

## El presupuesto participativo: retos para el municipio de Querétaro

*Enrique Rabell García\**

SUMARIO: I. Introducción. II. Antecedentes. III. Antecedentes en Latinoamérica. IV. Antecedentes en Europa. V. Antecedentes en México. VI. El presupuesto participativo en el municipio de Querétaro. VII. Conclusiones. Bibliografía.

### I. INTRODUCCIÓN

El presupuesto participativo es una institución que tiene múltiples antecedentes históricos, así como variables vigentes promovidas por distintas ideologías políticas para reforzar la democracia. Lo cierto es que, hoy en día, es considerado por todos los actores políticos y académicos como una herramienta útil en temas de eficacia del Gobierno, transparencia y acceso a la información gubernamental por la naturaleza no solo de la forma de presupuestación, sino de continuar con la verificación de la puesta en marcha y ejecución de las decisiones tomadas.

---

\* *Ph. D. in Public Affairs* por la Universidad de Indiana. Máster en Administración Pública por la Universidad Ortega y Gasset, Madrid. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ). Profesor de tiempo completo, coordinador de la Maestría en Administración Pública y líder del Cuerpo Académico en Constitucionalismo y Poder Público en México, en la Facultad de Derecho de la UAQ. Investigador nivel I del Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT.

Este trabajo tiene la finalidad de hacer un recuento de la experiencia inicial del presupuesto participativo en el municipio de Santiago de Querétaro, ubicado en el Estado de Querétaro, México. Remarcando el carácter inicial debido a que existe la certeza de que es un programa “piloto” que va iniciando y que para su desarrollo o continuidad se necesitará de dos o más administraciones municipales. Al efecto, surgen como interrogantes si el proceso cumple con los estándares mínimos para poder ser considerado como presupuesto participativo, si se han dado los pasos para contar con una solidez institucional que pueda garantizar su continuidad, y si existen las condiciones mínimas que garanticen que la participación ciudadana sea genuina. En este orden de ideas, para responderles y, en consecuencia, cumplir los objetivos que se desprenden de las mismas, se establece como hipótesis, que faltan aspectos importantes del diseño institucional que podrán provocar la falta de continuidad en este ejercicio de presupuesto participativo.

Se utiliza como soporte teórico, para fundamentar el ámbito multidisciplinario de estudio, la escuela de la nueva economía institucional. North definió a las instituciones como un “conjunto de reglas, procedimientos de aceptación y normas de comportamiento morales y éticas, diseñados para restringir el comportamiento de los individuos con el fin de maximizar la riqueza o utilidad de los principales”. La historia económica debe proporcionar al científico social moderno el marco contextual evolutivo para explicar el desempeño actual del sistema político-económico.<sup>1</sup> Luego entonces, se busca encontrar los incentivos que se están generando por la institución (conjunto de reglas formales e informales), esto es, la institución del presupuesto participativo en el caso de estudio, mediante la identificación de variables que denoten los rasgos más importantes de la institución en estudio (antecedentes en otros casos), que serán utilizadas como la herramienta de análisis al caso que ocupa. Es de señalar que, en la nueva economía institucional, así como en otras teorías, sus técnicas permiten identificar tanto los casos de éxito (incentivos positivos) como aquellos que no lo logran.

---

<sup>1</sup> Parada, Jairo J., “Economía Institucional Original y Nueva Economía Institucional”, *Revista de Economía Institucional*, vol. 5, núm. 8, 2003, p. 98.

## El presupuesto participativo: retos para el municipio de Querétaro

---

Como se mencionó, el diseño metodológico tiene como premisa un enfoque multidisciplinario para descubrir los incentivos actuales. Por ello, en primer término, se hace un análisis histórico del desarrollo de esta forma de presupuesto, tanto a nivel internacional como nacional, con la finalidad de conocer las variables más relevantes que han hecho de este un proceso de éxito donde se aprecia una continuidad institucional. La segunda parte comprende el estudio del caso en el municipio de Querétaro, tanto de sus antecedentes como de los aspectos institucionales referidos a las normas, los actores que participan, los procesos y los recursos, insumos y alcance de la participación ciudadana dentro del ejercicio de crear y aplicar el presupuesto. En la tercera parte se contrastan los aspectos encontrados en el presupuesto participativo de Querétaro, con las variables de éxito encontradas en ejemplos de otras latitudes.

Además de este apartado introductorio, el trabajo se divide en varias partes: la segunda que señala los antecedentes históricos de la participación ciudadana en temas de finanzas públicas; la tercera relativa a los antecedentes en Latinoamérica; en la cuarta se narran los antecedentes en Europa. En el apartado quinto se aborda el presupuesto participativo en México; en el sexto se estudia el caso del municipio de Querétaro, y la última parte contiene las conclusiones con el análisis institucional del programa queretano.

## II. ANTECEDENTES

Los antecedentes más remotos se encuentran en las formas de gobierno de participación democrática. Esto en razón de que van de la mano los aspectos de finanzas públicas, gobierno y población desde la misma antigüedad. Para no alargarnos con una serie de ejemplos tan amplios, iniciamos con los casos de Suiza, País Vasco y Estados Unidos de América, los cuales representan la continuación o conservación de instituciones democráticas antiguas.

En el caso de Suiza, con el desarrollo político de su cultura, así como las condiciones geográficas particulares de los cantones,

desde el siglo XIII se celebraban anualmente las *Landsgemeinde*, para decidir asuntos de sus representantes ante los órganos de la confederación (desde legislativos hasta financieros). Los inviernos y las montañas actuaron como incentivo para celebrar estas asambleas ante el hecho de no poder reunirse en forma periódica. Es de señalar que las resoluciones que se tomaban eran obligatorias. Hoy en día estas formas iniciales solo se continúan celebrando en Appenzell Innerrhoden y Glarus, en donde el ámbito de competencia es solo sobre cuestiones locales.<sup>2</sup>

Otro antecedente se encuentra en el País Vasco derivado de las instituciones de la Iglesia católica en la Edad Media. En particular, se celebraban asambleas bajo la denominación de “anteiglesia”, similar a la parroquia asturiana o gallega, describiendo el hecho de reunirse enfrente de la iglesia, para que todos los residentes del pueblo votaran en asuntos de su comunidad. Los fueros de 1452 y 1526 ya incluían esta figura. Sobra decir que con los cambios políticos y la retirada de la Iglesia de las cuestiones de gobierno la figura quedó en desuso; sin embargo, esta práctica histórica se revivió formalmente en el municipio de Lurreta, Biscaya, en 1990.<sup>3</sup>

La práctica, por decirlo así, más cercana al presupuesto participativo vigente proviene de Estados Unidos de América, de la época de las Trece Colonias, mediante la figura de los *Town Meetings*, que posteriormente pasó a las *Budget hearings*, que han sido una práctica común en los gobiernos locales desde la Independencia. Estos se definen en la Enciclopedia británica como asambleas de ciudadanos en las cuales se encuentra la autoridad de gobierno de un pueblo o gobierno local. En las asambleas, las cuales pueden ser periódicas o convocadas, se eligen autoridades, se acuerdan normas legales, impuestos y presupuestos, que pueden ser debatidos y votados.<sup>4</sup> Esta forma democrática

---

<sup>2</sup> Frey, Bruno, “Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience”, *American Economic Review*, vol. 84, núm. 2, 1994, pp. 340-342.

<sup>3</sup> Añamendi Eusko Entziklopedia, *Anteiglesia*, <http://aunamendi.eusko-ikas-kuntza.eus/en/anteiglesia/ar-1312/>

<sup>4</sup> Enciclopedia Británica, *Town Meetings*, <https://www.britannica.com/topic/town-meeting>

## El presupuesto participativo: retos para el municipio de Querétaro

---

se inició, particularmente, desde la época virreinal de las Trece Colonias inglesas en Norteamérica, en el siglo xvii, en la región denominada “Nueva Inglaterra” y, después, en la mayoría de las colonias vecinas, gracias a la práctica de las congregaciones puritanas. En los estados del oeste, su adopción tuvo lugar en el siglo xix, por obvias razones históricas.<sup>5</sup> Las asambleas, hoy en día, se practican en unidades locales como condados, gobiernos de las ciudades o gobiernos de autoridades locales en materias como educación, servicios municipales (p. ej., suministro de agua) y similares. Debido a su trayectoria histórica, se pueden encontrar muchos ejemplos tanto en la forma de ejercicio como en las competencias que ejercen, señalando en términos generales desde aquellas que son únicamente deliberativas hasta aquellas con autoridad formal para proponer reducciones o ampliaciones de impuestos, así como del mismo ejercicio del presupuesto.

Respecto al *Budget hearings*, el Diccionario urbano las define como una junta, por lo general abierta al público, en la cual los ciudadanos pueden discutir cuestiones sobre la propuesta de un presupuesto o impuestos.<sup>6</sup> Como tal, las audiencias guardan similitud con las asambleas ya citadas, así como la práctica de realizar audiencias por las comisiones de órganos legislativos o parlamentarios.

Aunque pudiera señalarse que estas ya existían en la práctica de las asambleas de gobiernos locales (y más en las convocadas para asuntos financieros), el antecedente propio lo fue la ciudad de Nueva York, a principios del siglo xx, como una práctica formal del gobierno de la ciudad y de la dependencia encargada de elaborar el presupuesto, para celebrar audiencias con los ciudadanos y diversas organizaciones, y dar a conocer el proyecto de presupuesto y poder realizar modificaciones de importancia, antes de su aprobación definitiva.<sup>7</sup> Desde esas fechas se ha extendido a

---

<sup>5</sup> Sullivan, James William, *Direct Legislation Through the Initiative and Referendum*, True Nationalist Publishing Company, 1893.

<sup>6</sup> Urban Dictionary, *Budget Hearings*, <http://www.businessdictionary.com/definition/budget-hearing.html>

<sup>7</sup> Kahn, Jonathan, “Re-presenting Government and Representing the People, Budget Reform and Citizenship in New York City, 1908-1911”, *Journal of Urban History*, vol. 19, núm. 3, mayo de 1993, pp. 88 y 89.

## ENRIQUE RABELL GARCÍA

---

la mayoría de los estados y gobiernos locales la incorporación formal de las audiencias como requisito legal para poder aprobar el presupuesto, señalando que, en muchos casos, no solamente es un ejercicio deliberativo, sino que cuenta con autoridad para poder realizar propuestas y cambios en cierto nivel. Cabe destacar que, a nivel nacional, la práctica de “audiencias públicas” ha sido una constante de todos los comités de su congreso nacional, desde el inicio de su historia constitucional hasta finales del siglo XVIII.

### III. ANTECEDENTES EN LATINOAMÉRICA

En Latinoamérica destaca el caso de Brasil —en particular la ciudad de Porto Alegre—, así como países vecinos de este último en Sudamérica, que son considerados los antecedentes inmediatos por la formalidad del modelo. En Latinoamérica, así como recientemente en Europa, la introducción del presupuesto participativo ha sido resultado de los partidos políticos de izquierda o socialistas, como una estrategia de aumentar la democracia y hacer frente a las decisiones de gasto “tipo” neoliberal; sin embargo, hoy en día, ha trascendido dicha visión y se le considera como una buena práctica de gobierno.

También es importante considerar que, de acuerdo a la forma de definir el presupuesto de participación ciudadana, esto implicará tener diversas clasificaciones y tipologías, lo cual llevaría a un sinnúmero de ejemplos (más de 2 500). Por lo que en este espacio solo se mencionan cuestiones genéricas como referencia histórica.

#### A. Antecedentes de Porto Alegre

Formalmente, el presupuesto participativo de Porto Alegre, introducido por el Partido de los Trabajadores (PT) en 1989, se considera como el iniciador de esta práctica; sin embargo, existen antecedentes directos a finales de la década de los setenta, en donde gobiernos municipales, bajo el control del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), sometían sus presu-

## El presupuesto participativo: retos para el municipio de Querétaro

---

puestos al debate público (Lages, Bõa Esperanza y Pelotas). Además, el PT experimentó variaciones de esta nueva práctica de presupuestación en 36 municipios donde ganó las elecciones de 1988. Otros dos partidos de izquierda implementaron programas al mismo tiempo que el PT en Brasil: uno fue la Causa R (CR) en Ciudad Guayana (y poco después en Caracas, Venezuela) y el otro fue el Frente Amplio (FA), en Montevideo, Uruguay. Para 1990, el proceso de Porto Alegre fue conocido como “presupuesto participativo”; tanto el nombre como su práctica, con modificaciones, fueron adoptados en ciudades bajo el PT después de 1992; y, desde 1996, se extendió a varios gobiernos locales latinoamericanos, cuando la Conferencia Habitat II de la ONU reconoció al presupuesto de Porto Alegre como una de las 42 mejores prácticas de gobierno urbano.<sup>8</sup>

Si consideramos bajo una visión amplia la participación ciudadana, en aquellos casos que incluyen a los gobiernos municipales que, por leyes nacionales, han tenido que implementar consultas ciudadanas en cuanto a la organización del presupuesto encontramos a Bolivia con 327 municipios; Nicaragua, con 125 municipios, y Perú con 1 821 distritos, 194 provincias y 25 regiones.<sup>9</sup> Hoy en día, su extensión se da por la mayoría de países latinoamericanos, destacando como aspecto común su aplicación a nivel de gobiernos locales.

### B. Contrastes entre países latinoamericanos

Al considerar el diseño institucional de los presupuestos participativos, los casos brasileños ofrecen mejores experiencias en comparación con los de otros países de la región. En primer término, aunque la presupuestación se ha enfocado en necesidades más inmediatas, en los casos de Brasil existe un fuerte componente de planeación a largo plazo. En segundo lugar, la estructura del presupuesto es menos formal en las ciudades brasileñas que

---

<sup>8</sup> Goldfrank, Benjamín, “Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: Éxito, fracaso y cambio”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 2, 2006, p. 5.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 4.

en otros lugares. En Brasil se busca una participación más individual, mientras que en otros países se realiza mediante los representantes de organizaciones existentes. Además, mientras que en la mayoría de ciudades brasileñas el presupuesto participativo se regula de forma interna, en otras regiones ha sido regulado e institucionalizado por resoluciones municipales, decretos, leyes o constituciones. En tercer término, el proceso en Brasil es claramente deliberativo, con asambleas comunales que discuten y deciden las prioridades de inversión anualmente, y con foros regionales o temáticos, donde delegados se reúnen durante el año para negociar los detalles de presupuesto con autoridades de la ciudad antes de enviarlo a la cámara municipal para su aprobación.

En otros países, el carácter deliberativo es difícil de constatar. Las leyes en Bolivia, Guatemala y Nicaragua sugieren más un rol de consulta para los consejos de desarrollo, y en Perú la ley exige que 60% de los miembros del consejo de coordinación sean autoridades gubernamentales. Aproximadamente, la mitad de los miembros de los consejos de desarrollo en Guatemala y Nicaragua forman parte del Gobierno. Además, mientras la alcaldía generalmente está a cargo del presupuesto participativo, el acceso a las reglas y a la información tiende a ser mucho mayor en las experiencias brasileñas.<sup>10</sup>

En general, en Brasil se reportan más casos de éxito en un amplio rango de indicadores. En otros países, la implementación de leyes nacionales sobre la participación ciudadana en procesos de presupuestos subnacionales ha sido lenta y desigual, lo que parece reflejar la indiferencia u hostilidad hacia esta forma de presupuestación por parte de muchos alcaldes, así como la falta de personal calificado en muchos de los gobiernos municipales. En cuanto a la composición de los consejos de desarrollo o asambleas de participación, las autoridades regionales y locales se han valido de procedimientos poco democráticos, lo que alimenta la apreciación generalizada de que el clientelismo y la corrupción continúan sin resolverse. La falta de criterios claros ha contribuido a una distribución de recursos sesgada hacia los centros urbanos, incluso en áreas predominantemente rurales, que socava los

---

<sup>10</sup> Goldfrank, *op. cit.*, p. 19.



## El presupuesto participativo: retos para el municipio de Querétaro

---

intentos de reducción de la pobreza, ocasionando bajos índices de participación ciudadana. En Brasil siguen retos como que el presupuesto no ha logrado convertirse en una herramienta de planificación urbana efectiva a largo plazo; el antagonismo con las cámaras municipales, y que no es legalmente requerido en todos los 5 507 municipios.<sup>11</sup>

### IV. ANTECEDENTES EN EUROPA

#### A. Diferencias con Latinoamérica

En el caso del continente europeo, las experiencias del presupuesto participativo han tenido poco que ver con la experiencia de Porto Alegre o similares en América Latina. El contexto social, económico y político es muy distinto, y la dinámica de la democracia participativa también. Además, entre los países europeos existen diferencias marcadas en términos de cultura política, competencias de gobiernos locales y formas de presupuestación. Lo que se llama presupuesto participativo no es exactamente lo mismo en Francia, Italia, Alemania o España; no existe una metodología definida ni tampoco una guía que pudieran ser considerada como un conjunto de variantes alrededor de una base común, como en las demás experiencias latinoamericanas en las cuales la de Porto Alegre ha sido la base de las demás.<sup>12</sup>

Las diferencias más notables entre Europa y Latinoamérica se pueden resumir en cinco: 1) en el viejo continente hay más informalidad y las reglas son menos claras y precisas que en Porto Alegre; 2) son procesos que vienen desde arriba; 3) no son instrumentos de inversión de las prioridades sociales; 4) están ligados también a un movimiento de modernización del Estado, pero los imperativos de la modernización son muy distintos de los de América Latina, y 5) son procesos consultivos y no deliberativos.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, pp. 19 y 20.

<sup>12</sup> Sintomer, Yves, “Los presupuestos participativos en Europa”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 31, febrero de 2005, p. 1.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 1.

En particular, la mayoría de las 50 experiencias, desde su inicio en 1990 hasta 2004, se encuentran en ciudades pequeñas o medianas de menos de 100 000 habitantes; la ciudad más grande es Sevilla (700 000 habitantes), otras ocho cuentan con más de 100 000 habitantes (Córdoba, Albacete y Jerez de la Frontera en España; Roma XI y Venecia en Italia; Hamm, Berlín Lichtenberg y Berlín Marzahn en Alemania; y Salford, en Inglaterra) y solo una región está en Francia, la de Poitou-Charentes (1 700 000 habitantes).<sup>14</sup>

## B. Francia

En Francia, los primeros presupuestos participativos comenzaron en 2000. Una primera ola involucró a los municipios medios del “cinturón rojo” de París, todos de izquierda y con alcaldes comunistas. Los más importantes son los de Saint-Denis, Bobigny y Morsang-sur-Orge (75 000, 45 000 y 20 000 habitantes, respectivamente). Una segunda ola, a partir de 2003, significó una extensión geográfica hacia afuera del cinturón de París (como en las aglomeraciones de Grenoble con la ciudad de Pont-de-Claix, 12 000 habitantes, o de Poitiers con 86 000 habitantes), una extensión política con alcaldes o presidentes de región socialistas y verdes, e institucional, con la región de Poitou-Charentes dirigida por una de las principales figuras del Partido Socialista francés, Ségolène Royal. Hasta ahora, ninguna de las experiencias comenzadas ha sido interrumpida, tal vez por su carácter tan reciente.<sup>15</sup>

## C. Alemania

En el caso de Alemania los presupuestos participativos iniciaron en 1998. La primera ola tiene lugar en el *Land* de derecha del Baden-Württemberg, en la Selva Negra, con una red llamada “Ciudades del futuro”, que desarrolla, entre otros, el proyecto de los presupuestos participativos. Los socios en esta red son la

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>15</sup> *Idem*.

## El presupuesto participativo: retos para el municipio de Querétaro

---

Fundación Bertelsmann, ligada a la empresa; la Fundación Hans Böckler, ligada a los sindicatos, y la federación que integra a todas las ciudades alemanas (KGST). De siete a ocho ciudades de diferentes colores políticos, deciden participar en el proyecto. Todas son pequeñas o medianas: la más pequeña tiene 7 000 habitantes, la más grande, Esslingen, 90 000. La ciudad de Rheinstetten (20 000 habitantes) jugó durante unos años un papel político importante en la difusión de la idea y fue la primera ciudad alemana en adherirse a la red URBAL 9 sobre presupuesto participativo dirigida por Porto Alegre. Con el tiempo, algunas ciudades han continuado con el presupuesto participativo y otras no.

En 2000, una segunda ola comienza en el *Land* socialdemócrata del Nordrhein-Westfalen, con un proyecto piloto de una red que incluye el Land y la Fundación Bertelsmann. Seis ciudades medianas participan, mismas que cuentan desde 21 000 (Vlotho) hasta 180 000 habitantes (Hamm), siendo la más dinámica probablemente la de Emsdetten (35 000 habitantes, con un alcalde demócrata cristiano). Después de cuatro años, el proyecto está terminado y, sin el apoyo financiero que lo permitía, solo una parte de las ciudades sigue con un presupuesto participativo.

La tercera ola, iniciada en 2003, tiene más significación política porque está apoyada por la Bundeszentrale für Politische Bildung, la federación que integra todas las fundaciones políticas alemanas, desde la derecha hasta la izquierda.<sup>16</sup>

### D. España

En la nación española la primera ola comienza a principios de 2000, con ciudades de izquierda (como Rubí, 80 000 habitantes y San Feliu de Llobregat) dirigidas por alcaldes comunistas en el cinturón rojo de Barcelona y en Andalucía (particularmente con Córdoba, 310 000 habitantes). La segunda ola empieza con las elecciones municipales de 2003. Una parte de las primeras experiencias (Rubí, San Feliu de Llobregat) se interrumpió por razón

---

<sup>16</sup> *Idem.*

## ENRIQUE RABELL GARCÍA

---

de cambio de Gobierno, pero otras ciudades comienzan en mayor número que antes. Esta ola significa una extensión del proceso a nivel geográfico (con municipios de la región de Madrid, Castilla-La Mancha y del País Vasco) y a nivel político, con varios municipios socialistas importantes (entre ellos Albacete, 150 000 habitantes, y, más recientemente, Sevilla y Getafe, 158 000 habitantes) y algunos otros municipios de color político diferente (como Figaró-Montmany, 1 000 habitantes, en Cataluña, con un alcalde independiente y Jerez de la Frontera, 194 000 habitantes, con un alcalde nacionalista).<sup>17</sup>

### E. Italia

En Italia, la primera experiencia, bastante aislada, es la de Grottammare, una pequeña ciudad de 13 000 habitantes dirigida por el Partido de la Refundación Comunista, que se funda en 1994 (Allegretti y Herzberg, 2004). Desde hace dos años se puede observar una verdadera ola de difusión de la idea de presupuesto participativo. Algunas experiencias están todavía más en el discurso que en la práctica, pero otras son muy serias y dinámicas, como las de Roma XI (139 000 habitantes) o de Pieve Emmanuele (18 000 habitantes), en los suburbios de Milán; otras menos, como Venecia (300 000 habitantes). Todas las ciudades involucradas son de izquierda y una red de municipios llamada *Rete Nuovo Municipio* juega un papel importante en la difusión del tema.<sup>18</sup>

## V. ANTECEDENTES EN MÉXICO

### A. Los primeros ensayos

Además de la obvia influencia en las demás naciones del continente americano, la presupuestación ciudadana es consecuencia de esfuerzos aislados en municipios o “delegaciones” de la

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>18</sup> *Idem*.

## El presupuesto participativo: retos para el municipio de Querétaro

---

Ciudad de México, por circunstancias promovidas por la oposición al poder central como herramienta para ganar legitimación política y presentar instituciones nuevas. El presupuesto participativo fue fruto de experiencias aisladas en Cuquío, Jalisco (1993 a 2002) y en tres delegaciones del Distrito Federal (2001); sin embargo, es en ciertos municipios de Nuevo León, en concreto Santa Catarina y San Pedro Garza García, donde se realizan los procesos con mayor formalidad.<sup>19</sup> Destacando después el caso del municipio de Ecatepec de Morelos en el Estado de México.

En cuanto al primero, Santa Catarina pertenece al área metropolitana de Monterrey. Siendo en la administración municipal 1997-2000, encabezada por Alejandro Páez Aragón, cuando se impulsó esta forma de participación ciudadana, mediante el programa “Miércoles Ciudadano” en la plaza principal del municipio. En un inicio, el objetivo fue que los ciudadanos distribuyeran un presupuesto de 5 millones de pesos para obras comunitarias y 2 millones de pesos para mantenimiento o mejoras de planteles educativos. Aunque se continuó durante esa administración, al cambio de Gobierno no se dio continuidad.

En el caso del municipio de San Pedro el programa “Tus Impuestos Trabajando” se puso en marcha en 2001. Los ciudadanos a través de la representación de sus juntas de vecinos o mesas directivas llevaban a cabo proyectos que beneficiaban a sus colonias y que eran financiados por la autoridad municipal. El programa consistía en que a estas colonias se les asignaba un presupuesto con el que los ciudadanos realizaban mejoras a sus parques, calles y entorno con infraestructura urbana. Con el nuevo gobierno municipal (2003-2006) se dio continuidad bajo el nombre “Aquí decidimos juntos”, operado por la Secretaría de Vinculación Ciudadana, destacando la creación de un Reglamento y Manual de Operación del Programa para resolver la carencia de fundamento jurídico y dar formalidad, evitando así los señalamientos administrativos.

---

<sup>19</sup> Rodríguez Larragoity, Ricardo Alberto, *El capital social y presupuesto participativo. Caso San Pedro Garza García, Nuevo León*, Tesis Doctoral, FCPyAP, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2016, pp. 33-45.

## ENRIQUE RABELL GARCÍA

---

Con base en la información solicitada a la Secretaría de Participación Ciudadana del municipio de San Pedro, el presupuesto asignado al programa ADJ fue de casi 48 millones de pesos al año, lo que equivalía a cerca de 5% del total del presupuesto de egresos municipal. Este recurso se distribuyó conforme a la importancia de la recaudación del impuesto predial en cada uno de los sectores. La participación ciudadana ha tenido un papel protagónico ya que a las asociaciones o juntas de vecinos, se les asigna un presupuesto y se les otorga la facultad de decidir proyectos prioritarios en asambleas vecinales con la presencia de contralores ciudadanos y funcionarios de la administración municipal.<sup>20</sup>

En el municipio de Ecatepec, Estado de México, siendo área conurbada a la Ciudad de México, durante la gestión 2006-2009 se impulsó una propuesta para que el municipio pudiera contar con un ejercicio democrático y participativo, proponiendo devolver a cada comunidad, en obras y acciones públicas, lo aportado en pagos de impuesto predial durante el primer año de gobierno con el programa “Yo cumplo, yo decido”. El objetivo consistió en generar una transformación basada en la implantación de mecanismos que garanticen la inclusión, la participación ciudadana, reconocer derechos antes negados y establecer mecanismos de democracia participativa. El proceso se basó en que cada comunidad establecía sus prioridades para ser incorporadas en el plan operativo del año siguiente.

### B. Desarrollo y evolución

Con base en estas primeras experiencias, el presupuesto participativo se extendió a diversos municipios en toda la República. En particular: Aguascalientes (2012); Chiapas (2015); Coahuila (2014); Distrito Federal (en 4, desde 2001); Durango (2004); Estado de México (en 3, 2006); Hidalgo (2014); Jalisco (en 16, 1993); Michoacán (en 3, 2009); Nayarit (1970); Nuevo León (en 2, 1997); Puebla (en 2, 2011); Quintana Roo (2009); Sonora (2013).

---

<sup>20</sup> *Idem.*

## El presupuesto participativo: retos para el municipio de Querétaro

---

De estas experiencias continuaban activos al 2016, 1 en Distrito Federal, 11 en Jalisco, el de Nayarit y los de Puebla. La totalidad de las experiencias se han dado en gobiernos locales de 14 entidades federativas cuya población comprende 30 millones de personas, lo que representa 27% del total del país (INEGI, 2010). Es de subrayarse que los criterios de cobertura y participación son muy heterogéneos por lo que no es posible afirmar que alcancen a toda la población.

En suma, menos de la mitad de las entidades federativas de la república mexicana han tenido ese tipo de participación.<sup>21</sup> Destacando en todos estos ejemplos que son excepcionales los casos que trascienden a una tercera administración municipal y ninguno que sobreviva el cambio a esta; demostrando con ello, los vicios institucionales del municipio mexicanos al no existir una continuidad debido al hecho de no reconocer programas de administraciones pasadas. Asimismo, en la mayoría de ejemplos, destaca que la participación ciudadana no es abierta, ya que las propuestas son cerradas y no existen mecanismos formales de verificación de las mismas.

### VI. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO

El presupuesto participativo es consecuencia de la Estrategia para la Implementación del Gobierno Abierto en el Estado de Querétaro, que se aprobó mediante acuerdo publicado en *La Sombra de Arteaga* el 3 de marzo de 2017, aplicándose en la Administración Municipal 2018-2021.

En particular, se tomó como base democrática del programa los comités de participación ciudadana que ya existían en administraciones pasadas para la aprobación de ciertas obras de la Secretaría de Obras Públicas municipales de Querétaro. Estos comités en la práctica solo votaban a favor o en contra de las propuestas de obras. El antecedente de los comités data de la pro-

---

<sup>21</sup> García Bátiz, María Luisa y Téllez Arana, Luis, “El presupuesto participativo: un balance de estudio y evolución en México”, *Perfiles Latinoamericanos*, 26(52), 2018, pp. 10-13.

mulgación de la Ley de Planeación estatal de 1996. El programa actual contempla tres grandes etapas:

### A. Presentación

La etapa de presentación consiste en la sensibilización y socialización de la Estrategia de Gobierno Abierto con la sociedad civil. Además, la suscripción de convenios de colaboración, en los cuales se establecen los lineamientos de ejecución que al efecto emita la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, con los comités o asociaciones vecinales.

Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Humanos y Social, por medio del Comité de Planeación de Desarrollo Municipal (COPLADEM) determinar en donde llevar a cabo estos ejercicios, requiriendo la existencia de una solicitud de obra por parte de la colonia correspondiente, por medio de su asociación o comité comunitario, además de no haberse ejecutado ninguna obra en los últimos tres años. Los ciudadanos que tienen derecho a participar son todos los vecinos que sean mayores de 12 años.

### B. Comités vecinales

Seleccionada la colonia, se verifica la celebración de las asambleas de vecinos, mediante un método estructurado para que los deliberen y seleccionen una obra pública específica que será implementada por el municipio.

La primera parte consta del desarrollo de mesas de trabajo con base en los “Lineamientos para la Implementación del Ejercicio de Gobierno Abierto en el Estado de Querétaro” expedidos por la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado.<sup>22</sup> En consecuencia, la Comisión participó en el desarrollo de las mesas de trabajo, con la finalidad de consensar

---

<sup>22</sup> Gobierno del Estado de Querétaro, *La Sombra de Arteaga*, Periódico Oficial del 23 de junio de 2017, p. 11324, <http://www.gobiernoabiertoqro.mx/assets/lineamientos.pdf>



## El presupuesto participativo: retos para el municipio de Querétaro

---

con los vecinos participantes las propuestas que serían incluidas en la cédula de participación.

En una segunda parte, el Instituto Electoral del Estado de Querétaro capacita a los vecinos participantes para el desarrollo de la jornada de participación (votación), para hacer las veces de funcionarios de casilla y recibir, calificar y anular las cédulas que contienen las opciones de obra a realizar y con las cuales manifestarán su voluntad. Por tanto, esta fase culmina con la obtención de los resultados de la deliberación de cuál obra u obras seleccionar.

### C. Ejecución

Consiste en la ejecución de la obra elegida con la intervención y supervisión del representante de la colonia, el municipio de Querétaro y la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información, mediante la conformación de un Comité que dará seguimiento a las distintas etapas de la ejecución del desarrollo de la obra elegida.

### D. Aspectos institucionales

En cuanto a cuestiones institucionales, destacan entre ellas la cantidad de presupuesto asignado, la selección de los lugares donde se aplicará, así como el proceso democrático en el sentido de la conformación de los comités y el alcance de la participación.

Respecto del presupuesto en el primer ejercicio (2019) se asignó un total de 19 millones de pesos a distribuir en tres colonias: Lomas del Marqués (10 millones), la Luna (4 millones) y San Pablo Comevi I (5 millones de pesos). Para 2020 se tiene destinado un presupuesto de 30 millones de pesos a distribuir en siete colonias (una por cada delegación) y 3 escuelas. Este presupuesto se contempló dentro del Programa Operativo Anual (POA) mediante una partida específica de “Gobierno Abierto”.

No existen reglas específicas de qué colonias escoger ni una regla específica de cuánto dinero debe tocar a cada uno de los

## ENRIQUE RABELL GARCÍA

---

proyectos; estos obedecen a su trayectoria de trabajo y acercamiento a la Administración y sus necesidades propias. Las tres colonias iniciales obedecieron a ser una prueba piloto y la disponibilidad presupuestal inicial. La selección de escuelas obedeció al motivo de incluirlas como prioridad en materia de programas sociales.

Los comités vecinales existen desde la conformación para efectos de la planeación en materia de planes de gobierno y ejecución de obra desde 1996 como ya se mencionó. En la práctica estos han tenido solo un papel deliberativo; sin embargo, se puede mencionar que han sido simplemente una instancia de validación o comparza, ya que cada Administración “busca renovarlos” con las personas de su confianza para validar las obras ya decididas por el gobierno. Prueba de ello es su limitada capacidad histórica de acción.

Razón por la cual se decide su aplicación en solamente cuestiones que son objeto de obra pública, por ejemplo: mejoramiento de áreas verdes, mejoramiento y equipamiento de áreas comunes como canchas y parques, construcción de salones de usos múltiples, guarniciones y banquetas, drenaje, lonarías y techumbres, reencarpetar y mejorar calles y avenidas principales y similares. En 2020 además de las arriba mencionadas, se trabaja reforzando el tejido social con el Programa “Tejiendo Comunidades de Paz”, en las escuelas seleccionadas. Señalando que, en las instancias de ejecución social, también han existido comités de participación vecinal, como lo exige las normas federales de programas de esta naturaleza que son financiados vía federal.

## VII. CONCLUSIONES

### A. Justificación y metodología

El presente estudio ha tenido por finalidad hacer un recuento de la experiencia inicial del presupuesto participativo en el municipio de Querétaro; estableciendo como hipótesis la falta de aspectos importantes del diseño institucional, que podrán pro-

## El presupuesto participativo: retos para el municipio de Querétaro

---

vocar la falta de continuidad en este ejercicio de presupuesto participativo.

El análisis histórico ha demostrado que existen una gran variedad de “presupuestos participativos”, lo cual podría llevar a una lista interminable de casos para poder extraer conclusiones o variables importantes. Sin embargo, bajo el enfoque institucional se pueden agrupar variables que inciden sobre el alcance de la participación ciudadana, la cantidad y tipo de presupuesto que se aplica, las dimensiones del territorio al cual se aplica, la ejecución de lo presupuestado, la formalidad o no del proceso, así como otros aspectos políticos de importancia como los actores, ciclos electorales y periodos de gobierno, entre otros. Destacando que muchos de los casos de éxito en Latinoamérica, en particular en Brasil, se encuentran variables que han demostrado una continuidad institucional, la cual no está presente en la mayoría de casos que se han dado en México a la fecha.

En concreto, la lista de factores relevantes que potencialmente facilitan la implementación exitosa de un presupuesto participativo es la siguiente:

1. Condiciones previas
  - a) Voluntad política: el partido involucrado y, en especial, el alcalde y los oficiales encargados de llevar a cabo el PP deben estar comprometidos ideológicamente con la apertura de canales que permitan la participación ciudadana con miras a compartir la toma de decisiones.
  - b) Capital social: la comunidad local debe tener asociaciones civiles, preferiblemente dispuestas a participar en los asuntos municipales.
  - c) Personal competente: la administración municipal debe contar con empleados técnicamente calificados.
  - d) Tamaño reducido: el municipio, o al menos el distrito usado para la toma de decisiones, no debe ser tan grande que desaliente la acción colectiva.
  - e) Recursos suficientes: los gobiernos municipales deben contar con los fondos suficientes para la ejecución de proyectos públicos y programas sociales.

## ENRIQUE RABELL GARCÍA

---

- f) Plataforma legal: las leyes existentes deben permitir y preferiblemente incentivar la participación ciudadana en cuanto a las decisiones presupuestarias.
  - g) Descentralización política: los alcaldes y concejales deben haber sido electos por medio de procesos democráticos.
2. Diseño institucional
- a) Enfoque de necesidades inmediatas vs. planeación a largo plazo: algunos sostienen que una clave del éxito en el PP es enfocar las discusiones en un rango amplio de necesidades prácticas e inmediatas; otros, que este enfoque socava el debate acerca de temas más trascendentales y con efectos a largo plazo.
  - b) Informal vs. formal: algunos favorecen darle al PP una estructura informal y abierta, que permita la participación de individuos o grupos sin dar privilegios a organizaciones ya existentes, y que pueda ser modificada por los mismos participantes; otros plantean que para evitar la manipulación política del PP por parte de los partidos en el poder y para garantizar la representación de actores políticos y sociales importantes, el PP debe estar formalizado por ley.
  - c) Deliberación: los participantes deben enfrentar discusiones cara a cara y deben contar con poder de decisión acerca del proceso de presupuesto, al menos en cuanto a priorizar las inversiones por realizar.
  - d) Supervisión centralizada: la alcaldía debe estar directamente involucrada en la coordinación del proceso de PP.
  - e) Reglas e información asequibles: las reglas, incluyendo los criterios para asignar recursos en los barrios y la información presupuestaria, deben estar disponibles y accesibles para el público en general.

### B. Análisis institucional

Al aplicar las variables anteriores al caso del municipio de Querétaro, se encontraron aspectos muy interesantes, que denotan

## El presupuesto participativo: retos para el municipio de Querétaro

tanto una fortaleza institucional, así como debilidades que ponen en peligro la continuidad del Programa, tal como se muestra en el cuadro 1.

CUADRO 1. *Análisis institucional*

<i>Condiciones previas</i>		<i>Diseño institucional</i>	
1. Voluntad política	Sí existe compromiso, pero se desconoce si habrá o no continuidad al cambio de gobierno.	1. Enfoque necesidades inmediatas	Son necesidades inmediatas y de ejecución a un año.
2. Capital social	Sí existen las instancias de vecinos, pero ya existían para propósitos similares con defectos políticos.	2. Informal o formal	Es informal en el sentido de que no existen mecanismos rígidos; pero sí comités que tienen buena relación con gobierno.
3. Personal competente	Sí hay capacidad técnica, pero falta experiencia.	3. Deliberación	Sí son asambleas públicas donde todos participan, pero se impone metodología y temática pues no es abierta.
4. Tamaño reducido	El ejercicio se lleva a cabo en colonias. Para 2020, en 7 (1 por delegación) y 3 escuelas.	4. Supervisión	Sí hay supervisión por las secretarías correspondientes.
5. Recursos suficientes	Los recursos asignados son suficientes para proyectos muy reducidos.	5. Reglas e información asequible	No son del todo conocidas ya que no existe un reglamento formal.
6. Plataforma legal	No existe reglamento o manual. Existe mucha flexibilidad.		
7. Descentralización política	Sí hay elección, pero es por todo el ayuntamiento (plancha).		

FUENTE: Información oficial y entrevistas abiertas con funcionarios.

### C. Consideraciones finales

Las fortalezas que existen, por el lado de las condiciones previas, son la voluntad política, en particular del presidente municipal, la capacidad técnica de los servidores públicos, así como lo reducido de las dimensiones donde se lleva a cabo la deliberación de las propuestas, esto es, a nivel de colonia. En cuanto al diseño institucional destaca el enfoque inicial de cubrir necesidades inmediatas, la no existencia de reglas rígidas debido en parte a la falta de normas legalmente establecidas, la deliberación pública, aunque se impone la metodología, así como el acompañamiento de las secretarías y demás instancias oficiales.

Existe lo que puede llamarse una zona intermedia entre fortalezas y amenazas, en el sentido de que su evolución determinará los resultados. En este tema se incluyen los comités ciudadanos. Es una ventaja el hecho de que ya existían, lo cual permite mayor eficiencia y preparación. Sin embargo, estos ya existían con ciertos vicios, como el hecho de no ser instancias que tomaban decisiones aplicativas, y que se renovaban de acuerdo a la política del momento, lo cual hacía que tuvieran muy poca legitimación. Si estas situaciones no se corrigen, correrán los vicios y el ejercicio será solo una instancia burocrática más de validación del gobierno.

Las dimensiones reducidas del presupuesto se explica por ser programas piloto y que van iniciando. Estas cantidades con el tiempo deberán irse aumentando para que exista un verdadero incentivo de participación. Asimismo, en cuanto a la temática, esta tiene que abrirse a todos los temas de la Administración municipal y no ser solo de obra pública.

La metodología impuesta a las reuniones tiene la ventaja de aumentar la cultura política. Pero, al tiempo, debe darse libertad a los ciudadanos para que decidan su propia metodología, lo cual aumentarían los incentivos de participación ciudadana y legitimidad del proceso en sí. En este escenario, la autoridad actúa como vigilante del proceso y ya no como conductor.

A la par de la metodología y proceso en general, la flexibilidad inicial es buena para evitar caer en rigidez y no entorpecer

## El presupuesto participativo: retos para el municipio de Querétaro

---

los procesos; sin embargo, la falta de normas “formales” como reglamentos emitidos por el ayuntamiento, a la larga ocasiona o motiva desviaciones o prácticas no sanas. El reto consiste en tener una normatividad que garantice un mínimo de formalidad, al tiempo de permitir un grado de flexibilidad y adaptación a las circunstancias que se vayan presentando.

Por último, es de insistir el tema de voluntad política, el cual en este momento es de primer orden para el éxito del programa; sin embargo, también podrá ser su talón de Aquiles en consideración del proceso electoral que ya pronto está encima. Si existe reelección, o repite el mismo partido en el poder (PAN), la probabilidad de que el Programa continúe es muy alta. En caso contrario, y considerando la tendencia general en México, lo más probable es que no exista la continuidad; situación que lamentablemente tiene que ver más con una variable externa al Programa.

Es muy importante recalcar, que los aspectos que se encontraron en dicha zona de transición, entre fortalezas y debilidades, y que se encuentran en grado de evolución, por decirlo así, determinarán en última instancia que el Programa se convierta en una institución de éxito, o solo una pieza, herramienta, procedimiento más dentro de la Administración, que no abone a la legitimación efectiva del gobierno. En relación con la hipótesis del trabajo el resultado puede considerarse en forma parcial. Esto en razón de que no se verificó un éxito institucional del programa del presupuesto participativo, pero tampoco se encontró que exista un fracaso a la fecha. Los resultados demuestran una zona intermedia o de evolución, que de acuerdo a los puntos señalados, si se mejoran en dicho sentido, se podrá esperar la solidez institucional.

### BIBLIOGRAFÍA

- Auñamendi Eusko Entziklopedia, *Anteiglesia*, <http://aunamendi.eusko-ikaskuntza.eus/en/anteiglesia/ar-1312/>
- Enciclopedia británica, *Town Meetings*, <https://www.britannica.com/topic/town-meeting>

ENRIQUE RABELL GARCÍA

---

- FREY, Bruno, “Direct Democracy: Politico-Eco-nomic Lessons from Swiss Experience”, *American Eco-nomic Review*, vol. 84, núm. 2, 1994.
- GARCÍA BÁTIZ, María Luisa y TÉLLEZ ARANA, Luis, “El presupuesto participativo: un balance de estudio y evolución en México”, *Perfiles Latinoamericanos*, 26 (52), 2018.
- Gobierno del Estado de Querétaro, *La Sombra de Arteaga*, Periódico Oficial, 23 de junio de 2017, p. 11324, <http://www.gobiernoabiertoqro.mx/assets/lineamientos.pdf>
- GOLDFRANK, Benjamín, “Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: Éxito, fracaso y cambio”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 2, 2006.
- KAHN, Jonathan, “Re-presenting Government and Representing the People, Budget Reform and Citizenship in New York City, 1908-1911”, *Journal of Urban History*, vol. 19, núm. 3, mayo de 1993.
- PARADA, Jairo J., “Economía Institucional Original y Nueva Economía Institucional”, *Revista de Economía Institucional*, vol. 5, núm. 8, 2003.
- RODRÍGUEZ LARRAGOITY, Ricardo Alberto, *El capital social y presupuesto participativo. Caso San Pedro Garza García*, Nuevo León, Tesis Doctoral, FCPyAP, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2016.
- SINTOMER, Yves, “Los presupuestos participativos en Europa”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 31, febrero de 2005.
- SULLIVAN, James William, *Direct Legislation Through the Initiative and Referendum*, True Nationalist Publishing Company, 1893.
- Urban Dictionary, *Budget Hearings*, <http://www.businessdictionary.com/definition/budget-hearing.html>