el Consejo Municipal y/o elaborados por el Alcalde. Para evitar tomar decisiones “desde arriba”, algunas ciudades legalizan el

Como se desprende del análisis de la puesta en marcha del presupuesto participativo, en ambas delegaciones podemos inferir que se cuentan con los elementos normativos y voluntad política para su desarrollo. Por lo que, una fórmula idónea sería la integración del modelo de presupuesto participativo de una forma legal y sustentable, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en su Artículo 19, para la ejecución y obtener unos resultados óptimos en su implementación.

---

proceso después de uno o dos años de funcionamiento y legalizan los elementos que consideran neurálgicos para consolidar el proceso sin restarle dinámica. Francés García, Francisco op. Cit , p. 34.

## CAPÍTULO IV

### PROPUESTA DE ADICIONAR AL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.

El Estado de México (Estado Libre y Soberano de México), es uno de los 31 Estados que junto con el Distrito Federal conforman las 32 entidades federativas de México.<sup>97</sup>

Se encuentra en el centro sur del país y posee una superficie mayor a 21 mil km<sup>2</sup>. Su gentilicio es mexiquense, para distinguirse de los ciudadanos del país de México, llamados mexicanos. La entidad mexiquense limita al norte con Querétaro e Hidalgo, al sur con Morelos y Estado de Guerrero; al oeste con Michoacán, al este con Tlaxcala y Puebla, y rodea al Distrito Federal. Con sus más de quince millones de habitantes es la entidad mexicana con mayor número de habitantes, de los cuales más de dos tercios se concentran en la Zona Metropolitana del Valle de México. La capital del estado es la ciudad de Toluca.

Su constitución política recae esencialmente en el pueblo mexiquense, y se administra por medio de tres poderes esenciales: ejecutivo, legislativo y judicial; asimismo, el municipio es la base de su división territorial y de su organización política y administrativa.

La política y el gobierno del Estado de México están constituidos por el poder ejecutivo a cargo del gobernador, Eruviel Ávila Villegas, el poder legislativo en el Congreso del Estado de México y el judicial en el Poder Judicial del Estado de México.

El Estado está dividido en 125 municipios, agrupados en 16 regiones (I. Amecameca, II. Atlacomulco, III. Chimalhuacán, IV. Cuautitlán Izcalli, V. Ecatepec, VI. Ixtapan de la Sal, VII. Lerma, VIII. Naucalpan, IX. Nezahualcóyotl, X. Tejupilco,

---

<sup>97</sup> Jarquín, Ma. Teresa y Herrejón Peredo, Carlos. "Breve Historia del estado de México". EL COLEGIO DE MÉXICO FIDEICOMISO HISTORIA DE LAS AMÉRICAS, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, MÉXICO.



XI. Texcoco, XII. Tlalnepantla, XIII. Toluca, XIV. Tultitlán, XV. Valle de Bravo, XVI. Zumpango). Algunos de los municipios más importantes son: Atizapán de Zaragoza, Coacalco de Berriozábal, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, El Oro de Hidalgo, Huehuetoca, Huixquilucan, Ixtlahuaca, Melchor Ocampo, Metepec, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, Teoloyucan, Texcoco, Tlalnepantla de Baz, Toluca de Lerdo y Zumpango de Ocampo, el municipio de mayor extensión es Luvianos con 703.00 km cuadrados, y el más pequeño es Papalotla con solo 3.53 km cuadrados.

Las diez ciudades más importantes del estado son: Coacalco de Berriozábal, Ciudad Nezahualcóyotl, Naucalpan de Juárez, Tlalnepantla de Baz, Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Atizapán de Zaragoza y Texcoco (todas éstas pertenecientes a la llamada Zona Metropolitana de la Ciudad de México o ZMCM) y Toluca (la capital del estado).

El poder legislativo del estado está a cargo del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de México, conformado por 75 diputados, 45 de ellos por representación por distrito (hay 45 distritos estatales) y 30 por representación proporcional.

En el plano federal, el Estado de México pertenece a la quinta circunscripción, junto con los Estados de Colima, Michoacán e Hidalgo. Le corresponden 40 distritos electorales y 23 escaños de representación proporcional, es decir, 63 diputaciones federales.<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup> El Estado de México es la entidad federativa más poblada de la república mexicana. Según los datos que arrojó el II Censo de Población y Vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) con fecha censal del 12 de junio de 2010, el estado de México contaba hasta ese año con un total de 15 175 862 habitantes, de dicha cantidad, 7 396 986 eran hombres y 7 778 876 eran mujeres. La tasa de crecimiento anual para la entidad durante el período 2005-2010 fue del 1.6%. Aunque el Estado de México tiene una densidad alta y no hay amplias zonas deshabitadas, se distinguen dos zonas que concentran a la mayor parte de la población: por un lado, los municipios metropolitanos de la Ciudad de México. Por otra parte, la ciudad de Toluca, capital estatal, y su zona conurbada conforman la segunda concentración urbana del Estado. En estas metrópolis, pero sobre todo en la de la ciudad de México, como en cualquier otra del mundo, debido a un intenso proceso de conurbación no se puede hablar de ciudades definidas, por lo que la población es tomada para todo el municipio en conjunto, aun cuando no son un continuo urbano en algunos casos o son formadas por más de una localidad, dentro de las cuales

El poder público del Estado de México se divide para su ejercicio en poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Congreso del Estado de México es una asamblea en la que es depositado el poder Legislativo local, y que está integrada por 75 diputados y sus suplentes, que son los representantes legales del pueblo y son electos en su totalidad cada tres años mediante el voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos habitantes del Estado.<sup>99</sup>

De los 75 diputados que conforman el congreso, 45 son electos por el principio de mayoría relativa; esto quiere decir que son los ganadores de la elección en cada uno de los 45 distritos electorales locales en que se divide el territorio del Estado de México. Los otros 30 diputados son electos mediante el principio de representación proporcional, tomando en cuenta las 3 circunscripciones en que se divide la entidad. Desde el 5 de septiembre de 2012 se encuentra instalada la LVIII Legislatura, que culminará su periodo el 4 de septiembre de 2015 y está integrada de la siguiente manera:<sup>100</sup>

**Diputados por partido:**

<i><b>Partido</b></i>	<i><b>Dip. Mayoría Rel.</b></i>	<i><b>Dip. Rep. Prop.</b></i>	<i><b>Total</b></i>
PAN	1	10	11
PRI	39	0	39
PRD	3	9	12
PT	0	2	2
PVEM	0	4	4
MC	0	2	2
NA	2	3	5
<b>TOTAL</b>	<b>45</b>	<b>30</b>	<b>75</b>

---

generalmente por razones políticas o históricas son más sobresalientes unas que otras, aun no siendo las más pobladas.

<sup>99</sup> Beltrán Bernal, Trinidad y Elvia Montes de Oca N. "Bibliografía histórica del Estado de México", El Colegio Mexiquense, 1989-1993.

<sup>100</sup> Fuente: Instituto Electoral del Estado de México

La Constitución Política del Estado de México,<sup>101</sup> por su jerarquía, es la ley que, en el ámbito local, determina y ratifica las libertades, derechos y garantías de sus habitantes y las bases para la organización y ejercicio del poder público, bajo el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el Estado de México todos los individuos son iguales y tienen libertades, derechos y garantías que la Constitución Federal, la Constitución del Estado de México y las leyes del Estado establecen:

***Las prerrogativas de los ciudadanos del Estado:***

- Inscribirse en los registros electorales;
- Votar y ser votados para los cargos públicos de elección popular del Estado y de los municipios y desempeñar cualquier otro empleo o comisión, si reúnen los requisitos que las normas determinen;
- Desempeñar las funciones electorales que se les asignen;
- Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del Estado y de sus municipios; y
- Participar en las organizaciones de ciudadanos que se constituyan en sus comunidades, para la atención de sus necesidades.

***Derechos reconocidos por la Constitución en materia de participación ciudadana:***

- El sufragio constituye la expresión soberana de la voluntad popular.
- Los ciudadanos, los partidos políticos y las autoridades velarán por su respeto y cuidarán que los procesos electorales sean organizados, desarrollados y vigilados por órganos profesionales.
- La ley establecerá las sanciones por violaciones al sufragio.

---

<sup>101</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Los instrumentos de participación ciudadana de acuerdo a la ley lo es: “El Referéndum”.

El Gobernador del Estado podrá someter a referéndum total o parcial las reformas y adiciones a la Constitución y las leyes que expida la Legislatura, excepto las de carácter tributario o fiscal así mismo los ciudadanos de la entidad podrán solicitar al gobernador que sean sometidas a referéndum total o parcial estos ordenamientos.

Las organizaciones civiles podrán participar en la realización de actividades sociales, cívicas, económicas y culturales relacionadas con el desarrollo armónico y ordenado de las distintas comunidades.

Así mismo, podrán coadyuvar en la identificación y precisión de las demandas y aspiraciones de la sociedad para dar contenido al plan de desarrollo del Estado, a los planes municipales y a los programas respectivos, propiciando y facilitando la participación de los habitantes en la realización de las obras y los servicios públicos.

La ley determinará las formas de participación de estas organizaciones y la designación de contralores sociales para vigilar el cumplimiento de estas actividades.

El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde: Al Gobernador del Estado; los diputados; Al Tribunal Superior de Justicia en todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de la administración de justicia; A los ayuntamientos en los asuntos que incumben a los municipios, y en general, tratándose de la administración pública y gobierno municipales en cualquier materia referente a sus facultades y a las concurrentes con los demás ámbitos de gobierno; A los ciudadanos del Estado, en todos los ramos de la administración.

Los ciudadanos del Estado, individualmente o a través de agrupaciones legalmente constituidas podrán participar en el proceso de planeación democrática en los términos establecidos por las leyes para la formulación de planes y programas estatales, municipales, regionales y metropolitanos para la integración social de sus habitantes y el desarrollo de las comunidades.<sup>102</sup>

Como se puede observar la participación ciudadana es muy escasa y como lo sostiene Raphael: “Lo peor que puede sucederle a un país que pretende ser democrático es tener una población que no se interese en los asuntos públicos. Cuando esto ocurre, los individuos inevitablemente dejan la determinación del rumbo de su nación –y en cierto modo de su vida- a la clase gobernante.”<sup>103</sup>

Siendo un tanto precaria la participación institucionalizada que en días pasados, la presidenta de la comisión de participación ciudadana en la legislatura local, Annel Flores, anunció que preparan una: “Ley de Participación Ciudadana en el Estado de México”, con el fin de ofrecer mayores herramientas de participación a todos los sectores de la población.

Una de las novedades que incluiría es que los gobiernos municipales incluyan la figura de recorridos de los presidentes municipales, con el fin que si cierto porcentaje de la población pueda ser atendido con la visita de un funcionario para resolver su problemática, esa atención sea obligatoria por parte del edil.<sup>104</sup>

"Es una figura que también se maneja en el Distrito Federal, donde cierto porcentaje de la población pide que sean atendidos mediante un recorrido del Delegado o de un funcionario que pueda resolver la problemática que están viviendo, ya no sea porque tengan la intención, sino que se sea obligatorio que se deban atender", explicó.

---

<sup>102</sup> Metrópoli 2025, [www.metropoli.org.mx](http://www.metropoli.org.mx),

<sup>103</sup> Raphael, Ricardo. “Para entender la institución ciudadana”, Nostra, México, 2007, p. 67

<sup>104</sup> Huerta, Violeta. Alistan Ley de Participación Ciudadana en el Edomex., El Sol de Toluca 24 de mayo de 2013.

Señaló que esa nueva norma incluiría aspectos como impulsar que se presenten iniciativas ciudadanas, establecer las bases para que la sociedad participe a través de mecanismos como: el plebiscito, el referéndum, entre otros en ciertos temas y confió en que en unos meses puedan tener lista la iniciativa.

"Nosotros esperamos que para el siguiente periodo de sesiones podamos tener ya listo el proyecto de ley de este rubro", explicó.

Refirió que ya aprobaron el plan de trabajo de esa comisión hace cerca de mes y medio y existe un acuerdo de los integrantes de la comisión para tratar y aportar sus puntos de vista, con el fin de integrar una Ley de Participación Ciudadana en la entidad mexiquense.

En este orden de ideas en días pasados el pleno de la LVI Legislatura del Estado de México dio trámite de ingreso a la iniciativa de ley de consulta y participación ciudadana del Estado de México, que tiene el objetivo de fomentar, promover y regular el derecho de los mexiquenses a participar en la vida pública, así como garantizar el ejercicio legal, democrático y transparente del poder público instrumentando una política de desarrollo y participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno.

**Estructura de la ley de participación ciudadana.** La ley propuesta consta de 125 artículos distribuidos en 11 capítulos. Es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en materia de referéndum, iniciativa ciudadana, consulta pública y participación de las organizaciones civiles en el desarrollo comunitario y tiene por objeto regular el derecho a la participación ciudadana (artículos 1° y 6°), el cual se presenta con el siguiente contenido:

- Intervenir en las decisiones públicas fundamentales en los términos de esta Ley,

- Intervenir en la elaboración, implementación y evaluación de los planes, programas y acciones derivadas de la función pública,
- Solicitar la implementación de los mecanismos establecidos en esta Ley;
- Evaluar la prestación de los servicios públicos y hacer propuestas para su mejora;
- Coadyuvar con el desarrollo comunitario; y
- Solicitar a la autoridad competente que convoque a prácticas solidarias para cumplir deberes hacia la comunidad y la humanidad así como avanzar en la solución de rezagos y problemas sociales y comunitarios.

Para dejar claro que este derecho no desplaza ni conculca a la representación política, se precisa que la participación ciudadana es complementaria de la función pública y se ejerce en un marco de co-responsabilidad (artículo 14).

Es importante destacar que a la luz de la reforma constitucional de derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio del 2011, se tuvo cuidado de cumplir en el ámbito legislativo con las nuevas obligaciones de respetar, proteger, promover y garantizar el derecho a la participación ciudadana. De ahí que, a diferencia de leyes sobre la misma materia en otras entidades, se procura que los mecanismos surtan efectos vinculantes de modo que el ciudadano tenga un incentivo para participar.

También bajo dicha óptica se garantiza el derecho al otorgar un recurso para el caso de que los ciudadanos se encuentren insatisfechos con la instrumentación del mecanismo consistente en las propuestas de mejora de los servicios públicos y se dispone que corresponde al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información tramitarlo y resolverlo ya que en un esquema de gobierno abierto el primer paso es tener acceso a la información pública y el segundo, ya en terrenos de la participación ciudadana, es hacer uso de los datos obtenidos proponiendo mejoras en la función pública. Se establece también el deber de los servidores públicos de difundir los esquemas de participación ciudadana y de abstenerse de

Poner obstáculos a su implementación. Con la disponibilidad de un recurso de naturaleza judicial aunque en sede administrativa; un catálogo de obligaciones a cargo de los servidores públicos que incluye sanciones y el establecimiento de un programa y un sistema ambos estatales en la materia, se considera que la ley propuesta cumple con el imperativo constitucional de proteger, respetar, promover y garantizar el derecho a la participación ciudadana.

Con el propósito de aproximar a la gente con los servidores públicos y así maximizar los resultados de las políticas públicas, se establece el deber de las autoridades de que los mecanismos de participación ciudadana sean reales, efectivos y democráticos; se clarifica que la participación ciudadana será complementaria de la democracia representativa y tendrá carácter deliberante y se dispone que cualquier obstáculo o distorsión que la inhiba será considerada una afectación directa al Estado Libre y Soberano de México. Se busca construir una democracia de consenso al consagrar en la ley los principios de democracia, legalidad, gobernabilidad, objetividad, autonomía, tolerancia, equidad, transparencia, solidaridad, corresponsabilidad y sustentabilidad.

Se establecen los siguientes mecanismos de participación ciudadana:

- Referéndum;
- Iniciativa popular;
- Consulta ciudadana;
- Colaboración ciudadana;
- Audiencia pública;
- Recorridos del Presidente Municipal;
- Presupuesto participativo;
- Evaluación ciudadana del servicio;
- Voz en el cabildo;
- Consejos de participación ciudadana municipales,



Y se deja abierta la posibilidad de instrumentar mecanismos provenientes de otros ordenamientos cerrando el artículo correspondiente que es el 8° con una fracción de tipo enunciativo. Y se instituyen como instrumentos de organización ciudadana y/o comunitaria a los consejos de participación ciudadana y a las organizaciones de la sociedad civil.

En cuanto a los sujetos de participación ciudadana, se reconoce como tales a los ciudadanos en la órbita de las decisiones políticas como referéndum, consulta popular e iniciativa ciudadana y a los habitantes respecto a los mecanismos restantes, más enfocados a los servicios y obras públicas. Cabe destacar que acatando el interés superior del niño también se dispone que niñas, niños y adolescentes participen en los mecanismos en modalidades acordes a su edad, lo cual además de satisfacer su derecho permitirá consolidar la cultura de la participación ciudadana.

Se establece como derecho a la participación ciudadana el que los ciudadanos puedan hacer propuestas a las autoridades de los tres poderes y a los municipios para mejorar las leyes, políticas públicas y actividades relacionadas con la función pública. También se les habilita para solicitar acciones cuando no se cuente con una política pública llenando omisiones (artículo 16). Para asegurar la mejora en los servicios y que no se trate de un diálogo de sordos, la respuesta oficial deberá referirse directamente al planteamiento ciudadano y de no resultar satisfactoria, podrá interponerse un recurso para que un organismo especializado en gobierno abierto como es el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información valore la situación.

**El referéndum.** En torno a los mecanismos de índole política, es importante mencionar que la atribución que otorga la Constitución Local al gobernador del Estado de someter a referéndum un decreto de ley, reformas o adiciones no implica que el titular del poder ejecutivo tenga también la carga de organizar la consulta. En razón del principio de que los ciudadanos pueden llevar a cabo todo

Aquello que las leyes no les prohíban y las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley expresamente les permita, cabe perfectamente que el Instituto Electoral del Estado de México lleve a cabo el proceso respecto del ordenamiento que el gobernador decida, con lo cual se logra el beneficio de que los principios propios de la función electoral se apliquen en torno al referéndum y se cuente con la experiencia de dicho órgano. La existencia uniforme tanto en la Federación como en cada una de las entidades federativas de organismos especializados en materia electoral hace imperativo que sea a su cargo la organización del referéndum, lo cual obliga a abrogar la ley en vigor que pone en manos del Ejecutivo la organización del referéndum.

Para dar transparencia a la vía ciudadana para llevar a referéndum un decreto legislativo, se establece que el Instituto Electoral del Estado de México contabilice las adhesiones ciudadanas para verificar si se alcanza el porcentaje fijado en la Constitución Política del Estado. Lo anterior también es congruente con el espíritu de la ley de facilitar la participación de las personas que en este caso se verán liberadas de la carga económica de acudir ante un fedatario público para dejar constancia del porcentaje y del riesgo de que el fedatario se niegue a prestar sus servicios por querer mantenerse ajeno a cuestiones políticas.

Innovaciones que no existen en otras leyes son el permitir debates, el equilibrio en la publicidad cuando se trate de un referéndum propuesto por el gobernador y el precisar los actos que extinguen el derecho de éste a someter un decreto de naturaleza legislativa a referéndum cuales son el veto, las observaciones o la promulgación de los ordenamientos. Entre estos se incluye a las iniciativas propuestas por el propio titular del Ejecutivo por ser actos desde luego consentidos.

Por existir identidad de causa con la publicación de los decretos que reciba de la Legislatura, se dispone que el acto de someter a referéndum un ordenamiento, reformas o adiciones lleve los mismos requisitos: que vaya suscrito también por el

Secretario General de Gobierno y el titular de la dependencia con que el decreto tenga relación por su objeto.

Tanto el gobernador como los ciudadanos habrán de manifestar las razones que los llevaron a recurrir al referéndum.

Finalmente, si del ordenamiento, reformas o adiciones cuestionadas deriva un derecho que puedan ejercitar las personas, la propuesta de ley dispone que no sean privadas del mismo hasta en tanto se resuelva el referéndum. Lo anterior como una norma de elemental Justicia.

**La iniciativa ciudadana.** No es suficiente con reproducir en la ley la facultad de cualquier ciudadano de presentar iniciativas ante la Legislatura. El ánimo e interés por legislar por parte de los ciudadanos debe ir acompañado de un paquete de apoyos que los hagan viables. Se trata de que las normas sobre iniciativa ciudadana surtan efectos. De ahí que en la presente iniciativa se propone que el ciudadano disfrute de derechos propios de la actividad parlamentaria que le permitan de manera razonable perfeccionar su planteamiento normativo y a partir de ahí avanzar por toda la ruta legislativa contando con los instrumentos que le permitan mantener el impulso de su propuesta.

Por otra parte, se lleva al ámbito de la legislación municipal esta facultad de presentar iniciativas y se abre el trabajo de las comisiones de la Legislatura a la sociedad por medio del deber de las mismas de participar a los segmentos de la sociedad los turnos de iniciativas para que manifiesten lo que a su interés convenga debiendo ponderar las propuestas que, en su caso, se presenten al momento de emitir los dictámenes correspondientes.

**Consulta Popular.** Se fijan los requisitos para que los titulares del derecho presenten sus solicitudes destacando el manifestar un capítulo de procedencia de la consulta con el propósito de que se facilite la revisión de la Sala en torno a la

Constitucionalidad de dicha consulta. Se fija un plazo de 30 días naturales para desahogar las solicitudes ante la Legislatura y otro de al menos 60 para llevar cabo la consulta popular, una vez emitida la convocatoria. En lo conducente se remite a las reglas del referéndum por cuanto hace a la organización, desarrollo, cómputo y declaración del resultado. Se establece un plazo de 90 días naturales para que las acciones, planes o programas derivados del asunto de trascendencia estatal sean implementados por la autoridad que resulte competente. Cabe la prórroga sobre una base de racionalidad.

Para enriquecer la consulta se dispone que se recaben datos de organismos especializados que contribuyan a que la decisión sea informada.

**Colaboración comunitaria.** A fin de lograr los mayores beneficios, se prescribe que se otorgarán los apoyos siguientes en la implementación de este mecanismo (artículo 55):

- Facilidades y capacitación para la organización comunitaria,
- Entrega de productos de información relativa a la problemática a resolver,
- Reunión para explicar qué planes, programas y acciones está tomando la autoridad para resolver la problemática en cuestión,
- Identificación de oportunidades para establecer objetivos compartidos,
- Asignación de recursos financieros, materiales y humanos, con sentido económico para crear incentivos a la acción comunitaria,
- Asunción de compromisos para planear, instrumentar, ejecutar y evaluar acciones conjuntas para resolver la problemática planteada, y
- Análisis para instituir los esquemas de atención para problemáticas de carácter permanente.

Ante la insuficiencia de recursos presupuestarios, tratándose de derechos sociales se regulan los proyectos de colaboración con referencia al principio de progresividad consagrado en el artículo 1° constitucional.

**Audiencia Pública.** Este mecanismo depende en buena medida de la vitalidad con que se aplique. De ahí que se plantea la frecuencia que se considera razonable para llevar a cabo ejercicios de este tipo. Se extiende a los titulares de dependencias y organismos descentralizados con la finalidad de que al obligar a dichos funcionarios a presentarse en diversas instalaciones a su cargo, mejore la calidad de los servicios públicos. Se pretende dar sistematización a este ejercicio registrando las peticiones y disponiendo su debido seguimiento y mandando publicar el calendario de audiencias en el periódico oficial.

Se contempla que este mecanismo se implemente también en el ámbito de los Legislativo y Judicial, acorde con la naturaleza de sus funciones.

**Recorridos.** Se da prioridad a la realización de este mecanismo empezando por las comunidades marginadas, en un contexto de equidad. Se dispone que su preparación se caracterice por el acopio de datos sobre la situación de las comunidades que se van a visitar a fin de que la estancia de los funcionarios resulte de la mayor productividad.

**Presupuesto participativo.** Se articula con el pago del predial ya que a través de dicho impuesto se ha logrado en municipios que han adoptado esta modalidad elevar cerca de 40% la recaudación. Este incremento permite que sea mayor el número de obras que se financien a través del mecanismo. Además, fortalece la solidaridad y hace conciencia sobre el deber de contribuir para el sostenimiento de las obras y programas públicos.

Con la aplicación de este instrumento se espera que haya un mayor acercamiento entre gobiernos municipales y habitantes. También vencer la resistencia a contribuir ya que las obras seleccionadas por la gente serán objeto de transparencia y fiscalización ciudadanas recuperándose de esta forma la confianza de la población.

**Evaluación de los servicios y voz en el cabildo.** Por medio de estos mecanismos, la intención es abrir cauces de diálogo entre la ciudadanía y los servidores públicos. La resultante esperada es la mejoría en la prestación de los servicios públicos en un orden de gobierno que se caracteriza por su proximidad con los vecinos. Para no caer en ejercicios estériles, se dota de reglas que den certeza y objetividad a las intervenciones ciudadanas.

**Del Sistema Estatal de Participación Ciudadana.** El reconocimiento el derecho a la participación ciudadana como componente del ejercicio de la función pública; la determinación de los sujetos obligados con una adecuada distribución de competencias y el otorgamiento el carácter de interés público a la creación y operación de organizaciones de la sociedad civil hace necesario contar con un sistema estatal que articule todos esos esfuerzos y nos lleve a la consolidación de una cultura de participación ciudadana.

Se propone que dicho sistema se integre como sigue:

- El Consejo Consultivo Estatal;
- Los representantes de los Poderes del Estado;
- Un representante de los municipios por cada una de las regiones del Estado, el cual tendrá el carácter de presidente municipal; y
- Un representante de los pueblos indígenas.

***Sus objetivos serían los siguientes:***

- Fungir como un mecanismo permanente de comunicación, colaboración, coordinación y concertación para la implementación de los mecanismos de participación ciudadana; y
- Coordinar los esfuerzos de los Poderes del Estado y los municipios para la realización de acciones de construcción de ciudadanía, generación de capital social y recuperación y preservación del tejido social a través de la

Implementación de los mecanismos de participación ciudadana establecidos en esta Ley y los demás que de ella deriven;

El Sistema tendrá a su cargo la aprobación del Programa Estatal de Participación Ciudadana, el cual tendrá las características siguientes:

- Será elaborado cada seis años en congruencia con el Plan Estatal de Desarrollo, debiendo evaluarse y actualizarse al final de cada ejercicio;
- Constituirá el instrumento rector para la integración y coordinación del Sistema;
- Determinará y jerarquizará los objetivos y metas a alcanzar por el Sistema, definiendo las acciones generales necesarias para ello;
- Deberá considerar las líneas de acción y elementos que propongan el Consejo Consultivo y tomará en cuenta la opinión de instituciones sociales y privadas.

Finalmente, las políticas públicas en el marco del Sistema y del Programa Estatal de Participación Ciudadana tendrán las prioridades siguientes:

- Reconocer el derecho de los ciudadanos para incidir en las decisiones públicas que afectan su calidad de vida;
- Promover a la participación ciudadana como base de la gobernabilidad democrática;
- Fomentar la intervención de los sujetos sociales en la marcha de los asuntos colectivos en función de sus respectivas necesidades e intereses con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político,
- La creación y consolidación de capital social, construcción de ciudadanía y recuperación del tejido social;
- El fortalecimiento de la democracia representativa a través de la complementariedad con la democracia deliberante.

**Actores Sociales.** Sergio Aguayo en la obra citada “Vuelta en U” considera que el estancamiento de la democracia en México sólo se va a superar a través de las organizaciones de la sociedad civil. Al respecto, dicho autor manifiesta lo siguiente:

“Las OSC nacen de sectores medios con una educación superior al promedio y por lo general se especializan en un tema. Se rigen (o al menos lo intentan) por la democracia horizontal y participativa, predicando la tolerancia, la pluralidad y la ética en los asuntos públicos y se apegan a la vía pacífica. En suma, practican lo que Jaén Cohen y Andrew Arato llaman la política de la influencia, es decir, la presión indirecta sobre el sistema político que se ejerce apelando a la crítica, a la movilización y al convencimiento.”

Y agrega lo siguiente: “Las OSC tienen el potencial para desencadenar una refundación de la política en alianza con otros actores y una interlocución de nuevo tipo con políticos y gobernantes.”

Compartimos la visión de ampliar los cauces de la participación ciudadana para revitalizar nuestra incipiente democracia en el Estado de México que no se agota en la realización de elecciones auténticas y libres, ya que la democracia ha de incidir en un aumento en el nivel de vida de los mexiquenses. Por ello, en la presente iniciativa se establecen normas de fomento para fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil en funcionamiento y para facilitar a creación de otras ya que según el autor citado un 17% de la población adulta tiene muestra intención de participar en proyectos de beneficio común para que el país mejore.

Se considera a las organizaciones de la sociedad civil como actores sociales a los que las autoridades habrán de convocar en la implementación de los mecanismos de participación ciudadana, a título de observadores o coadyuvantes (artículo 113)



Con las medidas legislativas que confieren el carácter de interés público a la actividad de las organizaciones de la sociedad civil se busca la proliferación de personas solidarias que rompan los rezagos y coadyuven a sacar de la pobreza a casi la mitad de los mexiquenses por medio del desarrollo de habilidades productivas.

**El Fondo para el Fortalecimiento de la Participación Ciudadana.** Ninguna política pública se puede implementar sin recursos. La solvencia presupuestal es condición indispensable para su éxito. De ahí que en la iniciativa se propone la creación de un fondo cuyos recursos se destinarían a los siguientes:

- Constitución y capacitación de organizaciones civiles de participación ciudadana;
- Implementación de los mecanismos de participación ciudadana establecidos en esta Ley;
- Programas de educación, sensibilización, concientización y difusión de información, para transitar hacia una democracia deliberante;
- Apoyos en especie, en la medida que el presupuesto lo permita, relacionados de manera inmediata y directa con la operación a las organizaciones civiles exitosas;
- Creación, conservación y fortalecimiento de la cultura de participación ciudadana; y
- Otros proyectos y acciones en materia de participación ciudadana que el Sistema considere estratégicos.

Se propone que el Fondo opere a través de un Fideicomiso público creado por y a cargo del Instituto Electoral del Estado de México, sujeto a los procedimientos de control, auditoría, transparencia, evaluación y rendición de cuentas que establecen las disposiciones jurídicas que resulten aplicables.

**Cultura de la participación ciudadana.** La visión y la vivencia de la participación ciudadana giran en torno de los consejos de participación ciudadana municipales y las organizaciones de la sociedad civil. Para crear una cultura al efecto se propone un Seminario-Taller sobre el Fortalecimiento de la Construcción de Ciudadanía que se aboque a lo siguiente:

- Estará dirigido a ciudadanos, grupos, representantes populares e interesados en ejercer una ciudadanía activa sostenible, en el marco de una democracia participativa
- Incluirá el desarrollo de habilidades en materia de disposición al diálogo; procuración de fondos, transparencia, rendición de cuentas, contraloría social, observación electoral, monitoreo ciudadano;
- Se hará la transmisión en vivo vía internet;

Se establece que la gobernabilidad democrática con perspectiva de participación ciudadana contrae a los servidores públicos y ciudadanos participantes al diálogo, en su caso consenso y cumplimiento de compromisos así como a la observancia del orden público y respeto a las libertades.

Finalmente, se dispone que la contravención a las obligaciones derivadas de la presente ley dé lugar a responsabilidad administrativa que será valorada por la autoridad competente, ante la cual el servidor público pueda ejercer su derecho a defensa. Como sanciones se establecen la suspensión hasta por quince días y la separación del cargo en caso de reincidencia ya que la implementación de los mecanismos de participación ciudadana es una cuestión de interés público.

Ulrich Richter Morales, en su obra “Manual del Poder Ciudadano”, página 143, expresa lo siguiente:

*“El poder por el poder no es lo que queremos los ciudadanos. Siempre lo hemos tenido, pero no lo hemos utilizado, por ignorancia, apatía o desesperanza. Antes la*

*Decadencia no era tan aguda ni nuestra seguridad tan frágil; pero tampoco existían los movimientos ciudadanos de hoy, la participación ciudadana n era tan consciente de su entorno y de la problemática que vive el país. Estas son señales positivas. Hoy más que nunca es necesario que participemos todos: gobierno y sociedad. Debemos de trabajar juntos para contrarrestar la crisis y formar un México promisorio.”*

Con la firme convicción de fortalecer la democracia en el Estado de México por medio de la complementación de los mecanismos de participación ciudadana con la representación política y para potenciar los resultados de las políticas públicas que incidan en un mejor nivel de vida de sus habitantes, me permito elevar a la consideración de la asamblea el decreto anexo.

Me permito adjuntar el proyecto de decreto correspondiente para que, de considerarlo procedente, se apruebe en sus términos.<sup>105</sup>

#### **4.1. El perfeccionamiento democrático con el presupuesto participativo.**

El profesor de ciencia política de la universidad de Yale, Juan José Linz advierte la confusión de democracia y gobierno; señalando que: Gran parte del descontento de los ciudadanos con el funcionamiento de la democracia en su país no es realmente por el descontento con la democracia, sino con el funcionamiento del Estado. Tienen alguna capacidad de reformarlo, pero la tarea de construcción del Estado es más compleja, más lenta y difícil que la instauración de las instituciones básicas de la democracia política.

Por definición la democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. La democracia significa que quien gobierna es el mismo pueblo a través

---

<sup>105</sup> Flores Gutiérrez, Annel. Diputada Integrante del Grupo Parlamentario del PAN, H. LVIII Legislatura del Estado Libre y Soberano de México

De sus representantes. Estos supuestos, nos llevan a concluir que un pueblo que no participa en el gobierno, es un pueblo que no vive una democracia.

La democracia no solo implica elegir a los gobernantes a través del voto, implica la participación en las decisiones políticas, sociales y sobre todo económicas que van a trascender en el bien común de los gobernados.

Citare los comentarios de William N. Nelson: Lo importante en un sistema democrático de gobierno es que los procesos de toma de decisiones se realicen públicamente [...] La democracia requiere que la casa del poder sea una casa de cristal, lo cual sólo es posible si su mecanismo decisorio actúa *au grand jour*, a plena luz del día.<sup>106</sup>

La participación presupuestal se refiere a que el pueblo junto con sus representantes en el gobierno, decida sobre el manejo y distribución del ramo del ingreso y egreso del gasto público. Un pueblo que no participa en esto, será un pueblo sumiso a quienes ostentan el poder, pues lo económico sin utilizar la dogmática marxista si no determina la vida social de un pueblo, si influye significativamente en su realidad.

Estamos convencidos por la experiencia de otros países que se hace necesario incluir a rango constitucional el presupuesto participativo, pues solo así podremos hablar de una genuina democracia.

Este es el tópico que nos proponemos demostrar en el presente trabajo de tesis. Lo proponemos por principio en el Estado de México, para más tarde, también llevarlo a la Constitución Federal, una vez que se compruebe su bondad en la entidad federativa en la que vivimos.

---

<sup>106</sup> Cita de Santiago Sánchez González, los medios de comunicación y los sistemas democráticos, Marcial Pons, Madrid, 1996, p. 96.

#### **4.2. Argumentación jurídica para la justificación del presupuesto participativo.**

En nuestro país se vive un Estado de derecho donde todos estamos obligados a cumplir la ley, no es sólo un asunto del gobierno; para que exista debe funcionar a diferentes escalas, si se desea un México fuerte, luego entonces necesitamos un Estado de derecho fuerte, respetando en todo momento la rendición de cuentas y el fomento de una cultura de la legalidad.

Como hemos venido sosteniendo la democracia asegura a sus ciudadanos una cantidad de derechos fundamentales que los gobiernos no democráticos no garantizan ni pueden garantizar, por lo que se hace necesario comprender nuestros derechos y obligaciones y para ponerlo en términos simples, mencionaremos que un derecho es una facultad que tenemos de poder hacer algo; obligación, en cambio, es algo que debemos llevar a cabo. En la obligación no tenemos opción, mientras que el derecho es optativo.

Pero bien ¿cuáles son nuestros derechos como ciudadanos? En nuestro país los derechos y obligaciones se encuentran señaladas en los artículos 35 y 36, veamos su transcripción:

Artículo 35 (Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 9 de agosto del 2012) de La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

##### ***Son derechos del ciudadano:***

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular [.....]
- III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.
- IV. Tomar las armas en el Ejército o guardia nacional [.....]

- V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.
- VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público [...] Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta constitución y la ley del congreso. El Instituto Federal Electoral [...]
- VII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetaran a lo siguiente [...] <sup>107</sup>

**Artículo 36; Son obligaciones del ciudadano de la república.**<sup>108</sup>

- 1. Inscribirse en el catastro Municipal, manifestando la propiedad que el mismo como ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista, así como también inscribirse en el registro nacional de ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.
- II. Alistarse en la guardia nacional;
- III. Votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señala la ley.

---

<sup>107</sup> (adicionada con sus párrafos e incisos mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 9 de agosto de 2012).

1o. Serán convocadas por el congreso de la unión a petición de: / a) el presidente de la república; / b) el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las cámaras del congreso de la unión; o / c) los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley. / con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada cámara del congreso de la unión, / 2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes ejecutivo y legislativo federales y para las autoridades competentes; / 3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la fuerza armada permanente. La suprema corte de justicia de la nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el congreso de la unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta; / 4o. El instituto federal electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. De la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados; / 5o. La consulta popular se realizara el mismo día de la jornada electoral federal; / 6o. Las resoluciones del instituto federal electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción vi del artículo 41, así como de la fracción iii del artículo 99 de esta constitución; y / 7o. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción. /, instituto de investigaciones legislativas, UNAM, vigente al 18 de septiembre del 2013, folio 8326.

<sup>108</sup> ibíd.

- IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos, y.
- V. Desempeñar los cargos de concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

Esto es lo que a nivel federal establece, sin embargo y a efectos de la presente tesis es necesario revisar el marco normativo de los derechos y obligaciones en el Estado de México y es precisamente en el artículo 27 y 28, donde se refiere a los derechos y obligaciones de los ciudadanos, mismos que transcribimos a continuación:

**Artículo 27.- Son deberes de los vecinos del Estado:<sup>109</sup>**

- I. Inscribirse oportunamente y proporcionar la información que se requiera para la integración de censos, padrones o registros de carácter público con fines estadísticos, catastrales, de reclutamiento para el servicio de las armas, civiles o de otra índole, en la forma y términos que la Constitución Federal, esta Constitución y las leyes establezcan;
- II. Contribuir para los gastos públicos del Estado y de los municipios donde residan o realicen actividades gravables, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, según lo establecido por la Constitución Federal;
- III. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria, y reciban la instrucción militar, en los términos que establezca la ley; y
- IV. Las demás que esta Constitución y las leyes establezcan.

**Artículo 29.- Son prerrogativas de los ciudadanos del Estado:<sup>110</sup>**

- I. Inscribirse en los registros electorales;

---

<sup>109</sup> Constitución Política del Estado Libre y soberano de México.

<sup>110</sup> *Ibíd.*

- II. Votar y ser votados para los cargos públicos de elección popular del Estado y de los municipios y desempeñar cualquier otro empleo o comisión, si reúnen los requisitos que las normas determinen;
- III. Desempeñar las funciones electorales que se les asignen;
- IV. Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del Estado y de sus municipios; y
- V. Participar en las organizaciones de ciudadanos que se constituyan en sus comunidades, para la atención de sus necesidades.

Es interesante destacar que el artículo 29 de La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; habla de “prerrogativas”, no de derechos a diferencia del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de acuerdo a la reforma política de 2012 donde se refiere ya no a “prerrogativas”, sino a derechos.

Como podemos observar en los derechos y obligaciones las formas de participar en la política lo constituyen:

- A. Derecho al voto.
- B. Derecho a ser votado.
- C. El derecho de asociarnos para participar en la política.

Las elecciones tienen gran importancia en la vida política de cualquier país y son esenciales para toda democracia. Durante los procesos electorales, los ciudadanos se convierten en actores políticos fundamentales. Es por esto que la primera prerrogativa que tenemos los ciudadanos mexicanos consiste en votar en las elecciones; Esta es sin duda, la forma de participación ciudadana que más conocemos.



Los ciudadanos tenemos el derecho, o prerrogativa, de votar. Pero también ser votado para cargos de elección popular, siempre y cuando se cumplan con los requisitos que establezca la ley.

El derecho a unirnos con otros que compartan nuestras inquietudes y a trabajar por realizar un proyecto en común tiene su origen en la creación, por el ser humano, de las primeras agrupaciones sociales, como la familia, las tribus, etnias, comunidades etc.

### **Las obligaciones que se establecen en el Estado de México son:**

Inscribirse en los registros electorales, para decirlo de manera fácil y coloquial “es obtener la credencial votar”. Votar y ser votados, es decir que además de ser un derecho, el voto también es una obligación. El voto no es opcional, sino se ejerce estaríamos violentando la Constitución.

Contribuir para los gastos públicos del Estado y de los municipios donde residan Sin embargo no establece algún otro mecanismo de participación ciudadana, (salvo lo ya antes mencionado en relación al referéndum), por lo que se hace necesario diferentes instrumentos de participación ciudadana que permita inmiscuirse en la toma de decisiones colectivas que permita la construcción y transformación de la sociedad.

Por otro lado se han hecho importantes esfuerzos en materia de Presupuesto Participativo en Estado de México, como lo referente podremos hablar del Municipio de Tlalnepantla de Baz, en el año 2003- 2006, o como lo puso en práctica el municipio de Ecatepec en el año de 2006- 2009; sin embargo por carecer de un instrumento jurídico estatal dichos programas se vieron disminuidos al ser operados con ingresos propios de los ayuntamientos.

El caso más reciente lo encontramos en el Municipio de Tlalnepantla 2012- 2015 donde de acuerdo a él bando municipal<sup>111</sup> existe la voluntad política del alcalde para instrumentar el presupuesto participativo en su municipalidad, de acuerdo a lo que establece en su:

Artículo 3. Es responsabilidad del gobierno municipal, implementar instrumentos que permitan la participación y decisión de la ciudadanía de los asuntos públicos del municipio. Por tal motivo se instituye la audiencia pública, la iniciativa ciudadana y el presupuesto participativo, como formas de participación social, cuya organización y funcionamiento será regulado por la disposición normativa correspondiente.

O bien como lo pretenden implementar en el municipio de Ecatepec:<sup>112</sup>

En el marco de la aprobación del presupuesto para el ejercicio 2013, la decimotercera regidora Mireya Méndez Bello pide que lo asignado a Obras Públicas y Gasto Social sea los habitantes de Ecatepec quienes decidan en qué gastarlo, mediante consultas ciudadanas, reuniones comunitarias o plebiscitos y convertirlos así en Presupuesto Participativo.

Destaca que la aprobación del presupuesto definitivo, será el eje rector para cumplir los compromisos y las demandas de los ciudadanos que viven en el municipio.

“El ejercicio fiscal 2013 asciende a la cantidad de \$ 3,183,821,370.08 (Tres mil ciento ochenta y tres millones ochocientos veintiún mil trescientos setenta pesos 08/100 M.N), dicho presupuesto es menor con relación al que se aprobó en el 2012, sin contar que la inflación subió de manera considerable, lo que nos da

---

<sup>111</sup> Bando Municipal publicado en la Gaceta Municipal número veinticuatro del día cinco de febrero del año dos mil trece.

<sup>112</sup> Nota periodística de aquíEcatepec. “Ciber informativo del Estado de México”, publicado el 13 de febrero del, 2013 donde Mireya Méndez Bello propone el Presupuesto Participativo para Ecatepec.

como resultado que ejerceremos un presupuesto similar al del ejercicio del año anterior, cuando todos pensaríamos que contaríamos con un incremento considerable para este año”.

Por lo que concluimos que es de suma trascendencia revisar nuestro ordenamiento jurídico y dar paso a un nuevo modelo de participación ciudadana que permita que todos nos involucremos en la toma de decisiones que finalmente engrandezca a nuestro estado y que se cuente con un instrumento jurídico que le de vida y sustento legal a las diferentes prácticas exitosas del presupuesto participativo en el estado de México.

Con esto daremos un paso importante para el fortalecimiento de la democracia donde todos juntos decidamos que vamos a hacer con nuestro dinero.

De igual forma estaremos dándole los instrumentos legales a esos municipios que han entendido que la única forma de transformar su espacio es con la participación de la ciudadanía.

#### ***4.3. Iniciativas de ley sobre el presupuesto participativo.***

Ya son muchas voces que se han pronunciado por contar con instrumentos de participación ciudadana, y a mi juicio dicho tema no obedece a alguna tendencia ideológica o posición política, los han propuesto sectores de la sociedad civil, así como legisladores, inclusive alcaldes de diferente partido político lo han puesto en práctica; del mismo podemos señalar al alcalde del municipio de Ecatepec de Morelos Estado de México, en el periodo 2006- 2012, José Luis Gutiérrez Cureño; militante del Partido de la Revolución Mexicana

Ulises Ramírez Núñez alcalde del Municipio de Tlalnepantla de Baz, en el Estado de México en el periodo de gobierno 2003-2006 que pertenece al Partido Acción Nacional; quien siendo Senador de la República promovió una iniciativa de

reforma a la ley de coordinación fiscal para instrumentar el presupuesto participativo.

Inclusive hoy en día el maestro Pablo Basáñez García, militante del Partido Revolucionario Institucional y alcalde del Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México.

#### ***4.3.1 Iniciativa del Senador Ulises Ramírez Núñez.***

Derivado de la experiencia como alcalde del Municipio de Tlalnepantla y de acuerdo a las bondades así como a los obstáculos que presento el Programa Piloto Presupuesto participativo, implementado en el fraccionamiento Valle Dorado por la Subdirección de Política Social y Desarrollo Humano en el año del 2004, ya siendo senador de la Republica promovió una iniciativa de Ley en favor del presupuesto participativo misma que la transcribimos literalmente como fue presentada:

INICIATIVA DE REFORMA A LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL,  
PRESENTADA POR EL SENADOR ULISES RAMÍREZ NÚÑEZ.

Fecha: Noviembre de 2007.

Asunto: Elementos para el proyecto de INICIATIVA DE REFORMA A LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, para instrumentar el Presupuesto Participativo, en la aplicación del Fondo de Infraestructura Social del Ramo 33.

Referencia: El enfoque del Presupuesto Participativo, representa una opción para la gestión de los recursos económicos, que los gobiernos locales aplican para la generación de infraestructura social, a través de la obra pública; este enfoque es viable en el actual esquema de ejercicio de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, del Ramo 33; ya que con ello, se

agregaría al actual esquema normativo del Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, el aspecto de cómo se aplican los recursos de este Fondo; es decir, al incorporar la figura del Presupuesto Participativo en la gestión de los recursos para infraestructura social, se buscaría complementar al aspecto que indica, EN QUÉ SE DEBEN APLICAR ESTOS RECURSOS, otro más que indique, CÓMO SE DEBEN APLICAR DICHS RECURSOS.

Finalidad: Consolidar el principio de la Democracia Participativa en México, mediante una real participación social y una sólida transparencia y rendición de cuentas en la gestión de los recursos económicos del Ramo 33.

DE REFORMA A LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, QUE INSTRUMENTA LA FIGURA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL FONDO APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL DEL RAMO 33, QUE PRESENTA EL SENADOR ULISES RAMÍREZ NÚÑEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN.

Honorable Asamblea:

El suscrito, Senador de la República de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II, y 72 inciso h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55 fracción II y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; someto a la consideración de la Cámara de Diputados, por su conducto, la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto a la Ley de Coordinación Fiscal, para instrumentar la figura del Presupuesto Participativo en la aplicación de los recursos del Fondo de Infraestructura Social, del Ramo 33, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos:

El evolucionar de la técnica presupuestal ha pasado de ser un instrumento de control negativo hacia uno de control positivo; y de manifestar una naturaleza de

tipo neutral hacia una de tipo política. En el contexto actual del proceso presupuestario, las instituciones han creado un sin número de redes de participación; donde los diversos actores y organismos, constituyen una parte fundamental; para la lógica del funcionamiento de dicho proceso presupuestario; ya que en éste se generan sinergias positivas o negativas, según sea el interés o fin de cada participante. Asimismo, en este marco de acción, se pueden visualizar las posibilidades y limitaciones que en diversos escenarios experimenta un Estado vasto, complejo y moderno, y como en el accionar de este proceso presupuestario, se han explorado diversos mecanismos de distribución y gestión de los recursos económicos, con el fin de atender la demanda ciudadana.

La escasez de los recursos económicos públicos, matiza en mayor medida la competencia de las instituciones gubernamentales por alcanzar a éstos; al mismo tiempo, esto provoca que la sociedad se motive a involucrarse en las decisiones públicas y a estar más atenta de los resultados alcanzados por la gestión de dichos recursos.

La utilidad de los estudios comparativos en torno al proceso presupuestario que se implementa en otros países, abren la posibilidad de identificar una amplia gama de opciones que conlleven a considerar otras líneas de acción para el proceso presupuestario en México; sin que por ello, se tenga que ajustarse la realidad mexicana a un modelo en particular; sino por el contrario, diseñar nuestro propio modelo de acuerdo a las condiciones y necesidades de nuestro país.

La modalidad del presupuesto participativo, en la ejecución del gasto público; ha sido practicado en algunos gobiernos locales de Brasil y Perú; donde, se ha logrado alcanzar un alto consenso social, al hacer partícipe a la ciudadanía de los asuntos públicos; que han derivado en decisiones conjuntas entre gobierno y sociedad. La aplicación de esta modalidad presupuestaria, ha logrado sustituir las políticas gubernamentales ineficientes por políticas públicas efectivas para el desarrollo de las localidades en estos países.

En México se han hecho ejercicios cercanos a lo que podría ser considerado una modalidad de presupuesto participativo; en particular dos municipios del Estado de México: en Tlalneantla y en Ecatepec donde el gobierno municipal actual lo está implementando, pero dicho ejercicio se ha instrumentado con recursos públicos que tienen su origen en la categoría de ingresos propios.

Los gobiernos de estos dos municipios, han encontrado en esta modalidad de participación social la posibilidad de romper la barrera que todo individuo tiene para cumplir con su obligación tributaria; el ciudadano en general, considera que los recursos que entrega al gobierno vía impuestos no le representa a éste un beneficio palpable o inmediato en su persona, porque el impuesto que pagase utiliza para el financiamiento de servicios públicos; servicios que se caracterizan por contar con las dos propiedades de todo bien público: A) NO EXCLUYENTE Y B) NO RIVALIDAD, situación que al ciudadano en general lo desmotiva para contribuir a su financiamiento y por el contrario se crean incentivos para beneficiarse de estos servicios públicos que se financian con los impuestos que otros pagan o con ingresos públicos que proviene de la modalidad de ingresos no tributarios (derechos, productos y aprovechamientos).

El hecho de ejercer la figura del presupuesto participativo con estos recursos (ingreso propios de los municipios), les ha permitido a estos dos municipios impactar directamente en las comunidades que más aportan al erario público local y a su vez han logrado que los ciudadanos de dichas comunidades perciban que sus impuestos se aplican directamente a sus necesidades más apremiantes; generando con ello, un círculo virtuoso que fomenta en sus ciudadanos una cultura de pago de sus impuestos.

En esta práctica presupuestal, puede sumar a las bondades que en el párrafo anterior se mencionaron, la posibilidad de una mayor efectividad en cuanto al logro de los objetivos que se busca alcanzar con la gestión de los recursos económicos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que los estados y

municipios de nuestro país aplican para obra pública, vía el Ramo 33, que son recursos etiquetados y cuyo antecedente en el Ramo 26, denominado Superación a la Pobreza. Sin embargo, la aplicación de estos recursos de acuerdo al marco normativo que actualmente se establece en la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 33, en general no han logrado revertir la pobreza en nuestro país, sobre todo en cuanto a la infraestructura social.

La factibilidad de instrumentar la figura del Presupuesto Participativo en la aplicación de los recursos del FAIS, es propicia ya que actualmente la misma Ley de Coordinación Fiscal establece en la fracción II, del párrafo tercero del artículo 33, que los estado y municipios deberán promover la participación de las comunidades beneficiarias; en la práctica, sólo es en el ámbito municipal donde realmente se exige la autorización (vía firma) de los comités de participación ciudadana, para poder liberar la aplicación de estos recursos, ya que en los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal se establece que deberán destinarse para obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal; por lo que, la participación de las comunidades beneficiarias es muy difícil comprobarla o ejercerla.

La viabilidad del Presupuesto Participativo en el actual esquema de ejercicio de los recursos del FAIS, agregaría al esquema normativo del Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, el aspecto del CÓMO SE DEBEN APLICAR LOS RECURSOS ECONÓMICOS DE ESTE FONDO; es decir, al incorporar la figura del Presupuesto Participativo en la gestión de los recursos para infraestructura social, se buscaría complementar al aspecto que indica, EN QUÉ SE DEBEN APLICAR ESTOS RECURSOS, otro más que indique, CÓMO SE DEBEN APLICAR DICHOS RECURSOS, donde la finalidad prioritaria sea cumplir con las expectativas de demanda de las comunidades locales, aunada a la premisa de que: "EL AUDITOR MÁS HONESTO Y RESPONSABLE ES EL CIUDADANO, DADO QUE EN ÉSTE RECAE EL EFECTO Y LA CAUSA DE LA ACCIÓN PÚBLICA DEL GOBIERNO".



Finalmente, otro aspecto positivo que se logra, al adoptar esta modalidad de presupuesto, es la de fomentar la Participación Social, al proponer que en la gestión de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal, se dé en un marco de participación real de los municipios de cada Entidad Federativa, y en la gestión de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, se dé en un marco de participación real de la sociedad local de cada Municipio.

Por lo anteriormente expuesto; y con el fin de involucrar en mayor medida a la sociedad mexicana en la toma de decisiones e implementación de las políticas públicas que nos permita consolidar una real participación ciudadana en el ámbito municipal y una efectiva participación de los gobiernos municipales en el ámbito estatal, que conlleve a una solida transparencia y rendición de cuentas en la gestión de los recursos económicos del Ramo 33; para con ello contribuir al fortalecimiento del principio de Democracia Participativa, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea la presente:

Iniciativa de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 33.

ARTICULO ÚNICO: Se reforma, la fracción II y IV del Tercer párrafo del artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

"Artículo 33.-.....

Adicionalmente, los Estados y Municipios podrán destinar hasta el 3% de los recursos correspondientes en cada caso, para ser aplicados como gastos indirectos a las obras señaladas en el presente artículo. Respecto de dichas aportaciones, los Estados y los Municipios deberán:

I.-....

II.- Promover la participación de las comunidades beneficiarias, mediante la instrumentación de la figura del presupuesto participativo; entendiendo por esta modalidad de presupuesto la participación activa y verificable de los ciudadanos en el caso de los recursos destinados a los municipios y de los gobiernos

municipales de la región impactada en el caso de los recursos destinados a los estados. La instrumentación del Presupuesto Participativo tendrá como fin, el transparentar el destino, aplicación y vigilancia de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; así como, la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar con dichos recursos.

III.-....

IV.- Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, la información que le sea requerida, en cuando a la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y la que indique sobre la modalidad en la utilización del Presupuesto Participativo para la aplicación de dicho fondo. En el caso de los Municipios lo harán por conducto de los Estados, y

V.-....

Transitorio

Único. La presente reforma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la sede del Senado de la República, a los 20 días del mes de noviembre de 2007, Senador Ulises Ramírez Núñez, Integrante del Grupo Parlamentario del PAN.<sup>113</sup>

#### ***4.3.2 Iniciativa de reforma al Código Financiero de la Diputada Guadalupe Mondragón González.***

De igual forma en el congreso del Estado de México se han hecho importantes esfuerzos por consolidar al Estado a la vanguardia de la participación ciudadana y la distribución transparente y equitativa del presupuesto por lo que la diputada local profesora Guadalupe Mondragón García integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional presento una iniciativa de ley en materia de presupuesto participativo, que literalmente fue propuesta así:

---

<sup>113</sup> Ramírez Núñez, Ulises, Senador de la Republica, noviembre 2007. Partido Acción Nacional.

INICIATIVA DE REFORMA AL CODIGO FINANCIERO DEL ESTADO DE MEXICO Y MUNICIPIOS, que incorpora la Figura del presupuesto Participativo, en la aplicación de los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISMUN) y para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) del Ramo 33.

Para atender con eficacia la aplicación de los recursos públicos de combate a la marginación en los gobiernos municipales, es necesario dar respuesta precisa a sus cuestionamientos: primero ¿en que se deben aplicar estos recursos?, y en segundo ¿Cómo se deben aplicar dichos recursos? Sin duda, utilizar el enfoque del Presupuesto Participativo, representa una opinión viable para la gestión de los recursos económicos, que los gobiernos municipales aplican en obra pública, y con ello dar respuesta eficaz a la pregunta de cómo se deben aplicar los recursos.

Instrumentar una verdadera participación ciudadana en los municipios y paralelamente consolidar la transparencia y rendición de cuentas por parte de los gobiernos municipales en la gestión de los recursos económicos del Ramo 33.

Honorable asamblea:

La suscrita Diputada Local de la LVII Legislatura del Honorable Congreso del Estado de México, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II, del Artículo 51 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y del Artículo 79 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México; someto a la consideración del Honorable Congreso del Estado de México, la presente iniciativa de la ley que reforma a los Artículos 232 y 236 del Código Financiero del Estado de México y Municipios, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La evolución del presupuesto público, ha transitado por dos momentos: Primero, como instrumento del control negativo hacia uno de control positivo; y segundo,

como instrumento de naturaleza neutral hacia uno de naturaleza política; hoy en día las instituciones que convergen en el proceso presupuestario, crean un sin número de redes de participación de diferentes actores y organismos, que crean importantes sinergias positiva o negativa, según sea el interés o fin de cada participante.

Asimismo, en este contexto, se pueden visualizar las posibilidades y limitaciones que en diversos escenarios experimenta un Estado vasto, complejo y moderno, y como en el accionar de este proceso presupuestario, se ha explorado diversos mecanismos de distribución y gestión de los recursos económicos, en el afán de buscar alcanzar los resultados que la sociedad demanda.

Estos recursos económicos que son limitados, conlleva a una competencia por parte de las instituciones que busca alcanzar estos recursos que cada vez son más escasos, y al mismo tiempo, incentiva a la sociedad a involucrarse en las decisiones públicas y paralelamente a estar más atenta de los resultados alcanzados por la gestión de dichos recursos.

El análisis comparativo, nos permite conocer modelos alternativos para la aplicación de los recursos públicos; los notables resultados de la experiencia de Porto Alegre, Brasil con el presupuesto participativo, implementando en la última década del siglo XX, detono que esta experiencia innovadora, sin precedentes en el mundo entero, se extendiera con el correr de los años hacia muchas ciudades del Brasil y han convertido el modelo de gestión presupuestaria de Porto Alegre en un paradigma a seguir por los gobiernos locales, de otros países.

El contexto en el cual surgió el enfoque del presupuesto participativo lo determinaron tres aspectos distintivos:

Primero, el triunfo de un partido progresista en Porto Alegre, que tenía un arraigo en determinados sectores sociales y para el cual la implementación de este

mecanismo era una herramienta esencial para poder cumplir con sus principales ofertas políticas;

Segundo, el grado de movilidad y organización de importantes sectores de la sociedad civil de Brasil desde los principios de la década del ochenta, estos movimientos estaban organizados a través de una vasta red de organizaciones sociales, y

Tercero, el avance de la globalización provocó que disminuyera el poder de los Estados nacionales, obligando a los gobiernos locales a hacerse cargo los asuntos que antes atendían los gobiernos centrales.

Este fue el contexto en que se desarrolló la metodología de participación popular en Porto Alegre, Brasil a principios de la década de los años 90 del siglo XX.

En Porto Alegre, la dinámica de Presupuesto Participativo consiste en una serie de reuniones en las que se definen las demandas regionales, las prioridades de la ciudad, los criterios de asignación de fondos y el programa de inversiones del municipio. Cada una de estas etapas contiene mecanismos que permiten la circulación de información entre las autoridades del gobierno municipal, sus técnicos y profesionales y la ciudadanía.

En la actualidad más de 70 ciudades del Brasil, como por ejemplo Belo Horizonte Paracaiba, Santo Andre, Diadema, Jaboticabal, Santos, Sao Bernardo, Itaparinga y Betin aplican la figura del presupuesto Participativo, esta experiencia se ha extendido a otros lugares del mundo como Bolonia, Italia, Barcelona, España, Yokohama, Japón, Notario, Canadá, Portland, Alburn y el Estado de Minnesota en Estados Unidos, Asunción, Paraguay, Colon, Panamá, Resistencia y la Plata en Argentina, Montevideo, Uruguay, Estela Nicaragua, en algunas ciudades de Perú.

La experiencia de la ciudad de Porto Alegre ha demostrado que a través del presupuesto participativo, el gasto puede ser eficaz donde tiene que serlo; asimismo, demostró que la gestión transparente y democrática de los recursos es una forma efectiva de evitar la corrupción y la mala utilización de los fondos públicos.

El objetivo principal del presupuesto participativo, es la promoción de la participación ciudadana y el debate de la población en el planeamiento, proposición y el control del gasto público; ya que, la ciudadanía consciente de que el presupuesto se compone de recursos limitados, participa por intermedio del estableciendo de prioridades en la asignación del mismo.

El proceso de presupuesto participativo que se promueve es esta iniciativa de reforma al Código Financiero del Estado de México y Municipio, busca ampliar y canalizar la participación ciudadana en un tema trascendente como es la elaboración de propuestas y la definición de prioridades de la gestión pública local. Esta es la directriz que guía la iniciativa que presento, la que promueve la participación de los habitantes en cada uno de los 125 municipios del Estado de México, y que busca alcanzar los siguientes objetivos:

- a) Mejorar las condiciones económicas, sociales, ambientales y culturales de la sociedad mexiquense y fortalecer sus capacidades como base del desarrollo, posibilitando acciones concertadas que refuercen los vínculos de identidad, de pertenencia y las relaciones de confianza.
- b) Promover una mejor asignación y ejecución de los recursos públicos.
- c) Reforzar la relación entre los gobiernos municipales y la sociedad civil, en el marco de un ejercicio de la ciudadanía que utilice los mecanismos participación directa, generando con ello compromisos y responsabilidades compartidas.
- d) Fijar prioridades del gasto público, en materia de gastos de inversión.

- e) Buscar el aumento de la competitividad regional y local, así como la superación de la pobreza a través de mejoras sustantivas en infraestructura social.
- f) Reforzar la transparencia, el seguimiento, la rendición de cuentas y la ejecución de las acciones concertadas en el Proceso del Presupuesto Participativo; así como la vigilancia de la acción pública en general, fortaleciendo las capacidades regionales y locales para el desarrollo del Presupuesto Participativo.

En conclusión el sistema del presupuesto participativo consiste en un conjunto de actividades a través de las cuales se van definiendo paulatinamente las demandas sociales, las prioridades de la comunidad local, los criterios de asignación de fondo y el programa de inversión, mediante la participación de la gente.

En este sentido, el presupuesto participativo propone romper con la concepción tradicional del presupuesto que lo define como algo meramente técnico que solo puede ser abordado por profesionales ajenos a la realidad local, para pasar a considerarlo como algo esencialmente social en el que todos y cada uno está involucrado.

El presupuesto participativo permitirá reducir las prácticas clientelares y estimulara la participación ciudadana, para favorecer una más justa distribución en la asignación del gasto público en cuanto a la aplicación de los recursos del FAISMUN y el FORTAMUN del Ramo 33, que los gobiernos municipales reciben. Por lo anteriormente expuesto; y con el fin de consolidar una real participación social y una solida transparencia y rendición de cuentas en la gestión de los recursos económicos del Ramo 33 municipales; someto a la consideración de esta Honorable Asamblea la presente:

Iniciativa de reforma al Código Financiero del Estado de México.

ARTICULO UNICO: se reforman los artículos 232 y 236, y se adiciona el artículo 232 bis del código Financiero del Estado de México y Municipios, para quedar como siguen:

Artículo 232.- las disposiciones de las leyes y reglamentos que norman la participación social en el sistema de Plantación Democrática del Estado de México y el Proceso de Presupuesto Participativo, determinaran los mecanismos para coordinar las consultas y acciones de participación ciudadana, respecto de la realización de las obras que habrán de llevarse a cabo con los recursos a que se refiere este capítulo.

Artículo 232 Bis.- La implementación del Proceso de Presupuesto Participativo para la ejecución de las obras a que hace referencia el artículo 232, deberá regirse por los siguientes principios:

- a) Transparencia. Que toda la comunidad tenga información suficiente acerca de los asuntos públicos y colectivos que se decidan y ejecuten.
- b) Igualdad de oportunidades. La sociedad debidamente organizada puede participar, sin discriminación de carácter político, ideológico, religioso, racial, género o de otra naturaleza.
- c) Tolerancia. Que se garantice el reconocimiento y respeto a la diversidad de opiniones, como un elemento esencial para la construcción de consensos.
- d) Eficiencia y eficacia. Los gobiernos municipales deberán buscar la optimización de los recursos presupuestarios orientados al logro de metas y objetivos concertando con la sociedad local.
- e) Equidad. Que se tenga igual acceso a las oportunidades e inclusión de grupos y sectores sociales que requieran ser atendidos de manera especial.



- f) Competitividad. Que los gobiernos municipales orientan su gestión hacia la competitividad, promoviendo la inversión privada y orientando las acciones públicas hacia la promoción del desarrollo.
- g) Corresponsabilidad. Entre el Gobierno Municipal y la sociedad local, para la identificación de oportunidades, solución de los problemas de la comunidad: ambos relacionados a la priorización de proyectos de desarrollo.
- h) Solidaridad. Mediante la disposición de todo agente participante para asumir los problemas de otros propios, sin intereses particulares.
- i) Respeto a los acuerdos. Que la participación ciudadana en los asuntos públicos se fundamenta en el compromiso de llevar adelante, por parte de todos los actores, las decisiones concertadas, donde estas decisiones no pueden ser modificadas unilateralmente.

Artículo 236. Los ayuntamientos deberán hacer del conocimiento de las comunidades beneficiadas las obras y acciones que el Proceso de Presupuesto Participativo determine realizar con los recursos de la Federación a favor del municipio, el costo de cada una y su ubicación, metas y beneficiarios, así como cualquier otra información de las mismas, que le sea requerida por la comunidad respectiva.

Transitorios: Primero. La presente reforma entrar en vigor el primero de enero del ejercicio fiscal posterior a su publicación en el periódico “Gaceta del Gobierno”.

Palacio del poder Legislativo, Toluca de Lerdo, Estado de México, a los \_\_\_\_\_ días del mes de Noviembre de 2010.

Diputada local: Guadalupe Mondragón González (rubrica)<sup>114</sup>

---

<sup>114</sup> Mondragón González, Guadalupe. Diputada Local del Estado de México, Noviembre 2010, Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

#### ***4.4. Nuestra propuesta de adición al artículo 19 constitucional del Estado de México y su argumentación jurídica.***

Antes de formular nuestra propuesta se hace necesario revisar el contenido del artículo 139 de la Constitución política del Estado de México, donde podremos advertir que los ciudadanos mexiquenses podrán participar en procesos de planeación para formular planes y programas así como el artículo 19 materia de este tema:

Artículo 139.- El desarrollo de la entidad se sustenta en el sistema estatal de planeación democrática, que tiene como base el plan de desarrollo del Estado de México:

- I. El sistema estatal de planeación democrática se integra por los planes y programas que formulen las autoridades estatales y municipales y considerará en su proceso:

El planteamiento de la problemática en base a la realidad objetiva, la proyección genérica de los objetivos para la estructuración de planes, programas y acciones que regirán el ejercicio de sus funciones públicas, su control y evaluación. Las Leyes de la materia proveerán la participación de los sectores público, privado y social en el proceso y el mecanismo de retroalimentación permanente en el sistema.

Los planes, programas y acciones que formulen y ejecuten los ayuntamientos en las materias de su competencia, se sujetarán a las disposiciones legales aplicables y serán congruentes con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos, en su caso. Los ciudadanos del Estado, individualmente o a través de agrupaciones legalmente constituidas podrán participar en el proceso de planeación democrática en los términos establecidos por las leyes para la formulación de planes y programas estatales, municipales, regionales y

Metropolitanos para la integración social de sus habitantes y el desarrollo de las comunidades.

II. En materia metropolitana, el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos de los municipios deberán en forma coordinada y en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

a) Participar en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la Federación, y con las entidades federativas colindantes con el Estado, en las materias de: Abasto y empleo, agua y drenaje, asentamientos humanos, coordinación hacendaria, desarrollo económico, preservación, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, protección al ambiente, protección civil, restauración del equilibrio ecológico, salud pública, seguridad pública y transporte, turismo y aquellas que resulten necesarias y conformar con dichas entidades las comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus atribuciones y conforme a las leyes de la materia. Estas comisiones también podrán ser creadas al interior del Estado, por el Gobernador del Estado y los ayuntamientos cuando sea declarada una Zona Metropolitana.

b) Integrar invariablemente al proceso de planeación regional y metropolitana a través de las comisiones respectivas para la ejecución de las obras y prestación de los servicios que conjuntamente hubieren aprobado para sus zonas metropolitanas y ejecutarán los programas conjuntos en los distintos ramos de la administración estatal y municipal, en los términos de los convenios suscritos al efecto.

c) Presupuestar a través de la legislatura y sus cabildos respectivamente las partidas presupuestales necesarias para ejecutar en el ámbito de su competencia los planes y programas metropolitanos, en cada ejercicio, y constituirán fondos financieros comunes para la ejecución de acciones coordinadas.

Su participación se regirá por principios de proporcionalidad y equidad atendiendo a criterios de beneficio compartido, en términos de los convenios respectivos.

d) Regular la ejecución conjunta y coordinada de los planes, programas y acciones que de ellos deriven a través de las comisiones metropolitanas.

- e) Suscribir convenios con la Federación, los Estados y municipios limítrofes y el Distrito Federal, en su caso, para la ejecución de obras, operación y prestación de servicios públicos o la realización de acciones en las materias que fueren determinadas por las comisiones metropolitanas y relacionadas con los diversos ramos administrativos.
- f) Publicar los acuerdos y convenios que se suscriban para dar cumplimiento a los planes metropolitanos, en los periódicos oficiales.

Veamos los comentarios vertidos por Luis Videgaray Caso, hoy secretario de hacienda y crédito público, respecto del artículo 19 de la Constitución Política del Estado libre y soberano de México:

“El plan de desarrollo, los programas y el presupuesto son sin duda, las herramientas que aseguran que se cumplan con las acciones que demanda la población y el territorio de la entidad. Dichas acciones están al escrutinio permanente de la Legislatura, las áreas normativas, fiscalizadoras y de la propia población para su autorización y seguimiento mediante la transparencia y la rendición de cuentas, que refleje el cumplimiento de los objetivos, así como el dinamismo y equidad en el desarrollo social, económicos, territorial, político y cultural de nuestro estado”.

Continúa diciendo; “Para la consolidación de la gestión pública, el gobierno estatal ha fortalecido y eficientado a las dependencias y entidades públicas en el proceso de planeación y presupuestación, a fin de alcanzar una mejor ejecución de las políticas públicas, en especial aquellas que tienen que ver con la inclusión social, y para formar una ciudadanía participativa y corresponsable de su bienestar, con lo que se impactará positivamente en la calidad de vida de los mexiquenses”.<sup>115</sup>

---

<sup>115</sup> Comentarios al Artículo 19 de la Constitución Política del Estado Libre y soberano de México, Nuestros Derechos, Exégesis constitucional del Estado de México, H. LVI Legislatura de Estado de México, tomo 1, primera edit.. Agosto 2008, p., 959.

Significa que; ya Luis Videgaray prevé la integración de una ciudadanía participativa que ayude en el fomento de su bienestar. Sin embargo como lo veremos a continuación el Artículo 19 de La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, obedece a criterios puramente subjetivos en la distribución de los recursos públicos.

Artículo 19.- Los recursos cuya captación y administración corresponda a las autoridades, se aplicarán adecuadamente en la atención y solución de las necesidades de los habitantes, para lo cual las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos del Estado y de los municipios, estarán orientados a la asignación prudente de tales recursos, considerando criterios de proporcionalidad y equidad en la distribución de cargas y de los beneficios respectivos entre los habitantes.<sup>116</sup>

Como podemos advertir los recursos públicos captados por la administración les corresponde a las autoridades mismas que se aplicara “adecuadamente” en la atención y solución de las necesidades de los habitantes.....dicha disposición normativa pudiera interpretarse como una textura abierta que produce diferencias legítimas.<sup>117</sup>

Esta textura abierta es el resultado de la ambigüedad, vaguedad, laguna o contradicciones del lenguaje jurídico o de diversas lecturas ideológicas permitidas por el propio texto, en lo que corresponde al concepto adecuadamente.

Al buscar dicho concepto para su búsqueda en el diccionario de la Real Academia Española nos remite al término Adecuado: (Del part. De adecuar). 1. Adj. Apropiado a las condiciones, circunstancias u objeto de algo. 2. Del lat. Prudens-entis) adj. Que tiene prudencia y actúa con moderación y cautela.<sup>118</sup>

---

<sup>116</sup> *Ibíd.*

<sup>117</sup> Moreno Cruz, Rodolfo. “Boletín mexicano de derecho comparado”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM núm. 133, pp. 165-192.

<sup>118</sup> Diccionario de la Real Academia Española.

Ahora bien el mismo texto conceptualiza que la asignación de los recursos deberá ser prudente atendiendo criterios de proporcionalidad y equidad, por lo que de igual forma recurrimos al diccionario de la real academia española para buscar los conceptos de:

Criterio. (Del gr. κριτήριον, de κρίνειν, juzgar).1. m. Norma para conocer la verdad. 2. m. Juicio o discernimiento.<sup>119</sup>

Proporcionalidad. (Del lat. *proportionalitas*, *-ātis*).1. f. Conformidad o proporción de unas partes con el todo o de cosas relacionadas entre sí.<sup>120</sup>

Equidad. (Del lat. *aequitas*, *-ātis*).1. f. Igualdad de ánimo.2. f. Bondadosa templanza habitual. Propensión a dejarse guiar, o a fallar, por el sentimiento del deber o de la conciencia, más bien que por las prescripciones rigurosas de la justicia o por el texto terminante de la ley.3. f. Justicia natural, por oposición a la letra de la ley positiva.4. f. Moderación en el precio de las cosas, o en las condiciones de los contratos.5. f. Disposición del ánimo que mueve a dar a cada uno lo que merece.<sup>121</sup>

Del análisis conceptual del artículo 19 constitucional podemos inferir que la captación y administración de los recursos se distribuyen de una forma subjetiva.<sup>122</sup>

Y como lo sostiene la exdiputada Guadalupe Mondragón Gonzales: “La distribución de los recursos públicos ya no serán definidos como algo meramente técnico que solo puede ser abordado por profesionales ajenos a la realidad local”.

---

<sup>119</sup> Ibíd.

<sup>120</sup> Ibíd.

<sup>121</sup> ibíd.

<sup>122</sup> El concepto de subjetividad está vinculado a una cualidad: lo subjetivo. Este adjetivo, que se origina en el latín *subiectivus*, se refiere a lo que pertenece al sujeto estableciendo una oposición a lo externo, y a una cierta manera de sentir y pensar que es propia del mismo.

De igual forma en el multicitado articulado no encontramos de que forma la ciudadanía se ve involucrada en la distribución del presupuesto, siendo que dichos recursos serán “aplicados adecuadamente en la atención y solución de las necesidades de los habitantes”.

**Y como apuntamos en renglones anteriores:** El fenómeno de la participación ciudadana en los asuntos del Estado se asocia a los fenómenos de la democracia y la gobernabilidad de los sistemas políticos, teniendo en cuenta que un régimen democrático supone la existencia de mecanismos de participación ciudadana en el ejercicio del poder y en los asuntos públicos, y por otra parte, la gobernabilidad de un sistema político está condicionada, entre otros factores, por la capacidad de los gobiernos para satisfacer las demandas sociales y para mantener la estabilidad y el consenso político, lo cual solo es posible si existen elevados niveles de participación popular.

Por lo que proponemos adicionar al artículo 19 de la Constitución Política del estado libre y soberano: el siguiente texto “así como los derivados de la instrumentación de los presupuestos participativos en cada municipalidad”.

***Por lo que nuestra propuesta de adición al artículo en comento quedaría así:***

Artículo 19.- Los recursos cuya captación y administración corresponda a las autoridades, se aplicarán adecuadamente en la atención y solución de las necesidades de los habitantes, para lo cual las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos del Estado y de los municipios, estarán orientados a la asignación prudente de tales recursos, considerando criterios de proporcionalidad y equidad en la distribución de cargas y de los beneficios respectivos entre los habitantes, “así como los derivados de la instrumentación de los presupuestos participativos en cada municipalidad”.

Con esta adecuación al artículo estaremos garantizando en primera instancia contar con una disposición legal bajo la cual los diferentes municipios que están instrumentando esta política pública puedan ejecutarla con un sustento jurídico.

En tal sentido, puede afirmarse que la subjetividad es una propiedad opuesta a la objetividad. Mientras que la primera se sustenta en la opinión y los intereses propios del sujeto, la objetividad implica tratar a los conceptos como si fuesen cosas, de manera distante y con la menor implicación personal posible.

La diferencia entre la subjetividad y la objetividad es clara al analizar el texto.

Aquellos que explicitan la opinión del autor son subjetivos; los que intentan limitarse a los datos concretos y fácticos son objetivos.

Por lo que se hace necesario que la distribución de los ingresos no sean más determinados bajo criterios subjetivos: y habrá paso a una distribución objetiva que atienda a:

- a) Mejorar las condiciones económicas, sociales, ambientales y culturales de la sociedad mexiquense y fortalecer sus capacidades como base del desarrollo, posibilitando acciones concertadas que refuercen los vínculos de identidad, de pertenencia y las relaciones de confianza.
- b) Promover una mejor asignación y ejecución de los recursos públicos.
- c) Reforzar la relación entre los gobiernos municipales y la sociedad civil, en el marco de un ejercicio de la ciudadanía que utilice los mecanismos participación directa, generando con ello compromisos y responsabilidades compartidas.
- d) Fijar prioridades del gasto público, en materia de gastos de inversión.
- e) Buscar el aumento de la competitividad regional y local, así como la superación de la pobreza a través de mejoras sustantivas en infraestructura social.



- f) Reforzar la transparencia, el seguimiento, la rendición de cuentas y la ejecución de las acciones concertadas en el Proceso del Presupuesto Participativo; así como la vigilancia de la acción pública en general, fortaleciendo las capacidades regionales y locales para el desarrollo del Presupuesto Participativo.

## **CAPITULO V CONCLUSIONES**

Aristóteles señalaba que el fin de la política no es simplemente vivir, sino vivir bien, porque el fin de la política es en última instancia el bien común y para que esto suceda, desde mi punto de vista, cada día debemos actuar comenzando por lo más elemental, como respetarnos y respetar a quienes nos rodean y cumplir las reglas de convivencia.

Y si a este comportamiento de valores le agregamos la participación ciudadana activa; podremos transformar el entorno o el espacio vital donde nos desarrollamos y como Tocqueville lo señalaba: “Formemos escuelas de ciudadanía”, para poder resistir en su caso el autoritarismos de algunos gobernantes”.

En este orden de ideas y una vez analizado los diferentes temas que forman parte de este modesto trabajo podemos concluir que:

1. El hombre es un ser único, especial, inteligente; y que alcanza su plenitud existencial en la vida comunitaria.
  
2. Que coincido con el prestigiado periodista Licenciado Julio Scherer, quien sin ser una eminencia en el tema manifiesta: “En su origen el Estado, nace para salvaguardar sus propios intereses y los de los ciudadanos”. Porque al Estado le corresponde ser una institución donde el gobierno garantice que los ciudadanos sean felices, prósperos, saludables, sabios, pacíficos o justos; y en eso la participación ciudadana puede ser un elemento clave.
  
3. Estoy de acuerdo en que el fin último del Estado: “No es otro que la protección de los más altos valores de la colectividad en su libertad y su

seguridad, imprescindibles para la sana convivencia, el desarrollo social y alcanzar el bien común”.

4. Que el bien común consiste en un conjunto de condiciones sociales que favorecen el desarrollo del hombre, medio social propicio para que éste realice sus potencialidades como persona.
5. Compartimos con Norberto Bobbio, que: “El Estado es una comunidad política y que los elementos constitutivos son el territorio, la población y el gobierno”.
6. Concordamos con Abraham Zabłudovski cuando se refiere a la democracia como un mecanismo mediante el cual las personas se organizan libremente para distribuir la autoridad limitando los abusos del gobierno y los excesos de otros agentes del poder económico, cultural o religioso.
7. Le doy la razón a John Locke cuando plantea que: “Al reunirse por primera vez los hombres para formar una sociedad política, la totalidad del poder de la comunidad radica naturalmente en la mayoría de ellos”.
8. Y qué decir de la frase de Abraham Lincoln quien ha sido fuente de inspiración con su acertado aforismo: “Gobierno del Pueblo, por el pueblo y para el pueblo”. Por qué en sentido estricto la democracia es una forma de gobierno, de organización del Estado, en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que les confieren legitimidad a los representantes.
9. De acuerdo a nuestro análisis consideramos que la democracia representativa por si sola ya es incapaz de proveer la representación y la atención necesaria a las diversas demandas de la sociedad y se hace necesaria la implicación de los ciudadanos en las actividades de gobierno, a través de la democracia participativa.

10. En la perspectiva de la democracia participativa se incorpora una lógica participativa a la gestión y supone necesariamente una transformación de las relaciones entre gobernantes y ciudadanos que deriva de que estos últimos dejen de ser vistos como simples receptores de políticas públicas; es decir, dejen de ser clientes-usuarios- y pasen a ser vistos propiamente como ciudadanos- miembros de una comunidad política.
11. Que la democracia participativa presupone, en primer lugar, un riguroso mandato imperativo en el desempeño del cargo, y genera la necesidad y utilidad de incorporar la participación ciudadana en la gestión pública, así los ciudadanos se sentirán incluidos y respetados en sus derechos y de esta manera los gobiernos podrán asegurar la legitimidad.
12. De igual forma al incluir al ciudadano en la toma de decisiones se mejorará la eficiencia de las políticas públicas y una eficaz aplicación de los recursos y desde la perspectiva de la democracia participativa para que la participación sea democrática deberá incorporarse un esquema vinculatorio que obligue a los diferentes niveles de gobierno incluir sus resultados.
13. Es preciso señalar que los beneficios que la participación ciudadana puede traer al funcionamiento de gobierno, es; que se resuelvan problemas que no son captados por las instituciones y procesos tradicionales pero que los ciudadanos perciben como serios, así el gobernante podrá corregir algún tipo de insuficiencia.
14. Por lo que podemos enfatizar que la participación ciudadana incluye todas las actividades que los ciudadanos realizan voluntariamente, ya sea a modo individual o a través de sus colectivos y asociaciones, con la intención de influir directa o indirectamente en las políticas públicas y en las decisiones de los distintos niveles del sistema político y administrativo.

15. Uno de los mecanismos de participación ciudadana lo constituye sin duda el presupuesto participativo, que como lo hemos venido sosteniendo es un proceso mediante el cual los ciudadanos, individualmente o por medio de sus organizaciones cívicas, pueden contribuir de forma voluntaria y constante en la toma de decisiones sobre el presupuesto público, donde la población se reúne en asambleas comunitarias para proponer proyectos de inversión de obras u servicio a la autoridad gubernamental para que conjuntamente con esta se sistematicen, prioricen, ejecuten, y supervisen.

16. Que estamos de acuerdo en que deberá cumplirse con las diferentes fases del proceso del presupuesto participativo:

- En primer lugar la etapa de neutralidad organizativa y apertura: que pueda promoverse mediante la creación de una comisión de seguimiento en que estén representados los distintos intereses y cuyo objetivo sea garantizar la credibilidad del proceso. La visibilidad y transparencia que permita al conjunto de la ciudadanía y especialmente a aquellos que no participan, saber en todo momento qué es lo que está sucediendo: cuales son los objetivos del proceso y los temas que se tratan, quién participa, cuáles son los mecanismos que se utilizan, de qué forma podrían participar si quisieran hacerlo, quiénes son los responsables y cuál es la capacidad de decisión.
- La segunda etapa del proceso participativo es la fase de la movilización, en ella se informa y convoca para que los ciudadanos participen en el proceso, atendiendo por supuesto el criterio de pluralismo y representatividad.
- La tercera fase es la de participación propiamente dicha, en la que se desarrollan las actividades participativas que forman el núcleo del proceso: asambleas, grupos de discusión, votaciones, esto presupone que en esta fase se hayan cumplido los cuatro criterios, que es la información (todos los participantes dispongan de toda la información), deliberación implica que el

debate se realice en condiciones agradables, estimulantes y flexibles, y la intervención efectiva que consiste en que los participantes deben influir realmente en el resultado final del proceso.

- Y la última fase es la que tiene que ver con los efectos y resultados del proceso participativo, el más importante de todos ellos es el que le dio origen: el deseo de influir en las políticas públicas. Y en la medida en que el proceso haya partido de un acuerdo político, social y administrativo alrededor de unos objetivos realistas y claros, y que sus procedimientos hayan sido transparentes, neutrales, plurales y con debates de calidad, será más fácil que las propuestas y resultados sean contemplados en las políticas públicas y que lleguen a ser implementados.

17. El presupuesto participativo, promovido por la alcaldía de Porto Alegre, es una forma de gobierno público que intenta romper con la tradición autoritaria y patrimonialista de las políticas públicas, recurriendo a la participación de la población en diferentes fases de la preparación e implementación presupuestaria, con un énfasis especial en la definición de prioridades para la distribución de los recursos de inversión.

18. Los avances y logros en la Delegación Tlalpan fue: formular el plan de gobierno a partir de las prioridades identificadas entre autoridad y vecinos, disminuye las demandas inmediatas y particulares, constituye un espacio de formación para la construcción de la democracia. Permitiendo adecuar de modo dinámico los techos presupuestales más acordes a las necesidades actuales abriendo canales y mecanismos para la participación autónoma, plural, incluyente, corresponsable y propositiva de la ciudadanía.

19. El presupuesto participativo permite a mediano y largo plazo fomentar una cultura de corresponsabilidad, la construcción de una ciudadanía participativa y consciente, la transparencia en el ejercicio de gobierno, la rendición de cuentas, el desarrollo local y delegacional y, el bienestar de la

población, así como el cumplimiento de sus necesidades básicas y aspiraciones para mejorar la calidad de la vida comunitaria.

20. Como lo hemos demostrado antes se consideraba que el tema del presupuesto participativo era un asunto eminentemente de sectores dentro de la geometría política como de izquierda, en México lo han puesto en práctica las diferentes expresiones de izquierda, derecha y centro, (PAN, PRI, PRD).
21. Ahora bien también concluimos que al no existir un ordenamiento legal que permita que los gobiernos implementen como una política pública al presupuesto participativo en sus diferentes espacios y se apliquen recursos públicos, se hace necesario elevarlo a rango constitucional.
22. Que hoy más que nunca es prescindible incluir el presupuesto participativo en el artículo 19 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, para alcanzar la perfección democrática.

## BIBLIOGRAFIA

Aarón Schneider, Aarón. "Construcción institucional competitiva", el PT y el Presupuesto Participativo de Rio Grande do Sul". En *Diseño institucional y participación política: experiencias en el Brasil contemporáneo*, editado por Catia Lubambo, Denilson Coêlho y Marcus Melo. Buenos Aires, 2006, CLACSO.

Andrade Sánchez, Eduardo. "Teoría General del Estado". Editorial Colección Textos Jurídicos Universitarios. México, 1987.

Aristóteles, "La política", Editora Nacional, Madrid. 1977.

Aristóteles. "La Política". Editorial Éxodo. México 2009.

Bejar Algazi, Luisa. "Qué pasa con la Representación en América Latina", Editorial Miguel Ángel Porrúa. Coeditores H. Congreso de Estado Libre y Soberano de México, LVI Legislatura y Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM. México 2009.

Beltrán Bernal, Trinidad y Montes de Oca N. Elvia. "Bibliografía Histórica del Estado de México, Colegio Mexiquense, México. 1989-1993.

Bobbio Norberto. "Estado, gobierno y sociedad", por una teoría general de la política, FCE, 1989.

Bobbio, Norberto. "El futuro de la democracia", fondo de cultura económica, 3er. ed., México, 2007

Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", Porrúa, México, 2007.

Cabrero Mendoza, Enrique. Nava Campos, Gabriel. "Gerencia Pública Municipal, conceptos básicos y estudios de caso". Centro de investigaciones y docencia económicas, Porrúa, México. 2000.

Cabreo Enrique y Arellano David. "Los gobiernos municipales a debate". Un análisis de la institución municipal a través de la encuesta INEGI 2009, CIDE, 2011.

Cabrera Santana, Juan Manuel. "Democracia y participación ciudadana", fundación Emmanuel Mounier, Madrid, 2008.

Carbonell, Miguel. "Democracia y representación: Un debate contemporáneo", Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación, México, 2005.



Cruz Rodolfo, Moreno. "Boletín mexicano de derecho comparado", UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.

De Sousa Santos, Boaventura. "Democracia y Participación, el ejemplo del Presupuesto Participativo", edit., El Viejo Topo, España, 2003.

Díaz, Elías. "Estado de derecho y sociedad democrática, Taurus, Madrid.

Durant Ponte, Víctor. "Manuel. Desigualdad Social y Ciudadanía Precaria". Edit. Siglo XXI editores, s.a de c.v, México. 2010.

Fernández Santillán, José. "Filosofía política de la democracia"., Distribuciones Fontamara, S.A. , México, 2006.

Ferrero, Raúl. "Ciencias Políticas", Librerías Studium, Lima, 1989.

Flores Gutiérrez, Annel. Diputada Integrante del Grupo Parlamentario del PAN, H. LVIII Legislatura del Estado Libre y Soberano de México.

Francés García, Francisco, Carrillo Cano, Antonio. "Guía Metodológica de los Presupuestos Participativos", editorial Colectivo preparación, Alicante España, 2008.

Ganuzá, Ernesto. "Democracia y nuevos horizontes, emergencias y límites de los Presupuestos Participativos en España", Acciones e Investigaciones Sociales, núm. 20, marzo 2005.

Ganuzá, Ernesto. Olivari, Lucrecia. Paño, Pablo. Buitrago, Luz. Lorenzana, Concepción. "La Democracia en Acción. Una Visión desde las Metodología Participativas". Editorial Antígona, procesos Participativos. España 2008.

Ginsborg, Paul. "Populismo, participación, democracia, en el País, 22 de mayo 2010.

Goldfrank, Benjamín. "Los procesos de Presupuesto Participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio", Revista de Ciencia Política Vol. 26, núm. 2, 2006.

Gonzales Díaz, Lombardo, "Compendio de historia del derecho y del Estado", ed. Limusa Noriega Editores, México.

Gumler Vieyra, Alejandro. "Financiamiento del Desarrollo Local", EGAP Tecnológico de Monterrey, México 2011.

Hobbes, Thomas. "Leviatán", México, FCE, 1982.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Instituto Electoral del Estado de México, México, 2013.

Jarquín, Ma. Teresa y Herrejón Peredo Carlos. "Breve Historia del Estado de México". El Colegio de México Fideicomiso, Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, México.

Kant, Immanuel. "Principios metafísicos de la doctrina del derecho", México, UNAM. 1978.

*Kelsen, Hans, Teoría general del derecho y del Estado, trad. Eduardo García Máynez, 28 ed., México, UNAM, 1979.*

Linz, Juan J. "Democracias: quiebras, transiciones y retos", Centro de Estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2009.

Los presupuestos Participativos y sus redes, edit. FAMSI, RED FAL, Diputación de Málaga, Red estatal por los presupuestos Participativos, Edit. CEDMA, Malaga.

Luhmann, Niklas. "Teoría política en el Estado de bienestar", Alianza, Madrid, 1993.

Mariñez Navarro, Freddy. Compilación: "Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de democracia". edit. Limusa, México. 2007.

Marshall, T.H. y Bottomore, Tom. "Ciudadanía y clases sociales", Alianza, Madrid, 2007.

Marcos, Patricio." Lecciones de Política", Edit. Patria, México, 1990.

Molina, Ignacio, "Conceptos fundamentales de ciencias políticas", 2ª ed., Alianza Madrid, 2007.

Menéndez Alzamora, Manuel. "Participación y representación política", Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

Mondragón González, Guadalupe. "Iniciativa de Reforma al Código financiero del Estado de México y Municipios", Palacio del Poder Legislativo, Toluca de Lerdo, Estado de México, 2010.

Morales Nobles, Roberto. La experiencia en Tlalpan, Distrito Federal, "Hacia un Presupuesto Participativo".

Ochman, Martha. "Alternativas teóricas de la participación ciudadana en las decisiones públicas, Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de democracia", Editorial Limusa, México 2006.

Olmedo, Raúl. "El cuarto orden de Estado, el gobierno de la comunidad", edit. Comuna, México, 2000.

Programa de las Naciones Unidas (PNDU), "Nuestra Democracia", Fondo de Cultura Económica, México 2010.

Platón, "El Político", Porrúa, México, 1985.

Plan de Desarrollo Estado de México, 2005-2011. Gobierno del Estado del México, 2005.

Porrúa Pérez, Francisco. "Teoría del Estado". Editorial Porrúa. México, Año 1997.

Ramírez Núñez, Ulises. Senador de la Republica, en la LX legislatura del Congreso de la Unión, 2007. Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

Raphael, Ricardo. "Para entender la institución ciudadana", Nostra, México, 2007.

Rojas Díaz Durán, Alejandro. "La Participación Ciudadana", Porrúa, México. 2007.

Rendón Corona, Armando. "La consulta al pueblo, formas de la democracia semidirecta". Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2010.

Revista Era Urbana, Programa de gestión Urbana, Coordinación regional para América y el Caribe, editorial Yves Cabanes, Quito Ecuador, 2004.

Romero Apis, José Elías. "Hacia una teoría pura del poder", Porrúa, México, 2010.

Rousseau, Jean Jacques. "El contrato Social", México, Porrúa, 1969.

Rubio Carracedo, José., Rosales, José María y Toscano Méndez, Manuel. "Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos", Trotta, Madrid, 2000.

Salazar Ugarte, Pedro. "La democracia constitucional, una radiografía teórica", fondo de cultura económica- instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, MEXICO, 2008.

Savater, Fernando. "Diccionario del ciudadano sin miedo a saber", Ariel, Barcelona, 2007.

Salinas de Gortari, Carlos. "Democracia Republicana; Ni Estado ni mercado, una alternativa ciudadana", Edit. Ariel Rosales, México, 2010.

Saldaña H. Adalberto. "El Estado en la Sociedad Mexicana". Editorial Porrúa. México, 1981.

Sánchez Bringas, Enrique. “Derecho Constitucional Mexicano”, ed. Porrúa, México, 2000.

Sánchez González, Santiago. “Los medios de comunicación y los sistemas democráticos”, Marcial Pons, Madrid, 1996.

Sartori, Giovanni. “Qué es la democracia”, Taurus, México, 2008.

Serra Rojas, Andrés. “Teoría Política”. Editorial Porrúa. México, 2009.

Secretaría Técnica de la Red Estatal por los Presupuestos Participativos. Editorial FAMSI, RED FAL, Excma. Diputación de Málaga, España 2010.

Skinner, Quentin. “El nacimiento del Estado”, edit. Gorla. Buenos Aires, Argentina, 2012.

Sotelo, Ignacio. “El Estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive”. Trotta, Madrid, 2010.

Scherer Ibarra, Julio. “Impunidad. La quiebra de la ley”, Grijalbo, México, 2009.

Tena Ramírez, Felipe. “Derecho Constitucional Mexicano”, Porrúa, 20<sup>a</sup> ed., México, 1984

USAID/PERU. “Participación y Descentralización. Percepciones y Expectativas Ciudadanas, Evaluación Rápida de Campo”. Editorial MCLCP (Mesa de Concertación para la lucha contra la pobreza), Perú 2009.

Valdés, Clemente, “La invención del Estado. Un Estudio sobre su utilidad para controlar a los pueblos”, Ediciones Coyoacán, México, 2010.

## **OTRAS FUENTES**

Nota periodística de aquíEcatepec; ciber informativo del Estado de México, publicado el 13 de febrero del, 2013 donde Mireya Méndez Bello propone el Presupuesto Participativo para Ecatepec.

Huerta, Violeta. Alistan Ley de Participación Ciudadana en el Edomex., El Sol de Toluca 24 de mayo de 2013.

Duussel, Enrique; Mercon, Juliana. Entrevista a Enrique Dussel por Juliana Merçon. Revista Sul---Americana de Filosofía e Educação Americana de Filosofía e Educação Americana de Filosofía e Educação. Número 14, mai-out/2010.

Brugada Molina, Clara Marina.- Convocatoria para el ejercicio del “Presupuesto Participativo Iztapalapa 2010, obras son Amores en tu comunidad decidir el presupuesto, un derecho del pueblo”, Delegación Política Iztapalapa, Distrito Federal, 2010.

Diccionario esencial de la lengua española, Real Academia Española, Espasa Calpe, Madrid, 2006.

López Casillas, Cuauhtémoc Arturo. Director de Promoción y Atención Ciudadana. OFICIO: DPAC/191/2011, Delegación Iztapalapa, D.F. 11 de febrero de 2011.

Zabludovsky, Abraham. Periodista. 9 noviembre 2009, Veracruz. Congreso Nacional “ciudadanía y medios”.

## FUENTES DE INTERNET

Wikipedia. Org.

Metrópolis 2025, [www.metropoli.org.mx](http://www.metropoli.org.mx)

La alcaldía de Porto Alegre posee una página de Internet que describe el funcionamiento del OP, (Presupuesto Participativo): <http://www.portoalegre.rs.gov.br/Op/default.htm>.

Fuente datos del IBGE- Instituto Brasileño de Geografía y Estadística- relativos al Censo Demográfico de 200 (dirección de la página: <http://www.Ibge.gov.br/ibge/estadística/populacao/censo2000/default.shtm>).

## **LEGISLACIÓN.**

Bando Municipal de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, publicado en la Gaceta Municipal número veinticuatro del día cinco de febrero del año dos mil trece.

Exégesis Constitucional del Estado de México, H. Comentarios al Artículo 19 de la Constitución Política del Estado Libre y soberano de México, Nuestros Derechos, LVI Legislatura de Estado de México, tomo 1, primera edit.. Agosto 2008.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Plan de Desarrollo del Estado de México.