

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA

Facultad de Ciencias Sociales y Políticas

Maestría en Administración Pública



**“EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO PARA EL MANEJO
DEL FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL”**

Tesis que se presenta para obtener el grado de Maestro en Administración Pública

Hugo Enrique Sánchez Villegas

Sustentante

Director de Tesis

Dr. Esteban Valenzuela

Mexicali, Baja California, México. Junio de 2011

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA

Facultad de Ciencias Sociales y Políticas

Maestría en Administración Pública



**“EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO PARA EL MANEJO
DEL FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL”**

Tesis que se presenta para obtener el grado de Maestro en Administración Pública

Hugo Enrique Sánchez Villegas

Sustentante

Director de Tesis

Dr. Esteban Valenzuela

Mexicali, Baja California, México. Junio de 2011

INTRODUCCIÓN

El presupuesto participativo marca un nuevo ciclo en la forma de gobernar en los municipios, a través de ellos se ha logrado la colaboración de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas de infraestructura y obra pública. Por ende han sido objeto de una serie de estudios e investigaciones y se ha demostrado que hoy en día son una pieza fundamental para mejorar la comunicación entre el gobierno y los ciudadanos, esto permite a los vecinos decidir cuáles son sus obras prioritarias y conocer cómo y en que se usan los recursos disponibles.

No obstante son pocos los gobiernos municipales que en tiempos actuales han empleado este tipo de mecanismos interactivos de participación social. Es evidente que los gobiernos municipales les han faltado voluntad política, para tomar en cuenta a la sociedad civil; por lo tanto la planeación tradicional e impositiva aun persiste en la toma de decisiones.

En el Municipio de Ensenada esta situación no es ajena, a lo largo de estos años las decisiones gubernamentales y manejo del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) del ramo 33, se ha visto en vuelto en una serie de prácticas de corrupción y desvío de fondos que afectan notablemente el presupuesto público, por lo cual no se da solución a las peticiones de los ciudadanos.

Una de las finalidades del presente estudio de caso, es investigar la participación ciudadana y su incidencia en las decisiones de obras públicas del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) del ramo 33, destinado para el combate a la pobreza y rezago social.

Asimismo se abordara el tema del “Presupuesto participativo”, conociendo las experiencias de su aplicación en otros países, al cual han considerado como un mecanismo eficaz que pueda emplearse en el ámbito local para promover la participación ciudadana y que puede dar solución a las necesidades prioritarias de la comunidad para combatir por medio del ejercicio democrático los rezagos de infraestructura social que impiden el desarrollo local.

La participación ciudadana naturalmente suele ser un fenómeno sociológico que por sí solo o por medio de una ley o decreto difícilmente pueda surgir o promoverse, también entran en juego otro tipo de elementos, como son los factores políticos, sociales, culturales inclusive económicos.

Sin embargo cabe destacar que al igual que en los tiempos remotos donde la participación ciudadana era primordial para las decisiones como en Grecia en la “*polis*”, en la actualidad la participación ciudadana constituye la columna de la democracia e implican el sustento y el éxito de las políticas públicas. Sin participación ciudadana no es posible formular políticas públicas favorables a la sociedad, tal y como acertadamente alude José Castelazo, “*lo que cierra el círculo de cualquier política pública es la participación social organizada.*”

INDICE

INTRODUCCIÓN

1.- METODO DE INVESTIGACIÓN.....	7
1.1. - Planteamiento del Problema.....	7
1.2.- Árbol de Problemas.....	9
1.3. -Justificación del tema.....	10
1.4.-Delimitación del Tema.....	12
1.5.- Objetivo General.....	13
1.6.- Objetivos Específicos.....	13
1.7.- Hipótesis.....	13
1.7.1 Bases Teóricas.....	15
2.- VITRINA METODOLÓGICA.....	16
2.1 Instrumentos de Recolección de información.....	17
2.2 Muestra y Población.....	18
2.3 Análisis de datos.....	20
3.- MARCO TEÓRICO.....	21
3.1.- Enfoques y Perspectivas de la Democracia y su recorrido Histórico.....	22
3.2.- La Nueva Gestión Pública y su vinculación con la Participación Ciudadana.....	28
3.2.1 La “Governance” en la Administración Pública actual.....	32
3.3.- Experiencias de la participación ciudadana en el contexto internacional.....	35
3.3.1.- La participación ciudadana en Europa.....	35
3.3.2.- Presupuesto Participativo en América Latina.....	38
3.3.3.1- Brasil.....	41

3.3.3.2 Rosario Argentina.....	44
3.4.- Experiencias del presupuesto participativo en el plano nacional.....	47
3.5- El presupuesto participativo como mecanismo de democracia	
Directa.....	50
3.5.1.- Alcances y definición de la Participación ciudadana.....	50
3.5.2.- ¿Qué es el presupuesto participativo?.....	55
3.6.- ¿Qué es el Fondo de Infraestructura Social Municipal?.....	61
3.6.1 Inconsistencias en el manejo del Fondo de Infraestructura Social municipal.....	61
3.7.- Modalidad de la participación ciudadana en el FISM.....	66
3.7.1 La participación ciudadana como Consulta.....	67
3.7.2 La participación como vigilancia.....	68
4. HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	69
4.1 Descripción de la Situación Actual.....	69
4.2 Hallazgos Empíricos.....	71
4.3 Soluciones a la problemática.....	80
4.4 Cuadro de Mando Integral.....	83
4.5 Análisis FODA.....	84
5.- CONCLUSIONES DE INVESTIGACION.....	85
6.- BIBLIOGRAFIA.....	88
7.-GLOSARIO DE TERMINOS.....	91
8.-ANEXOS.....	92

CAPITULO 1.

METODO DE INVESTIGACIÓN

1. 1 Planteamiento del Problema

Uno de los problemas que siguen afectando al desarrollo local en las municipalidades, son las decisiones gubernamentales, sin tomar en cuenta la participación ciudadana, sigue imperando una planeación tradicional desde las esferas políticas, los gobernantes deciden los montos y las obras publicas que se realizaran y como consecuencia los espacios de participación social son controlados y politizados de tal forma que una de las hipótesis de la presente investigación es que los ciudadanos influyen poco o nada en las decisiones.¹

Si bien es cierto que a través de reglamentos y manuales de operación se ha sustentado legalmente la participación ciudadana en la toma de las decisiones y la planeación de obras prioritarias para la comunidad, esto no ha sido suficiente para frenar el clientelismo político y la discrecionalidad en el manejo de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) del ramo 33, contemplados en el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal y cuyo objetivo es combatir el rezago social y pobreza extrema en que viven miles de ensenadenses.

Durante las gestiones de Cesar Mancillas (alcalde de ensenada en periodo 2004-2007)² y Pablo Alejo López Núñez (alcalde de ensenada periodo 2007-2010), el Órgano Fiscalizador del Estado realizo observaciones al manual de operaciones del ramo 33, que ponen de manifiesto la discrecionalidad y el desvío de los recursos del FISM Fondo de Infraestructura Social Municipal.

¹ Según encuestas el 90 por ciento de los ciudadanos encuestados no sabían que existían comités de obra y un Fondo para infraestructura social municipal, para el combate a la pobreza y rezago social,

² En el 2006 el Órgano Fiscalizador del Estado hizo 17 observaciones al manejo de este fondo federal. Resaltó que el Ayuntamiento de Ensenada utilizó 14.4 millones de pesos, de un total de 46.6 millones destinados al FISM ese año, en obras y acciones ajenas al objetivo del fondo.

Las administraciones municipales en los periodos 2004-2007 y 2007-2010 se han visto afectadas decisiones se han visto afectados por la corrupción y por el clientelismo político que han limitado la influencia de la ciudadanía en la toma de decisiones, además de poner en evidencia que los recursos etiquetados para el combate a la pobreza y rezago social fuesen utilizados en obras distintas a las previstas por la Ley de Coordinación Fiscal. (Órgano Fiscalizador Superior del Estado de Baja California, 2008, p. 6)

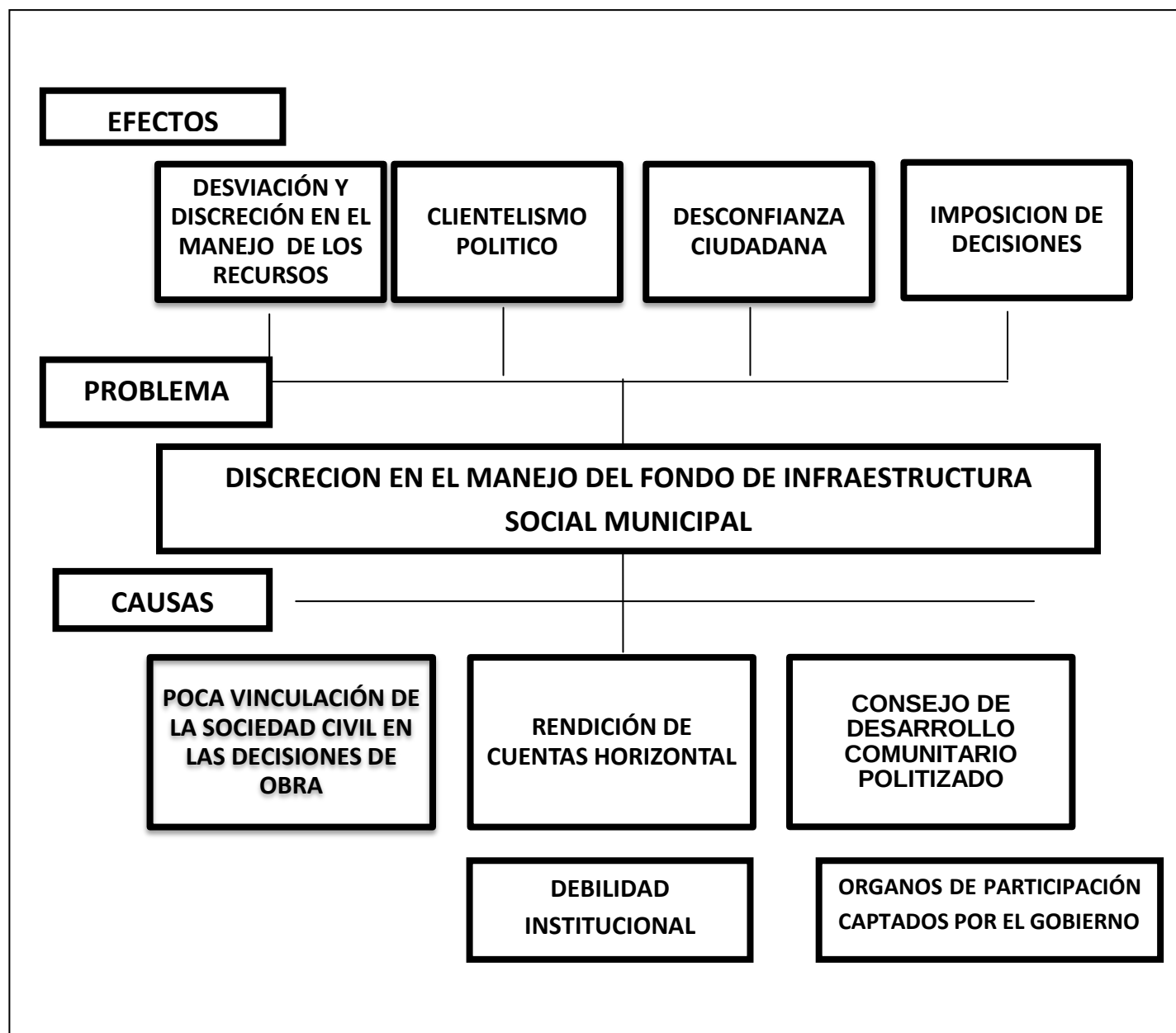
Es evidente que no ha habido voluntad política para crear verdaderos mecanismos de participación ciudadana, una de las hipótesis del presente estudio de caso es que no hay participación ciudadana debido a que los ciudadanos no son informados acerca de su derecho a participar en los comités de obra, mucho menos les informan el monto de los recursos y en que deben gastarse, a pesar de que es un mandato legal para los gobiernos, según la Ley de Coordinación Fiscal y el Manual de Operación del Ramo 33.

Otra hipótesis que pudiera surgir es que posiblemente los Funcionarios Municipales encargados de la aplicación de los recursos no saben en que deben gastarse los recursos, tal vez esto ha influido en que los recursos sean aplicados en rubros no contemplados en la Ley de Coordinación Fiscal.

La politización de estos espacios ciudadanos, desde luego que influye en las decisiones de las obras que se van a realizar, y estos recursos para Infraestructura Social Municipal pocas veces va a parar en el combate a la pobreza extrema, es decir han sido utilizados más con fines políticos electorales y no para combatir el rezago social y la pobreza extrema que en los últimos años se ha agudizado, sobre todo en la zona sur del Municipio de Ensenada.³

³Según estadísticas del Consejo Nacional de Población CONAPO, existen 36 colonias en la Ciudad de Ensenada viven en condiciones de grave rezago social. Según El Instituto Municipal de Planeación y Desarrollo Municipal IMIP, existen 34 colonias con muy alta marginación en el municipio lo que en total suman el 25.5% de las 276 Colonias de la Zona Urbana de Ensenada. En la Zona sur

1.2 Árbol de Problemas



Nota: Cuadro Elaborado por el autor.

1.3 Justificación del tema

La poca participación ciudadana y el manejo discrecional de los recursos públicos son características que desafortunadamente siguen imperando en los gobiernos locales, y el municipio de Ensenada no es la excepción, la gran mayoría de los ciudadanos no son informados de cómo se gastan los recursos públicos, en cuales obras se destinarán los recursos del ramo 33 etiquetados para el combate al rezago social y extrema pobreza, no se les toma en cuenta a los ciudadanos para decidir cuáles son sus obras prioritarias y las necesidades de sus comunidades y mucho menos se les comunica su derecho a formar parte de los comités de obra para el ejercicio del FISM.

Las localidades pequeñas son el escenario perfecto para fomentar la participación ciudadana, y ante la crisis política y social que se vive en nuestro país, hoy en día la democracia participativa es el camino más viable para reestructurar la sociedad que se encuentra desilusionada en sus instituciones y sus representantes políticos y un indicador de la desilusión es el abstencionismo electoral, Baja California y sobre todo Ensenada, ocupan a nivel nacional el primer lugar en este rubro.

A este respecto se realizaron funcionarios encargados de la aplicación de los recursos del FISM ramo 33 han responsabilizado a los ciudadanos argumentando que es por apatía por lo que no participan en las comités obra, otros argumentan que los ciudadanos no están capacitados, la realidad es que la desilusión en la democracia representativa se encuentra en una crisis de credibilidad por parte de la ciudadanía misma que se ha coincidido con las crisis económicas que ha padecido nuestro país y que es a partir de ahí precisamente cuando los pueblos latinoamericanos se desilusionan en la democracia.

El interés de analizar la figura del presupuesto participativo y su funcionamiento desde una perspectiva comparada en las administraciones públicas Internacionales se debe a que en los últimos años se le ha considerado como una de las mejores prácticas de participación ciudadana en los gobiernos locales. Es un mecanismo que se instauró para que estuviera al alcance de todos los

ciudadanos que quieran participar, y en él se estableció que son los ciudadanos quienes deciden y priorizan cuales son las obras que necesitan y cuanto es el recurso a gastar.

Con ello se ha favorecido la transparencia y la rendición de cuentas en el manejo de los recursos además de que se han estrechado los lazos de comunicación entre ciudadanía y gobierno, lo que a su vez origina que se fomente la participación ciudadana y genera legitimidad de las acciones de gobierno contribuyendo a generar confianza ciudadana y a su vez combate la corrupción y el despilfarro de recursos canalizándolos adecuadamente a las obras comunales.

En el contexto nacional son pocos los municipios que en los últimos años se han preocupado por formular políticas públicas que permitan al gobierno acercarse a la ciudadanía y hacerlas coparticipes en la toma de decisiones. Por lo que es importante fomentar la participación ciudadana, establecer políticas públicas y mecanismos a fin de volver a los ciudadanos gestores de su propio desarrollo, mejorar la comunicación entre sociedad.

Hoy en día y ante el peligro latente de que nuestra democracia colapse, se debe entender que la participación ciudadana no nada más consiste en llamar a la ciudadanía a elegir a sus gobernantes, sino que debe promoverse más democracia participativa para recuperar la confianza ciudadana.

El Consejo Ciudadano de Transparencia establece que “el fortalecimiento de la participación ciudadana es uno de los grandes pendientes del Estado mexicano. La “consolidación” democrática y el “buen gobierno” que debería acompañarla no son procesos que ocurren de forma automática con el avance de la modernidad o vinculada mecánicamente al desarrollo económico. Ambos logros son creaciones humanas que tienen que ser contruidos arduamente a partir de la colaboración social y el trabajo en equipo.” (Consejo Ciudadano para la Transparencia, pág. 3)

Sin duda alguna la participación ciudadana en nuestro país se encuentra en los primeros pasos de su concepción, ante la etapa de transición que vivió México en

la Última década y en pleno resplandor de la globalización, hoy en día la participación social es uno de los grandes retos que son necesarios para dar pauta a una sociedad moderna.

1.4 Delimitación del Tema

El tema de la participación ciudadana es sumamente extenso, por lo que el presente estudio de caso se avocara al estudio de la participación ciudadana en la toma de decisiones del Fondo de Infraestructura Social Municipal del ramo 33 destinados al combate a la pobreza y rezago social.

Una de las problemáticas de los gobiernos 2004-2007 con el Entonces Presidente Municipal Cesar Mancillas Amador y del gobierno de Pablo Alejo López Núñez 2007-2010 en el municipio de Ensenada, consiste en el clientelismo político y en el manejo discrecional y desvió de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal.

Se utilizaron recursos públicos del ramo 33 etiquetados para el combate al rezago social y pobreza extrema, en obras publicas que no han favorecieron a la clases sociales populares y más necesitadas, según consta en las observaciones realizadas por el Órgano Fiscalizador Superior del Estado.

La presente investigación está encaminada a investigar ¿Cuál es el papel que juega la ciudadanía en las decisiones de obra pública? ¿Inciden o no en la toma de decisiones de obras publicas prioritarias o existe una participación ciudadana sesgada y politizada que solo toma en cuenta a las personas afines al partido político gobernante?

Además de valorar la aplicación del presupuesto participativo como una política pública a nivel internacional como es en Rosario Argentina y que en los últimos tiempos han adoptado algunos gobiernos locales en México como son los municipios de Durango, Morelia y la Delegación Iztapalapa en la Ciudad de México.

1.5. Objetivo General

Analizar la participación ciudadana en la planeación y decisiones del Fondo de Infraestructura Social municipal del ramo 33 y un análisis de la figura del presupuesto participativo y el funcionamiento que ha tenido en el contexto internacional.

1.6 Objetivos Específicos

1. Analizar la Participación ciudadana en la toma de decisiones de obras del Fondo de Infraestructura Social Municipal
2. Analizar la figura del presupuesto participativo como una nueva forma de gobernar a nivel municipal.
3. Examinar las experiencias de los presupuesto participativos a nivel internacional y nacional.
4. Proponer el PP como un mecanismo para ejercer el FISM

1.7 Hipótesis

A nivel municipal existe un MANUAL DE OPERACIÓN DEL FONDO III-2 DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL DEL RAMO 33⁴ y un Reglamento de Participación ciudadana que fueron creados precisamente para fomentar la planeación participativa de los ciudadanos⁵, estos no ha sido suficientes para fomentar la planeación democrática y participativa de los ciudadanos, la proposición de la presente investigación es la siguiente:

⁴ El Manual de Operación del Fondo III-2 de Infraestructura Social Municipal del Ramo 33 fue creado en el gobierno del Químico Cesar Mancillas periodo 2004-2007.

⁵ Propósito del Manual de Operación del ramo 33 en la pagina 51 a la letra dice: "El XIX Ayuntamiento de Ensenada, cumple con la elaboración de este Manual de Operación del Fondo III-2 Ramo 33, el compromiso más importante, el promover e incentivar la PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS TAREAS DE GOBIERNO, dejando un legado a los Ensenadenses, de ir Caminando Hacia Futuro en la tarea de abatir paulatinamente el alto rezago social en materia de servicios básicos, que afecta drásticamente el desarrollo integral del Municipio de Ensenada."

¿Por qué no hay participación ciudadana en las decisiones de las obras del FISM?, ¿Es apatía social o la politización de los Órganos de participación? y ¿Qué tanto inciden en la toma de decisiones como el Consejo de Desarrollo Comunitario?

Para el desarrollo del presente estudio de caso fue necesario establecer una hipótesis, ya que la premisa y los datos preliminares que se tienen, es que los comités de obra se encuentran politizados, al cual no tienen acceso la mayoría de los ciudadanos, más que los “líderes sociales” del partido gobernante, lo cual merma sesga la participación ciudadana, y es a través de las entrevistas y cuestionarios como llegaremos a la comprobación de la hipótesis.

Por otra parte cabe destacar que los mecanismos de control social del FISM son débiles lo cual propicia el desvío de recursos incluso a lo electoral tal y como se ha documentado, la solución propuesta por el autor para acabar con dichas problemáticas consiste en la siguiente:

Si se aplicará presupuesto participativo al manejo del FISM, se promoverá la apertura de la participación ciudadana, los vecinos y ciudadanos de Ensenada podrán incidir en la toma de decisiones y planeación democrática de obras, además de que los recursos estarían vigilados y fiscalizados por los mismos ciudadanos evitando la discrecionalidad y el uso electoral de los mismos.

Hoy en día el camino más viable para legitimar las acciones de gobierno y para generar valor público es la democracia participativa, donde los ciudadanos decidan las obras que necesitan y que son prioritarias para mejorar su entorno social.

1.7.1 Bases Teóricas

Las bases teóricas que se utilizarán para el presente estudio de caso se sustentan en la Democracia Participativa y en la Nueva gestión Pública a través de las cuales se hará un recorrido histórico, recogiendo los distintos enfoques que hacen los académicos acerca de la democracia y el contraste que existe entre una democracia participativa y una democracia delegada. La Democracia Participativa es el sustento de los mecanismos de Participación Ciudadana, y desde luego del Presupuesto Participativo.

Por otra parte se establecerá un enlace entre la participación ciudadana y la corriente Nueva Gestión Pública, lo cual permitirá, hacer un análisis de la situación actual y ver las experiencias de lo que es el presupuesto participativo en distintos países.

CAPITULO 2.

VITRINA METODOLÓGICA

En el presente estudio de caso se utilizaron fuentes primarias, en las que se aplicaron encuestas ciudadanas y el objeto de la encuesta es recoger las tendencias y la información acerca de la participación ciudadana y la toma decisiones del Fondo de Infraestructura Social Municipal.

Aunado a esto se utilizaron fuentes secundarias y se realizó una investigación bibliográfica a través de libros, revistas especializadas en administración pública, ensayos, investigaciones acerca del presupuesto participativo, se obtuvieron experiencias, opiniones de especialistas a través de la asistencia a Congresos, a su vez estas fuentes han permitido es indagar acerca de la participación ciudadana y su incidencia en la decisión de obras del Fondo de Infraestructura Municipal del Ramo 33.

La elección de las obras publicas se da en dos tiempos la primera al convocar a los ciudadanos a formar su comité de obra y la segunda en la elección de obras del Consejo de Desarrollo Comunitario una de los argumentos que existen por parte de funcionarios públicos entorno a la falta de participación ciudadana ha sido atribuida a la apatía ciudadana, por lo cual es necesario conocer a través de **Encuestas** si han sido informados por parte de las autoridades municipales acerca del Fondo de Infraestructura Municipal, sobre sus derechos para integrar un comité de obra y el monto de los recursos así como la forma en que deben gastarlos, ya que una de las hipótesis de la presente investigación va encaminada precisamente a indagar porque se han utilizado recursos del FISM en rubros que no contempla la Ley de Coordinación Fiscal y siendo el Consejo de Desarrollo Comunitario el Órgano Decisor de las obras es importante conocer que tanto ha influido la ciudadanía en las decisiones.

Por otra parte se llevaron a cabo entrevistas con 2 integrantes del Consejo de Desarrollo Comunitario Órgano encargado del ejercicio del ramo 33 y de la integración de los comités de obra, la finalidad es saber sus argumentos acerca de la participación ciudadana y su incidencia que tiene en las 2 fases, como una primera fase el objetivo es conocer como son convocados los ciudadanos para la integración de los comités de obra y en la segunda fase a través del CDM a que grado influyen en la decidir cuáles son las obras que se van a realizar.

Aunado a ello en el presente estudio de caso se llevo a cabo una investigación documental cuyo objetivo es contrastar y recoger los postulados y pronunciamientos que han realizado estudiosos y politólogos acerca de la democracia y sus diferentes aristas, como son la democracia participativa y la democracia moderna, y que es parte del sustento teórico de la presente investigación.

Por otra parte se llevaron a cabo métodos estadísticos con el objetivo de revelar las tendencias, regularidades y los resultados de las personas encuestadas. Sumado a esto, se aplico el método descriptivo o diferencial, esto con el fin de organizar y clasificar todos los datos e información obtenidos en la medición.

2.1 Instrumentos de Recolección de información

Para la recolección de información se utilizaron fuentes primarias a través de las encuestas de los Presidentes de los Comités de Obra para lo cual se empleo un método aleatorio simple y se aplico a personas mayores de 18 años (además de que es un requisito del Manual de Operaciones) mismas que participaron en la conformación de los 1135 comités de obra para el periodo 2010-2013 previamente se contaba con la base de datos de las 1135 personas que son presidentes de los Comités de Obra, y se eligió por medio de sorteo a las 110 personas encuestadas.

La encuesta levantada esta formulada por 8 preguntas de opción múltiple, y la formulación está encaminada a obtener resultados acerca de la participación ciudadana en la toma de decisiones de obra del FISM haciendo un análisis a fondo de saber cuáles son los motivos por los que la ciudadanía no tiene una incidencia en decidir las obras.

2.2 Muestra y Población

De acuerdo al conteo del Comité de Obras del año 2011, son 1135⁶ actas de comités de obra solicitadas donde participan alrededor de 5 personas por cada comité de obra integrado. Cabe destacar que la integración de los comités se realizo por parte de la Secretaria de Desarrollo Social Municipal en dividido en 7 regiones tal y como lo marca el Manual del Ramo 33 Zona Urbana, Delegaciones Conurbadas, Ruta del Vino, Ojos Negros-Valle de la Trinidad, Punta Colonet, San Quintín y Región Sur, de las cuales participaron vecinos de aproximadamente 225 Colonias del Municipio de Ensenada, y de las delegaciones que se encuentran al sur y zona conurbada de la ciudad.

De las 225 colonias, 12 (4.3% del total), tienen un Alto y Muy Alto índice de marginación y rezago, según estudios de la CONAPO Y SEDESOE⁷ (Instituto Municipal de Planeacion e Investigacion de Ensenada)

1 ADOLFO RUIZ CORTINES

2 BENITO JUAREZ

3 EL ZORRILLO

4 EMILIANO ZAPATA

5 EMILIANO ZAPATA

6 JOSE MARÍA MORELOS Y PAVON

7 LAS FLORES

8 LOS OLIVOS

9 EJIDO NACIONALISTA (POBLADO MANEADERO)

10 POPULAR 89

11 UNICO

⁶ Son datos recogidos a través de la Secretaria de Desarrollo Social Municipal

⁷ http://imipens.org/IMIP_files/Det-Poli-Marg.pdf

De esta base de datos se saca el muestreo, y debido a que el universo en estudio es menor a 10,000 personas se utiliza el muestreo aleatorio simple a través de la siguiente fórmula:

$$n = \frac{Z^2 p q N}{NE^2 + Z^2 p q}$$

Nomenclatura

n = Número de elementos de la muestra

N = Número de elementos de la población o universo

P/Q = Probabilidades con las que se presenta el fenómeno.

Z2 = Valor crítico correspondiente al nivel de confianza elegido; siempre se opera con valor zeta 2, luego Z = 2.

E = Margen de error permitido (determinado por el responsable del estudio)

Solución

Nivel de confianza de la encuesta del 95% y un margen posible de error de 5%

Z = 2; P = 50; Q = 50; E = 5 ; n = 1135

El tamaño necesario de la muestra para un nivel de confianza de 5% es **110** personas

$$n = \frac{(1.96)^2 ((0.5)2 (0.5)2 (1135))}{(1135) (0.5)^2 + (1.96)^2 (0.5) (0.5)} = \mathbf{110.2}$$

La encuesta se aplicó a 110 presidentes de los comités de obra los cuales son personas mayores de 18 años residentes de la ciudad de Ensenada, cabe destacar que estos son 2 de los requisitos para formar parte de los comités de obra, cabe destacar que se aplicó la encuesta a las personas que solicitaron obra en la nueva gestión municipal periodo 2010-2013.

Las encuestas fueron clasificadas por zona es decir de la muestra de 110 personas se tomaron los siguientes porcentajes por cada una de las zonas:

REGIÓN	NÚMERO DE COMITES	PORCENTAJE REGIÓN	MUESTRA ENCUESTADA POR POBLACIÓN
RUTA DE VINO	79	6.96 %	8
SAUZAL	26	2 %	2
MANEADERO	131	11.54 %	12
OJOS NEGROS	16	1.8 %	2
SAN QUINTIN	597	52.59 %	58
SECTOR IV	32	2.8 %	3
SECTOR III	81	7.1 %	8
SECTOR II	143	12.59 %	14
SECTOR I	30	2.64 %	3

TOTAL 110

2.3 Análisis de datos

Los datos arrojados por las encuestas ciudadanas fueron valorados a través de un método descriptivo, explicativo, por el cual resulta indispensable valorar el grado de correlación entre las diferentes variables así como explicar a través de graficas estadísticas el resultado final de la investigación.

Los valores que han surgido del levantamiento de la encuesta serán procesados a través del programa **SPSS Estadistic**, con lo cual se busca obtener datos rígidos que comprueben las hipótesis planteadas al inicio de la presente investigación y que una de ellas consiste en que la participación ciudadana específicamente en el ejercicio del Fondo de Infraestructura Social Municipal se ha visto afectada por el corporativismo y clientelismo político, los ciudadanos no participan porque no se les da la oportunidad de hacerlo.

Es a través de esta hipótesis como surge el interés en investigar cual es la participación ciudadana y que tanto incide en las decisiones públicas, y los resultados nos permiten analizar más a fondo este tema y llegar a la conclusión de como se puede terminar con estos vicios que afectan el ejercicio democrático, a través de las experiencias internacionales.

CAPITULO 3.

MARCO TEORICO

3.1 Enfoques y Perspectivas de la Democracia y su recorrido Histórico.

A través de los años se han vuelto recurrentes las discusiones entre académicos, políticos y estudiosos, sobre el significado de la democracia y los diferentes enfoques que cada uno adopta. Naturalmente se han originado que los puntos de vista sean heterogéneos, lo cual ha enriquecido este término tan longevo, cuyo nacimiento se atribuye a la ciudad de Atenas Grecia.

“... Así se señala que si en el origen de la democracia en Grecia la ciudadanía coincidía con la participación, en la constitución de los estados modernos surgió la delegación de poder como fenómeno fundamental de la democracia.” (Crespo, 2004, p. 20). En la *Polis* griega se daba una participación directa de la ciudadanía, como sostiene Palma, *“dándose una coincidencia entre ciudadanía y ejercicio político pleno.* (Citado en Crespo, 2004, p. 20)

Por otra parte comienzan a prosperar los Documentos que dan sustento a los derechos sociales y civiles de los ciudadanos, como es la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y a raíz de esta situación surge el paradigma de la ciudadanía moderna, se establecía la inviolabilidad de los derechos naturales del hombre.

A raíz de esta situación la democracia directa se modificó, los Estados empiezan a elaborar sus propias constituciones y los mecanismos de participación directa se obstruyeron y por tanto constitucionalmente se establecía que a través del sufragio los ciudadanos deberían elegir a sus representantes.

En la década de los 70's y 80's se creyó que con la caída de los gobiernos autoritarios y la instauración de un gobierno demócrata, por arte de magia se iban a solucionar todos los abusos de poder que cometieron los gobiernos militares

sobre todo en países sudamericanos como es el caso de Argentina, Chile, Perú y República Dominicana.

“...América Latina es de las región de las mayores desigualdades y que paralelamente con el racismo, el patrimonialismo y el autoritarismo, “los pobres” y “excluidos” tengan dificultades mayúsculas para organizarse y promover sus intereses...” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).

Para las dictaduras y regímenes autoritarios de esa época, el tema de la participación estaba ausente de su lógica de poder, sin embargo, existieron gobiernos, como el de Velasco Alvarado en el Perú en la década del 70, que se plantearon propuestas de inclusión por parte del Estado. Tiempo después surge la desilusión de los pueblos en los gobiernos demócratas a raíz de la mecánica procedimental que se viene utilizando hasta el día de hoy.

“Hacia los años 80’s se produjeron procesos de retorno a la democracia en la mayoría de los países de América Latina, que creó un nuevo escenario político en la región. Se podría señalar al menos tres fenómenos que marcaron el carácter del nuevo régimen democrático: un tipo de democracia delegada que no logra superar las tradicionales relaciones clientelares y patrimonialistas de las sociedades nacionales y que consagra el peso de las élites, un proceso de erosión de la ciudadanía en medio del imperio del mercado, especialmente con la regresión sobre los derechos sociales y finalmente la existencia de algunas vertientes sociales que buscaron *democratizar* la democracia desde abajo, construyendo nuevos espacios y contenidos de la participación”. (Crespo, 2004, p. 23).

Al tenor de lo vertido en el párrafo anterior, se redarguye que hubo un retroceso en la democracia delegada, en términos generales es evidente que los representantes elegidos, no han tenido como objetivo el beneficio social y por tanto se deben más a su interés personal originando una relación de clientelismo político con su partido político.

Basándose en el antecedente escrito más antiguo de democracia denominada *Ley Ateniense de la Democracia*, su sentido literal está encaminado a que el poder debía residir en el *demos* o pueblo, para vigilar el regreso del tirano al ejercicio del poder y por tal *“representa el autogobierno de la gente. En la democracia es ésta, y no una casta ungida por una especial clarividencia, la que toma las decisiones con sus errores y aciertos. Es así como se dirige de forma democrática el destino de la colectividad. Fue así como sus fundadores la concibieron.”* (Cuauhtemoc & Concepción Montiel, 2007)

Autores de la talla de *Joseph Shumpeter* argumenta que *“es necesario que un reducido número de personas decida lo que se debe hacer por su bien. Hace de la democracia un método para elegir gobernantes cada cierto tiempo.”* (Cuauhtemoc & Concepción Montiel, 2007). Naturalmente esta forma procedimental en el pasar de los años ha perdido credibilidad ciudadana lo cual se ha ido reflejando en el abstencionismo electoral, cada vez son menos los ciudadanos que eligen a sus gobernantes.

A la postre de discusiones de diversos politólogos y especialistas en el tema, comienzan a surgir enfoques adversos de la democracia representativa y democracia participativa. La primera es concebida como la forma de gobierno encomendada, los ciudadanos voluntariamente tienen derecho a elegir cada cierto periodo a sus gobernantes.

La democracia participativa se identifica por la participación directa de los ciudadanos, en la cual interviene la mayoría para vigilar y resolver asuntos públicos. *Frank Cunningham* a grandes rasgos elabora una crítica en contra de la democracia participativa en tres rubros como son: *“la tiranía de la mayoría”, “el gobierno de los incompetentes” y la “ineficiencia del gobierno ciudadano.”* (Cuauhtemoc & Concepción Montiel, 2007).

Lamentablemente en la clase política todavía persiste el paradigma de que los ciudadanos no tienen la capacidad para gobernar tal es el caso del citado autor, sin embargo, es muy subjetivo el argumento de *Cunningham*, no es posible llamar hoy en día incompetentes a los ciudadanos, mucho menos manifestar que no tienen la suficiente capacidad intelectual para gobernar. Ésta tesis proviene precisamente desde la filosofía Platónica quien aludía “*que solo debe gobernar la gente preparada para ello.*” (Citado en Cuauhtemoc & Concepción Montiel, 2007).

Como reacción a la delegación del poder surgieron opiniones contrarias de naturaleza contractualista, como Rousseau, quien planteó que la única democracia real era la democracia directa. Para este autor "la soberanía no puede ser representada", y se requiere varios factores para una auténtica democracia "un Estado pequeño, sencillez en las costumbres para resolver la multitud de asuntos, mucha igualdad en rangos y fortunas, poco o ningún lujo" (citado en Crespo, 2004, p. 21)

Guillermo O'Donnell planteaba una crítica respecto a la democracia delegada en América Latina, cuando afirmaba que éstas se sustentan en la ausencia de mecanismos de mediación entre gobernantes y gobernados y la existencia de débiles mecanismos normativos y formales que deja amplio espacio a la existencia de canales informales en tomo al clientelismo, al personalismo o al patrimonialismo.

Siguiendo este orden de ideas, cabe destacar que en México el proceso para elegir gobernantes ha tenido consecuencias clientelistas, los partidos políticos hacen uso de prácticas filantrópicas con tal de conseguir un voto electoral, se manipula la voluntad de la ciudadanía a cambio de una dádiva, esta situación perjudica la calidad de la democracia.

Para el Maestro Rafael Rodríguez Prieto “*Este elitismo repercute en la calidad de la democracia de forma determinante. El ciudadano entiende la política “como aquello a que se dedican los políticos. La brecha entre unos y otros se acrecienta*

y la democracia se convierte en votar cada cierto periodo” (Cuauhtemoc & Concepción Montiel, 2007). Ciertamente la democracia procedimental tiende a perder la comunicación entre gobierno y ciudadanos.

Es importante recoger ambas concepciones, puesto que cada uno analiza y aborda la democracia desde la participación de los “muchos” y la participación de los “pocos” o “mejores” en representación de los ciudadanos. Otra valiosa aportación es la de Benjamín Barber, quien considera a la democracia liberal o también denominada representativa como una traición a la idea de comunidad de intereses y el autogobierno de los ciudadanos.

Barber, sostiene a la democracia liberal como instrumentalista ya que interés público, comunidad o gobierno no son más que medios para las necesidades privadas e individuales; participación y comunidad son meros instrumentos al servicio del individualismo, a la cual llama el autogobierno de la gente “*thyn democracy*” en español democracia delgada (Cuauhtemoc & Concepción Montiel, 2007).

Para Bobbio entre las dos formas de democracia existe un *continuum*, una gama de posibilidades de intervención que son aceptables en una democracia integral. *“En general entre democracia directa y representativa no hay dos cuerpos diferentes, dos sistemas alternativos, sino un continuum, por lo que un sistema de democracia integral puede abarcar a las dos, pues son compatibles entre sí”* (Citado en Crespo, 2004, p. 19)

Es necesario que hoy en día, en aras de originar cohesión social haya un equilibrio entre democracia participativa y democracia representativa, para mejorar la comunicación entre los representantes y los gobernados, como establece *Bobbio*, son sistemas que pueden alternarse y que no están peleados entre sí, no obstante de que se han considerado contrapuestos y que no pueden actuar en un mismo sistema.

Un estudioso de la ciencia política como es Joseph Shumpeter, afirma que la colaboración ciudadana debe limitarse a elegir a sus representantes

parlamentarios, los ciudadanos son incapaces de gobernar y por tanto deben hacer uso de sus derechos políticos cada cierto tiempo, para él, la democracia debe ser ejercida a través del procedimiento, mismo que debe establecerse por el gobierno

Haciendo recorrido por todas estas valiosas aportaciones acerca de ambas formas de ejercer la democracia, se abre una disyuntiva ¿Qué tipo de democracia es la mejor forma de gobernar? ¿Se debe seguir utilizando el voto electoral como un procedimiento para elegir a los gobernantes o bien se debe promover la participación de la mayoría?

Es innegable que en México son graves los problemas, colocando en tela de juicio la legitimidad del gobierno, al ser incapaz de solventar problemas tan indispensables como son: la inseguridad, corrupción, desigualdad social, desempleo y falta de oportunidades. Por lo cual ha generado la desilusión de los ciudadanos en su gobierno según encuestas del Latinobarómetro del 2006⁸, el 65% de los nacionales no le importaría tener un gobierno autoritario, siempre y cuando resuelva los problemas de desempleo y falta de oportunidades.

Los resultados de dicha encuesta son alarmantes, indican claramente el profundo descontento que existe en el ánimo de los ciudadanos mexicanos y por ende, no confían que un régimen demócrata logre dar solución a sus problemas. Evidentemente la democracia representativa deja mucho que desear, no ha tenido la capacidad o la voluntad política para resolver cuestiones que afectan la gobernabilidad del país, por lo cual, la clase política tiene una imagen desacreditada ante la sociedad mexicana.

Atendiendo el verdadero origen y sentido de la palabra *democracia*, se insiste en que no solo debe ser un simple procedimiento para elegir gobernantes . No es posible concebir una democracia por la alternancia de los partidos políticos y

⁸ Encuesta que se lleva acabo y mide la democracia en países Latinos.

por las elecciones de representantes, si bien es cierto son indicadores para considerar un régimen democrata, también es necesario la participación ciudadana para tomar decisiones.

González Llaca sostiene que *“La democracia nace cuando la opinión pública manda... Es la lucha de los pueblos por opinar y participar en el poder. Esto presupone desenclaustrar los asuntos del estado y romper el monopolio de interpretar las decisiones de los gobernantes”* (Gonzalez Llaca, 2005).

3.2 La Participación Ciudadana y su vinculación con la Nueva Gestión Pública.

En los últimos años, se han venido dando cambios de los Gobiernos a nivel mundial. Esta nueva era de reformas se le denomina Nueva Gestión Pública, (*Public magnament* en el idioma ingles), la cual ha sido difundida a nivel global. Su plataforma es basada en la política del nuevo Liberalismo económico (también llamada Neoliberalismo)⁹ y que se la nombrado como la *Segunda Generación de Reformas*. Los defensores de esta corriente, sostienen que por conducto de las concesiones y privatizaciones a favor de inversionistas privados, se podrá brindar un servicio de mayor calidad al ciudadano cliente.

“En este sentido, en términos económicos, en lugar de una intervención directa como productor, el aparato estatal debe concentrar sus actividades en la regulación. Las privatizaciones y la creación de agencias reguladoras forman parte de este proceso. Igualmente, el Estado debe desarrollar su capacidad estratégica para actuar junto al sector privado y a la universidad, a efectos de crear un entorno adecuado al aumento de la competitividad de las empresas.” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1998, p. 8)

⁹ Milton Friedman es inventor de este término basada en la escuela neoclásica, es seguidor y continuador de la línea trazada por los clásicos ingleses, Adam Smith y David Ricardo quienes fueron los primeros en enarbolar la liberación económica.

El autor Peter Schroeder establece que *“la meta de la Nueva Gestión Pública es la de modificar la administración pública de tal manera que aún no sea una empresa, pero que se vuelva más empresarial. La administración pública, como prestador de servicios para los ciudadanos, no podrá librarse de la responsabilidad de prestar servicios eficientes y efectivos dentro de la economía, sin embargo, tampoco mostrará una orientación hacia la generación de utilidades, como es la obligación indispensable de una empresa que quiere mantenerse competitiva dentro del mercado.”* (Shroeder, 2009, pág. 8).

Una de las funciones que básicas de la administración pública es prestar los servicios públicos aunque estos no necesariamente sean por medio de una contraprestación y un lucro por parte del usuario o ciudadano, sin embargo en los últimos años se han utilizado las herramientas de la administración de empresas con el objeto de crear valor agregado a los servicios públicos, los cuales deben prestarse con eficacia y eficiencia.

“Al mismo tiempo se lleva a cabo un debate sobre el “buen gobierno” (*good governance*), impulsado por el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y otras grandes instituciones. Este término por lo general se define explicando cuáles de los defectos existentes en el gobierno y la administración pública deberían ser eliminados, por ejemplo “sin corrupción”, “sin derroche de los recursos públicos”, “sin recomendación de compadrazgos”, etc. Si se procurara otorgar al “buen gobierno” objetivos positivos, se llegaría a la siguiente definición: “el buen gobierno es una forma de gobierno y de administración pública que es capaz de proveer eficientemente”, es decir, satisfacer las necesidades de la población. Esta definición abarca los requerimientos que la “Nueva Gestión Pública” deberá satisfacer. (Shroeder, 2009, pág. 5).

Alusivamente el término “buen gobierno” (*good governance*) es usado para hacer referencia a prestar un servicio público de calidad, con eficacia y eficiencia. Lo

cual se podrá lograr a través de la reestructuración de las organizaciones públicas, eliminando todo aquello que perjudica la prestación de los servicios públicos y que por ende genera insatisfacción ciudadana. Es precisamente como se concibe la estrecha relación del buen gobierno y la Nueva Gestión Pública.

Generalmente cuando se habla de administración pública se le atribuye un valor muy bajo, se ha desacreditado debido a la incapacidad por prestar un servicio de calidad. Como acertadamente manifiesta Schroeder, *“se caracteriza mundialmente por la insatisfacción. Tanto políticos como ciudadanos, e incluso de forma creciente los empleados mismos de la administración pública, la critican con frases como: “demasiado lenta”, “demasiado cara”, “demasiado alejada de las necesidades de las personas”, “corrupta”, “de mala calidad” y “derrocha recursos financieros y humanos.”* (Shroeder, 2009, pág. 5).

La parte medular de la “gobernanza” (*governance*) consiste en actuar honesta y transparentemente tomando en cuenta la voluntad ciudadana. Se ha pensado que la participación ciudadana se limita únicamente a procesos electorales, lo cual es una verdadera falacia. En la actualidad, es imprescindible que haya un equilibrio entre la democracia directa y la delegada, pues precisamente un gobierno demócrata, se basa en la opinión de los ciudadanos.

“En las sociedades modernas la participación no se limita sólo a procesos electorales –participación política- , sino representa también una forma de participar, controlar y moderar el poder otorgado a los representantes políticos a través de formatos y mecanismos de participación ciudadana, que fortalezcan y nutran la vida democrática de la sociedad (Gillen, A; Saenz, K; Badii, M; Castillo, J, 2009, pág. 182).”

La legitimidad de los gobierno son la medicina para los males de la democracia, es lo que origina la confianza ciudadana. No obstante los problemas que imperan en la administración pública como son corrupción, compadrazgos, tráfico de influencias, falta de transparencia en el uso de los recursos, etc., dan como

resultado la desilusión de los ciudadanos en sus instituciones y en el régimen democrático, por lo cual el empoderamiento ciudadano y la información de los asuntos de carácter general, resultan de especial importancia para conseguir la cohesión social y la confianza institucional.

La participación ciudadana sin duda alguna es una ardua tarea debido a la politización de la administración pública y a los diversos intereses entre gobernantes y gobernados, por lo cual no nada más se necesita una sociedad civil fuerte, sino también un gobierno que tenga voluntad política y que actúe no solo como receptor de las demandas ciudadanas.

Sin embargo tampoco es una imposibilidad, son varios los países latinoamericanos y europeos que han logrado a través de la participación ciudadana, dar solución a sus problemas regionales, por lo cual, es necesario la voluntad de todos los actores que forman parte de una sociedad, como son: Organizaciones no Gubernamentales (ONG'S), Instituciones Educativas, Políticos, Empresarios y primordialmente que se construyan acuerdos en aras del bien común.

El autor Ulrich Beck, se ha referido a la necesidad de promover la participación pública en las esferas culturales locales mediante técnicas participativas, si fuera necesario restringiendo el papel de los expertos e invitando a la población y a la ciudadanía directamente afectada por las cuestiones a tratar. (Pascual i Ruiz & Dragojević, 2007, pág. 24).

En alusión al mencionado autor, indudablemente las municipalidades son el espacio perfecto para emplear mecanismos interactivos que ayuden a optimizar la comunicación entre ciudadanos y gobierno. Por ser el gobierno de menor rango, es quien presta los servicios públicos básicos y por tanto son los gobiernos municipales los encargados de estrechar los lazos de comunicación para conocer y entender las carencias ciudadanas.

Ante una ciudadanía desilusionada en su gobierno y una democracia en peligro de colapsarse, “no puede seguir actuando como en el pasado, pues en tal caso pierde la confianza de los ciudadanos. Por ello debe pasarse de un modelo de administración reactivo a otro proactivo, en el que esta sea capaz de anticiparse a las necesidades de los ciudadanos. La administración debe ofrecer más opciones, más transparencia y más democracia.” (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico OCDE, 2003, pág. 20).

3.2.1 La “Governance” un término usado en la Administración Pública actual.

La teoría de la “*gobernanza*”, nace como referencia a las fallas del gobierno, haciendo alusión a la incapacidad de una autoridad por no cumplir las demandas de la ciudadanía. Posteriormente el Banco Mundial hace alusión a la gobernanza en inglés (governance) es el ejercicio del poder para gestionar los asuntos de una nación, es la forma en que este poder se ejerce para manejar los recursos económicos y sociales del país para el desarrollo.

Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD/UNDP) la gobernanza es el ejercicio de poder político económico y administrativo para gestionar los asuntos de la nación. Es el conjunto complejo de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias.

Precisamente este concepto surge con la idea de involucrar a la ciudadanía en la co-gobernanza entre sociedad-gobierno. El “buen gobierno” ha sido un referente que en los últimos años se ha utilizado frecuentemente y por tal se ha vuelto globalizada. En la década de los setentas con la decadencia del Estado Benefactor¹⁰ y las constantes quiebras de las economías proteccionistas, se vieron

¹⁰ Estado del bienestar es un concepto de las ciencias políticas y económicas con el que se designa a una propuesta política o modelo general del Estado y de la organización social,

en la necesidad de recurrir al Fondo Monetario Internacional para solicitar financiamientos y poder hacer frente a la crisis económica.

Dichos financiamientos otorgados por el Fondo Monetario Internacional, estaban condicionados a un cambio en las políticas proteccionistas, por lo cual se les pedía a los países deudores, la aplicación de un liberalismo de mercado interno conocido como actualmente como corriente neoliberal, en el cual el Estado deja de intervenir en los medios de producción dando lugar al libre mercado, por lo cual se llevan a cabo una serie de privatizaciones y concesiones a inversionistas privados. Sin embargo no se tomaron en cuenta los factores sociales que caracterizan a la gran mayoría de países latinos como son: legitimidad política, inseguridad y desigualdad social

Aparentemente el origen de la palabra “buen gobierno” tiene su razón de ser a partir de un documento que en 1989 el Banco Mundial suscribió y el cual aludía que África vivía una “*crisis in governance*”. ...“El documento analiza los mecanismos de control y de poder efectivo en países desprovistos de estructuras estatales fuertes. En este contexto, la palabra “gobernanza” permitía aludir a las formas de poder realmente existentes sin aventurar juicio sobre la legitimidad de la autoridad, contrariamente a lo que sucede con los términos “gobierno” o “*leadership*”. Esta ambigüedad cuadraba muy bien con la situación reinante en aquella parte del mundo.” (Graña, 2005, pág. 27)

Posteriormente el Banco Mundial comienza a injerir más, en la administración de los países deudores y lleva a cabo un listado de la “gobernanza” abarcando las acciones esperadas por los gobiernos que buscaban ser financiados por dicha institución. El Banco mundial “se interesaba por la legitimidad, por la participación

según la cual el Estado provee ciertos servicios o garantías sociales a la totalidad de los habitantes de un país.¹

Como sinónimos suelen utilizarse estado providencia o incluso la expresión inglesa welfare state

de los ciudadanos en los cambios, por la vigencia del Estado de derecho y por los derechos humanos, e incorporaba en su discurso un pronunciamiento favorable a la intervención de las ONG, del sindicalismo y de los movimientos sociales en las prácticas de gobernanza”

A pesar de los diversas opiniones y conceptos que han manejado diversos autores, aun no existe una referencia precisa, por lo cual para el Banco Mundial “la gobernanza alude a un dominio público que incluye al Estado, pero que abarca también un espacio público “civil” o “ciudadano”; la legitimidad de la gobernanza tampoco se limita, por tanto, a la del Estado, sino que depende de reglas negociadas entre una multiplicidad de actores políticos. La “gobernanza”, en suma, opera como una virtual redefinición del Estado moderno “clásico”, vuelto más difuso, con una fuente de legitimidad redefinida y más amplia y que remite a ciertas funcionalidades de mercado.” (Graña, 2005, pág. 28)

Los antecedentes más cercanos al concepto de “*good governance*” se encuentran en dos publicaciones del Banco Mundial: “*el World Development Report de 1991 (Oxford University Press, Nueva York)* y *Governance and Development (The World Bank, Washington D.C., 1992)*. En esta última, la noción se define como una buena gestión administrativa del sector público con eje en cuatro asuntos: I) marco legal claro, estable y seguro para la resolución de los conflictos en un contexto jurídico competente independiente; II) responsabilización de los funcionarios públicos por sus acciones (*accountability*); III) información confiable sobre las condiciones económicas, el presupuesto y los planes de gobierno, a disposición de los agentes económicos; IV) transparencia de la tarea administrativa y combate a la corrupción con vistas a asegurar un diálogo abierto y confiable entre los hombres públicos y los operadores económicos.” (Graña, 2005, pág. 28)

Como se podrá observar existen multiplicidad de criterios acerca del buen gobierno en ingles denominada “*good governance*”, sin embargo la referencia de la palabra se hace extensa a la participación ciudadana y el combate a la

discreción en el manejo de los recursos, además de que exhortaba a los gobiernos a rendir cuentas y transparentar la toma de decisiones a los ciudadanos.

Se sostiene entonces que la dinámica liberal, la descentralización y la privatización, la autonomía y el espíritu de empresa, están indisolublemente ligados a la participación ciudadana y al robustecimiento de la sociedad civil en general. Puede así apreciarse en toda su dimensión el servicio prestado por la *good governance* como instrumento de política económica mundial en manos de la poderosa institución financiera que lo ha hecho suyo.

3.3 Experiencias de la participación ciudadana en el contexto internacional

3.1 La Participación ciudadana en Europa

En las últimas dos décadas la participación ciudadana en Europa se ha vuelto un instrumento eficaz en los gobiernos locales. “Las administraciones públicas locales son responsables y las personas que toman estas decisiones políticas trabajan cerca de sus ciudadanos, tienen más fácil llegar a ellos y son más accesibles para sus ciudadanos.” (Pascual i Ruiz & Dragojević, 2007, pág. 5)

La sociedad civil y organizaciones no gubernamentales se han preocupado en los últimos 20 años por participar activamente en las políticas públicas de la Unión Europea. Un ejemplo de ello es la asociación la fundación Europea de la cultura ECUMEST que ha formulado iniciativas para estrechar los lazos de comunicación con las autoridades participando en la elaboración de políticas productivas a las comunidades.

Como Jordi Pascual expone “la participación de la ciudadanía en la elaboración, implementación y evaluación de las decisiones políticas ya no es una mera opción, sino una característica de las democracias avanzadas. A pesar de las deficiencias todavía existentes, la interacción de los ciudadanos y la participación de la sociedad civil se han convertido entre tanto en el canal principal de los procesos

de toma de decisiones, especialmente en las ciudades de la Europa occidental.” (Pascual i Ruiz & Dragojević, 2007, pág. 6)

Para países europeos y sobre todo países nórdicos el proceso de adaptación de la participación ciudadana ha sido mucho más fácil en contraste con países latinos. El fundamento de esta situación, es producto de los sucesos sociopolíticos a los que han expuestos los países latinos; golpes de estado, guerrillas internas, desigualdad social y corrupción, dificultades que han sido un pesado lastre para enarbolar la calidad de la democracia.

No obstante en la Unión Europea, la democracia participativa ha sido impulsada por medio de los municipios y localidades estableciendo un tejido social fuerte y el factor cultural ha sido importante, tal y como establecen los autores Jordi Pascual i Ruiz y Sanjin Dragojević: “En estas ciudades, vivimos el estilo de vida local, participamos en la vida cultural local y contribuimos al mosaico cultural que forma nuestra localidad. El que las comunidades locales en las que vivimos sean abiertas o cerradas, aburridas o inspiradoras, vibrantes o agonizantes, satisfactorias o desilusionantes, y por último – lo que no es poco – vivas o muertas, depende por tanto de cómo una ciudad se aproxime a sus temas culturales y fije su política de actuación frente a los mismos” (Pascual i Ruiz & Dragojević, 2007, pág. 5)

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) manifiesta que esta ha sido una tarea difícil, “La experiencia de algunos municipios pioneros europeos en participación ciudadana como Issy- les-Moulineaux (Francia) y Nürtingen (Alemania) muestra que la participación ciudadana no se puede desarrollar de la noche a la mañana, pues se trata de un proceso a largo plazo. La mayoría de los ciudadanos no se han acercado a su ayuntamiento nunca, ni siquiera para tramitar una licencia o un papel del registro, y son bastante escépticos de la participación, porque de repente se les consulta y se les pide participar.”¹¹ (Loffler, 2005, pág. 2)

“Ante esta situación de desconfianza, es importante dedicar algún tiempo a la construcción de confianza mutua. Tales iniciativas no son normalmente costosas, aunque requieren imaginación y persistencia. Deben estar bien diseñadas, ya que no todos los ciudadanos se sienten seguros sobre sus habilidades para articular sus puntos de vista enfrente de un grupo. Por lo tanto, lo mejor es comenzar con encuentros a pequeña escala antes de convocar a todos los ciudadanos...” (Loffler, 2005, pág. 2)

“La ciudad de Nürtingen ha adoptado un enfoque bastante diferente para juntar a la gente y al ayuntamiento. La oficina de participación ciudadana de esta municipalidad del suroeste de Alemania organiza eventos informales (denominados *Dämmerchoppen-Dialog*) en una atmósfera relajada cuatro veces al año. Las reglas del juego que dan relevancia a estos eventos es que los políticos solamente pueden realizar preguntas a los ciudadanos. No pueden realizar discursos y ser protagonistas todo el tiempo. Esto implica que *tienen* que escuchar a los ciudadanos. Estos eventos han tenido mucho éxito entre la gente, y los concejales locales también se sienten mejor informados. Además, gracias a estos encuentros, los concejales tienen la oportunidad de ampliar su red de contactos.”

“Existen otras municipalidades (incluido St. Denis al norte de París, la municipalidad de Baar en Suiza o Newham en el interior de Londres) donde el alcalde y los jefes de departamento realizan paseos por la ciudad con encuentros prefijados para reunirse con los diferentes grupos de la población....estos encuentros informales tienen la misión fundamental de generar confianza entre los ciudadanos y acercarlos a las autoridades locales.” (Loffler, 2005, pág. 4) .Estos acercamientos informales que se llevan a cabo en las mencionadas

municipalidades, ha servido para intercambiar puntos de vista y estrechar los lazos de comunicación entre ciudadanos y alcalde.

Por otra parte en los países europeos desarrollados, se han establecido mecanismos de comunicación directa, como son los “dispositivos de voz”, este es un proceso como la siguiente fase al derecho de información que exigen los ciudadanos, por medio del cual los ciudadanos proponen libremente sus demandas sin coartar su libertad a participar.

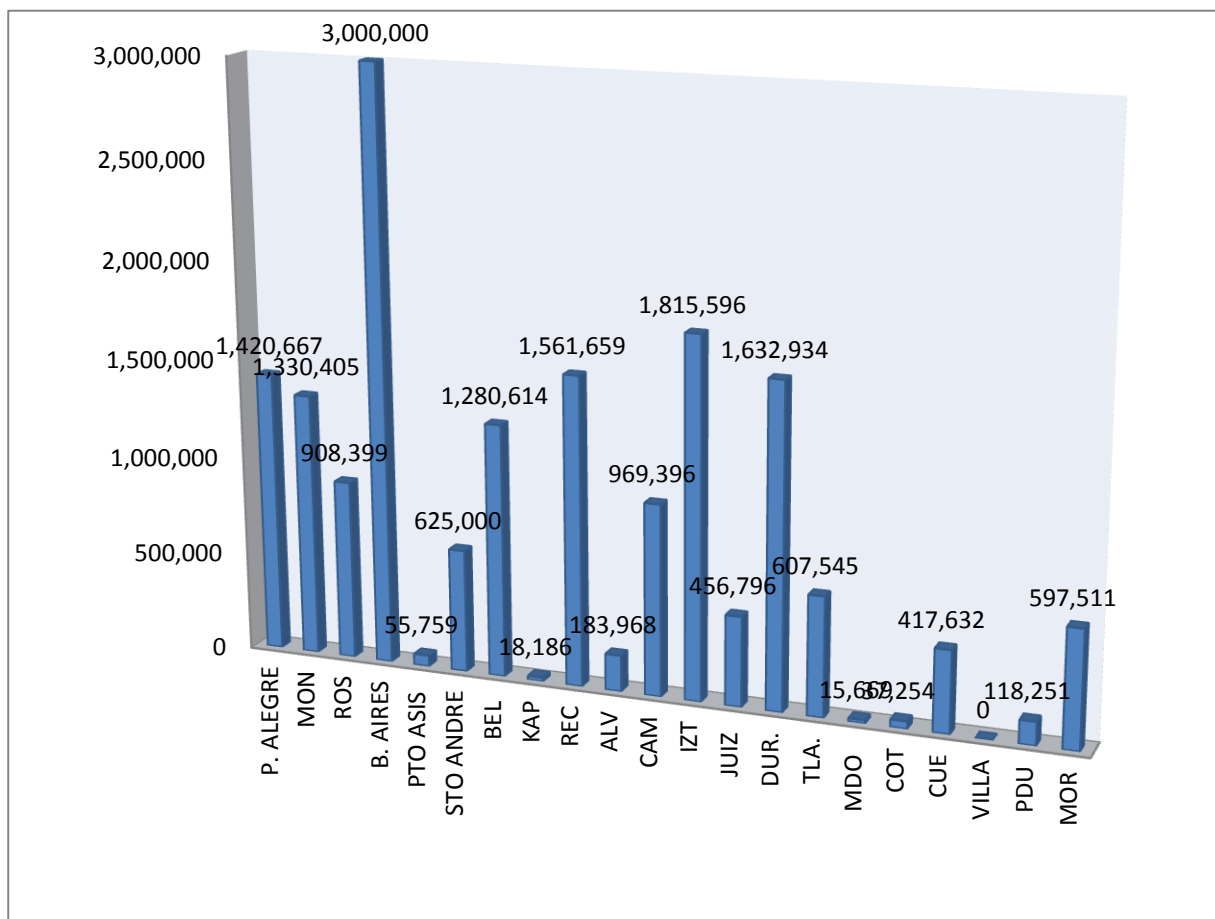
Esta forma de comunicación es una forma de descentralizar el poder se conoce como el paso siguiente al “derecho de información” que exigen los ciudadanos, ya que incorpora elementos por los cuales la ciudadanía –por iniciativa propia– propone sus demandas, sin que el Estado trate de deducirlos y coartar su libertad para discutir o inconformarse en los asuntos que se estén tratando.

3.3.2 Presupuesto Participativo en América Latina

En la actualidad ya son varios países Latinos que emplean la democracia participativa y diversos mecanismos entre ellos el Presupuesto Participativo como un mecanismo para gobernar conjuntamente con la ciudadanía, por supuesto que el más avanzado en esta materia es Brasil, que ha sido el primer país en lograr exitosamente llevar a cabo una planeación participativa entre los distintos actores

Son muchas las razones que han originado la implementación del Presupuesto Participativo en las distintas municipalidades de los países latinos como son la corrupción, malos manejos, la desigualdad social, incapacidad de los gobiernos para cumplir las demandas ciudadanas. Una de las coincidencias en los gobiernos latinos es que sus democracias se han colapsado, derivado de golpes de estado, estallidos sociales y crisis económicas sobre todo en la década de los setentas, donde hubo diversos movimientos sociales y por tanto la ciudadanía tiene poca confianza en sus instituciones.

La aplicación del presupuesto participativo en su gran mayoría se ha realizado en Municipalidades pequeñas como Mondo Novo en Brasil con 15,666 habitantes, pero también ha trascendido a grandes ciudades como son Buenos Aires Argentina con los cerca de 3,000,000 de habitantes, es decir no ha habido una limitante para implementar el presupuesto participativo. (Véase el siguiente grafico)



Nota: gráfico elaborado por el Autor Representa a las diversas ciudades que han aplicado el presupuesto participativo.

3.3.3.1 Brasil

Las administraciones públicas en Sudamérica se han caracterizado por llevar a cabo las planeaciones participativas. En Latinoamérica su inicio se remonta al año 1989 en Porto Alegre, Brasil, con la creación de una red integrada por diversos actores como son ciudadanos, asociaciones no gubernamentales, movimientos populares y sindicatos.

“El llamado Presupuesto Participativo (PP) es una iniciativa del gobierno local brasileño de entonces, encabezado por Olívio Dutra, del Partido de los Trabajadores (PT), quien abrió la participación de la ciudadanía en el ámbito municipal con el propósito de combinar la democracia directa con la representativa, para hacer más transparente el ejercicio de la práctica política a nivel local y romper con el modelo de gestión neoliberal tendiente a la exclusión social.” (El Presupuesto Participativo en Brasil, 2009) Es preciso destacar que ese cambio, de inicio, ocurrió fundamentalmente en lugares donde el Partido de los Trabajadores apoyaba a la administración local (Gohn, 2003).

Una de las finalidades del presupuesto participativo fue tomar en cuenta a la ciudadanía para conocer sus necesidades, buscando un consenso entre los diversos actores para definir los recursos públicos manejados por el cabildo transparentando totalmente el gasto público y planeando adecuadamente el desarrollo de obras.

“En los últimos 25 años, hemos visto un cambio en el rol de los gobiernos locales, por lo menos es lo que se puede identificar en algunos municipios brasileños, que pasaron de una fuerte centralización de poder junto al gobierno federal hacia un papel más protagónico. Esta “conquista política” ha costado y está costando mucho esfuerzo por parte de los gobiernos locales, particularmente de aquellos que quieren desarrollar políticas públicas contemplando soluciones que consideren perspectivas de libertad, igualdad y solidaridad. Son muchas las carencias y pocos los recursos, que muchas veces ni llegan a los necesitados.” (Maria Pintaudi, pág. 3)

En años anteriores en Porto Alegre, el despilfarro, el desvío de recursos y la corrupción de servidores públicos fueron las principales características de la administración pública en este municipio. Ante esta situación el presupuesto participativo ha sido un instrumento eficaz para evitar la corrupción y el mal manejo de los recursos públicos, utilizando responsablemente el gasto público a través de la vinculación de la ciudadanía quienes por medio de debates y consultas determinan la planeación en cuanto a obra pública y acciones, así como las inversiones prioritarias para comunidad.

“...con sus 467 municipios, una extensión territorial y una movilización activa de más de 300 mil personas), con gran apoyo y creciente repercusión popular. Hoy participan activamente en el **PP**, tan solo en Porto Alegre, unas 150 mil personas. Por eso lo adoptaron también las ciudades de Belem (capital del Estado de Pará) y Belo Horizonte (capital de Minas Gerais). En todas ellas está funcionando con participación creciente.” (Scandizzo, pág. 8)

Esta nueva forma de gobierno es prácticamente una distribución del poder entre los diversos actores en la comunidad, son decisiones compartidas entre gobierno y ciudadanos, otorgándole a la población un empoderamiento para tener voz y voto en la elaboración de obras publicas. Sin embargo no ha sido tarea fácil lograr llevar a cabo decisiones compartidas entre gobierno y ciudadanos, debido al conflicto de intereses de ambas partes.

Cabe señalar que la participación ciudadana se lleva a cabo a través de la cooperación entre los diversos actores de la sociedad como son “una comisión integrada por el gobierno local, el Consejo del PP y el sindicato de los trabajadores municipales para dialogar sobre la creación de nuevos puestos de personal en el cabildo, eso significa que la participación no se limita a la parte de las inversiones, sino también en la gestión interna del gobierno local.” (El Presupuesto Participativo en Brasil, 2009)

A toda esta serie de acciones que se han venido emprendiendo se le denomina democracia participativa, lo cual la distingue de la democracia representativa, por el hecho de que en la primera se llevan a consultas a la sociedad civil a través de asambleas y foros de participación ciudadana, mientras en la segunda la ciudadanía delega por elección popular a un funcionario para que represente y actúe en beneficio de los intereses y necesidades de la comunidad.

La profesora María Pintada de la Universidad Estadual Paulista establece que “en el caso de la forma de gobierno llamada “democracia participativa”, el estado, además de reconocer los derechos de los ciudadanos, comparte con ellos el poder de establecer criterios para las políticas públicas. Todo esto presupone ciudadanos informados y actuantes con influencia en la formulación y acompañamiento de políticas acordadas en conjunto, poder público y sociedad civil.” (Maria Pintaudi, págs. 5-6)

En contra de las adversidades que anteriormente ha habido como desigualdad social, pobreza extrema y corrupción, “en Brasil, las experiencias con la llamada democracia participativa son innumerables, siendo posible hacer balances que indiquen lo que se ha logrado en concreto y poder reflexionar sobre las transformaciones que han provocado en la vida y en los espacios urbanizados” (Maria Pintaudi, pág. 2)

Con buenos resultados es como se ha demostrado que el presupuesto participativo y la inclusión de la ciudadanía para la elaboración de políticas públicas se puede llevar a cabo a pesar de que el tamaño de la población del municipio sea numerosa, como es el caso de Porto Alegre, que según el censo de 2005 cuenta con una población 1, 420,667 habitantes, siendo una de las zonas industriales más importantes en Brasil.

Es verdaderamente asombroso como ha crecido el número de simpatizantes del Partido del Trabajo quien fue el impulsor del presupuesto participativo, “Gracias al

PP se ganaron cuatro elecciones consecutivas y estos triunfos, por la misma razón, se extendieron a todo el estado de Rio Grande do Sul. El último resultado de este proceso, revelado en persona por el propio Raúl Pont, Prefecto de Porto Alegre en su visita a la CTA el 4 de septiembre de 2000, es que el PP se aplica hoy a todo el Estado de Rio Grande do Sul con sus 467 municipios, una extensión territorial y una movilización activa de más de 300 mil personas.” (¿Qué es el Presupuesto Participativo?)

Esta nueva forma de gobernar ha generado compensaciones y estímulos a las clases políticas gobernantes, además de que ha ganado legitimidad y confianza de los ciudadanos, el partido político que enarbolo el presupuesto participativo, también ha ganado simpatizantes dando continuidad política al proyecto y su expansión a otras ciudades.

Otro detalle que es importante resaltar es que el Presupuesto Participativo ha sido un mecanismo impulsado por Gobiernos de Izquierda, estas innovaciones democráticas han sido adoptadas por las izquierdas plurales en los gobiernos locales, hoy son alrededor de 250 municipalidades las que han adoptado este ejercicio democrático directo.

El presupuesto participativo ha sido impulsado por diferentes circunstancias, como son escasez de recursos, corrupción, malversación de fondos, sin embargo una coincidencia que se encuentra en la aplicación del PP es que de 10 ciudades que se ha investigado a través de documentos, ensayos y estudios de caso, se refleja que la mayoría de las ciudades que han impulsado este mecanismo de democracia directa se encuentran gobernadas por partidos de Izquierda y de Oposición (Ver cuadro 1.1)

CIUDAD/PAIS	PARTIDO POLITICO	AÑO
PORTO ALEGRE (BRA)	Partido de los Trabajadores PT	1989
MONTEVIDEO (URU)	Partido Frente Amplio	1990
ROSARIO (ARG)	Partido Socialista	2002
BUENOS AIRES (ARG)	Partido Socialista	2006
MEDELLIN (COL)	Compromiso ciudadano	2004
IZTAPALAPA (MEX)	Partido de Revolución Democrática PRD	2010
LUIZ DE FORA (BRA)	Partido de los Trabajadores PT	1991
TLALPAN (MEX)	Partido de la Revolución Democrática PRD	2001-2003
MUNDO NOVO (BRA)	Partido de los Trabajadores PT	1997
PAYSANDU	Partido Frente Amplio	1990

Nota: Cuadro Elaborado por el Autor, representando 10 ciudades y comunidades que han impulsado el presupuesto participativo, Partido Político que lo ha impulsado y el año de comienzo.

3.3.3.2 El presupuesto Participativo en Rosario Argentina

El presupuesto participativo en Rosario Argentina surge como consecuencia de una de las más grandes crisis argentinas, como lo comenta el Dr. Alberto Ford “en mayo de 2002, el poder ejecutivo municipal tomó la decisión de convocar por primera vez al PP₂, en un contexto normativo no del todo favorable porque, en principio, los derechos políticos consagrados en la Constitución Nacional, en la Constitución de la Provincia de Santa Fe y en la Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Santa Fe, limitan la participación política directa de los ciudadanos; y además porque en Santa Fe no existe autonomía municipal.” (Ford, 2009)

La participación ciudadana en el Fondo de Infraestructura Social municipal, está constituida en 6 momentos, el PP fue estructurado en cuatro grandes momentos:

“1. La Primera Ronda de Asambleas Barriales, reuniones por área barrial en las que se buscan dos objetivos: saber cuáles son las necesidades y problemas de cada una de las áreas, y elegir a los delegados de los vecinos y vecinas en el Consejo Participativo de Distrito: consejeras y consejeros. Se realizan entre marzo y abril, a razón de entre seis y diez por cada uno de los seis Distritos, que a esos efectos se subdividen en áreas barriales.

2. Los Consejos Participativos de Distrito (CPD), que convierten las propuestas formuladas por los vecinos y vecinas en cada una de las asambleas barriales de su Distrito en proyectos viables. Como son seis Distritos en la ciudad, hay seis CPD. Están integrados por las consejeras y consejeros electos en las asambleas barriales, una Secretaría Técnica y el o la Directora del Distrito. Se reúnen en tres comisiones: de Proyectos Sociales (incluye los temas referidos a las Secretarías de Cultura, Promoción Social, Salud Pública, Gobierno), de Proyectos Urbanos (Secretarías de Servicios Públicos, Obras Públicas, Planeamiento) y de Participación Ciudadana

(Cuestiones de reglamento y procesos). De duración anual, el período de trabajo fuerte es desde su integración en mayo hasta la Segunda Ronda de Asambleas Distritales en octubre o noviembre, período en el cual hay una reunión por semana, cada una de entre dos y tres horas. La labor de las y los consejeros, como la del resto de participantes en todas las etapas, es *ad honorem*.

3. La Segunda Ronda de Asambleas Distritales, jornada de votación que se realiza en todos los Distritos en la que los vecinos y vecinas deciden qué proyectos priorizar de los elaborados en los CPD. Se realizan durante el mes de octubre o noviembre. Los vecinos son convocados para conocer los proyectos elaborados por los consejeros en los meses previos -expuestos en paneles con un detalle de características y costos estimados para cada uno- y para decidir mediante voto

secreto e individual cuáles son prioritarios. Luego, los proyectos son ordenados de acuerdo a la cantidad de votos obtenidos por cada uno e incorporados a la propuesta presupuestaria hasta cubrir la suma de dinero estipulada para cada Distrito. Esa propuesta será luego enviada por el Departamento Ejecutivo Municipal al Concejo Municipal para su discusión y eventual sanción (el PP no es vinculante).

4. La Tercera Ronda o cierre, evento que se realiza a fin de año, donde se presenta un balance de lo ejecutado mediante el PP del año anterior y se dan a conocer los proyectos y obras que se harán al año siguiente.” (Ford, 2009, pp. 1-2)”

A diferencia de lo que se presenta en el Fondo de Infraestructura Social Municipal, desde el inicio del Presupuesto Participativo hay transparencia en la elección de las obras.

“El PP es una política compleja que reúne múltiples actores con diferentes identidades, lenguajes, intereses, capacidades y afectividades. Muchos de los logros y las dificultades de esta política participativa dependen del reconocimiento y el respeto de los diferentes actores entre sí, de la producción de lenguajes efectivos para trabajar en conjunto, de la adecuada información respecto de los problemas en juego, de la equitativa negociación de consensos y conflictos, de la identificación y aplicación de los recursos necesarios para ejecutar las decisiones. La palabra clave aquí es coordinación descentralizada” (Ford, 2009)

Según el Dr. Ford, también existen situaciones adversas en el Presupuesto Participativo como son el incumplimiento en tiempo de los proyectos lo excesivo de algunas demandas en ocasiones también genera que se salga de la esfera gubernamental del municipio o del presupuesto, entre otros problemas que en algunas ocasiones tensa el ambiente participativo entre gobernantes y ciudadanos.

“¿Quiénes son los actores y qué hacen? Mujeres y varones de todos los barrios, actuando a título individual o en nombre de vecinales y otras organizaciones sociales, que presentan demandas, se informan, discuten y dan forma a proyectos, para finalmente priorizarlos mediante voto.” (Ford, 2009)

La realidad es que es un pleno ejercicio democrático al cual todos tienen acceso, personas de diferentes clases sociales, partidos políticos, o condiciones económicas, es decir no hay una limitante para participar y votar por las obras prioritarias para la comunidad, se les informa acerca del monto de los recursos y el destino del dinero

“Funcionarios técnicos de las distintas secretarías municipales, de áreas centrales y descentralizadas, que incentivan territorialmente la participación, facilitan las discusiones, organizan información específica, responden preguntas técnicas y evalúan la factibilidad de los proyectos.” (Ford, 2009)

La aportación que hace el Dr. Ford acerca del Presupuesto Participativo es interesante, como se puede observar no se politiza los mecanismos de participación ciudadana, son bienvenidos todos los que tengan el ánimo de aportar, y de solicitar obras publicas.

3.4 Experiencias del Presupuesto Participativo en el Plano Nacional

Es precisamente la obligación y el deber de todo gobierno democrático promover la participación ciudadana, sin embargo la realidad en México es otra. Son pocos los gobiernos municipales en el contexto nacional que en los últimos años han creado espacios ciudadanos, a excepción de las administraciones públicas de Nuevo León y Jalisco, Durango, y Michoacán donde recientemente se han acercado más a la ciudadanía a través de la creación de un “observatorio ciudadano.”

En Durango fue a partir del 2007 cuando el gobernador Ismael Hernández Deras dio inicio a esta nueva forma de gobernar. La línea conductora de este Presupuesto Participativo 2007, es “Opinar para Transformar Durango”, con la finalidad de motivar la participación de todos... “El Presupuesto Participativo, ha resultado un ejercicio muy positivo para el Gobierno del Estado, en virtud de que la ciudadanía y sus sectores, se involucra en la toma de decisiones y aporta sus opiniones en la priorización de los proyectos estratégicos para Durango.” (Inicia gobernador presupuesto 2007)

A nivel Municipal el gobierno de Ecatepec en Estado de México ha sido de los pocos que han fijado una nueva interacción con la ciudadanía con resultados favorables. El mecanismo que se ha adoptado en Ecatepec ha sido por medio de un balance entre los impuestos pagados y las inversiones en obras comunales. Es decir a las colonias y comunidades se les retribuye en obras lo que pagan de impuestos, esto además de que acarrea grandes beneficios fiscales ya que el ciudadano hace sus aportaciones a tiempo, también se transparenta el uso de los recursos.

Entre las actividades más destacadas se encuentran que “el gobierno municipal destinó 208 millones de pesos para llevar a cabo 316 obras y acciones, una por cada colonia del municipio, las cuales fueron propuestas por los propios ciudadanos en las Asambleas Comunitarias del Presupuesto Participativo y entre las que destacan la construcción de clínicas periféricas, bardas perimetrales para escuelas, bacheo de calles y avenidas, puentes peatonales, centros cívicos, entre otras.”

En octubre pasado 375 comunidades realizaron su primera asamblea del presupuesto participativo en la que seleccionaron cinco acciones prioritarias que ellos consideraban; de esas, el gobierno local seleccionó la obra más urgente y de mayor beneficio para los vecinos.

En Ecatepec el presupuesto participativo funciona a través de 6 fases:

- Preliminar: la primera de ellas consiste en la construcción de acuerdos entre el gobierno y representantes de las comunidades.
- 1. Asamblea comunitaria: Cada comunidad elige a 5 representantes de la comunidad y 5 acciones y prioridades de obras y acciones.
- 2. Análisis de propuestas: se lleva a cabo un levantamiento técnico, legal, social y financiero de cada propuesta de obra, los miembros del gabinete realizan un recorrido y participan junto con los comités del presupuesto participativo.
- 3. Asambleas comunitarias: con la finalidad de construir acuerdos entre los actores políticos y los miembros del comité así como con la población de la comunidad.
- 4. Instalación del Consejo Municipal del Presupuesto Participativo.- Con la asistencia de todas las CPP, Alcalde y equipo de gobierno. Se nombró a un colectivo de 80 personas.
- 5. Ejecución de obras: los miembros del comité participan vigilando las acciones y obras públicas.
- 6. Evaluación del proceso participativo: Con la intervención de las CPP y del Consejo Municipal del PP, con el fin de extraer las lecciones de éste primer ejercicio y planificar la realización del proceso PP para 2009.

“En este primer ejercicio, participaron 13,812 vecinos de 316 comunidades, que representan el 53% del total de comunidades del Municipio. En la mayoría de la población había un cierto ambiente de escepticismo por la realización de las asambleas en sus comunidades y una fuerte expectativa con relación a las prioridades presentadas. Las asambleas se caracterizaron por una buena cantidad de vecinos que tomaron la palabra y exigieron al gobierno el cumplimiento de lo ofrecido. Las CPP han estado al pendiente del cumplimiento de los acuerdos convirtiéndose en verdaderos colectivos de seguimiento y supervisión de la acción de gobierno.” (Diario de Ecatepec, “Presupuesto participativo una nueva forma de gobernar y reconocer a los ciudadanos”)

La experiencia de Ecatepec representa uno de los primeros casos en los que se inicia el presupuesto participativo a nivel nacional y por tanto es un ejemplo para los demás municipios urbanos, que a pesar de formar parte de uno de los más poblados a nivel nacional, ha llevado a cabo una planeación apegada a las necesidades de sus ciudadanos logrando así el manejo eficiente de los recursos.

3.5 El presupuesto participativo como mecanismo de democracia directa

3.5.1 Alcances y definición de la Participación ciudadana.

La participación ciudadana es un concepto que tiene diferentes alcances y que ha sido utilizada para referirse a los movimientos sociales, a las agrupaciones políticas, organizaciones gubernamentales y en general a toda aquella asociación que actúa en el campo social, tengan incidencia o no en el ámbito público. Para el doctor Jorge Balbis es *“toda forma de acción colectiva que tiene por interlocutor a los Estados y que intenta –con éxito o no- influir sobre las decisiones de la agenda pública”*. (Stettner Carrillo & Mascott Sánchez, 2010).

En contraste con Balbis, para Walliser la participación ciudadana se puede dar de forma colectiva o individual, por lo cual alude que es *“la capacidad que tienen los ciudadanos, bien como individuos, [o] bien como miembros de organizaciones de tipo asociativo, de influir en el diseño, toma de decisiones y ejecución de las políticas públicas”* (Bunker, 2010, p. 2)

Sin embargo a pesar de que en los últimos años la participación ciudadana ha sido objeto de investigaciones y estudios, es en la última década en donde viene tomando fuerza en México, por tanto todavía existe un profundo rezago en materia de participación ciudadana y no obstante es un fenómeno sociológico que difícilmente puede darse a corto plazo puesto que existe un profundo descontento social.

Existe poca credibilidad en los espacios públicos tal y como lo demuestra la siguiente tabla, que arroja indicadores muy escasos en cuanto a la participación ciudadana, sobre todo si se toma en cuenta que la confianza es el sustento de las relaciones entre las personas y lamentablemente sucede lo contrario se vive un clima de desconfianza en los ciudadanos lo cual se ve reflejado en una participación muy débil por parte de los ciudadanos.

En cierto modo existen mecanismos de participación ciudadana como son asociaciones civiles, colegios de profesionistas y organizaciones no gubernamentales que si bien es cierto llegan a tener algunas veces influencia en la planeación de políticas públicas, no son del todo eficientes, puesto que al momento de actuar son imparciales o tienen intereses compartidos con el aparato gubernamental y sobre todo no involucran a toda la sociedad.

Forma de organización	Porcentaje %		
	S	No	N/A
Grupo organizativo	1	98	6
De arte y cultura	7	93	
De pensionados y jubilados	5	94	1
Vecinos, colonos, condominios	14	85	1
Agrupación de ayuda social (ejemplo en defensa de los indígenas, niños de la calle, etc.)	10	90	
Organización de ciudadanos	13	86	1
Agupación religiosa	22	77	1
Institución de beneficencia	9	91	
Agupación política	7	92	1
Cooperativa	11	89	
Agupación profesional (Barra de abogados, Colegio de Médicos, etc.)	4	95	1
Partido político	9	90	1
Síndico	10	90	

Nota: Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de la Secretaría de Gobernación

“Alicia Ziccardi afirma que uno de los principales problemas con los que se topa el concepto de participación ciudadana es que *“pretende abarcar todo un universo de asociaciones o agrupaciones del ámbito social, independientemente de que tengan o no como objetivo incidir en el espacio público estatal”*. Para esta autora, la participación implica forzosamente una vinculación entre las organizaciones civiles o ciudadanos y el Estado, que permita una participación efectiva” (Stettner Carrillo & Mascott Sánchez, 2010).

Desde otro ángulo, “Silvia Bolos hace referencia a dos formas básicas de participación; una que implica decisiones de los ciudadanos en asuntos de interés público, como las elecciones, el plebiscito o el referéndum, y otra que implica las prácticas sociales que responden a intereses, muy particulares, de los distintos grupos que existen en toda sociedad.” (Stettner Carrillo & Mascott Sánchez, 2010)

En otras palabras, para Silvia Bolos existen dos formas de participación, la que se da a través de las agrupaciones o asociaciones con intereses específicos sin que incluya una demanda o relación con el gobierno como son: los grupos juveniles, asociaciones de padres de familia, grupos de autoayuda y la segunda, que consiste en las agrupaciones que actúan alrededor de demandas de diversa índole que pueden tener o no relación con el gobierno y los partidos políticos.

Una tercera aportación la lleva a cabo Fernanda Somuano *“afirma que todo esfuerzo realizado por los ciudadanos que busque influir en las decisiones de políticas públicas y en la distribución de bienes públicos, sin importar el medio, “puede considerarse participación política, independientemente de que quienes detentan el poder la acepten o no”*. Somuano define la participación ciudadana *más por la intención y los mecanismos utilizados por la sociedad civil que por los instrumentos que el Estado ofrece para ello.*” (Stettner Carrillo & Mascott Sánchez, 2010)

Con la alternancia partidista y la llegada de Vicente Fox a la presidencia de la república, se adopta en la administración pública la “Agenda del buen gobierno”, que precisamente enarbola los conceptos utilizados por el Banco mundial y el

Fondo Monetario Internacional que incluye entre ellos la participación ciudadana, la transparencia pública, responsabilidad, respeto y pluralismo, racionalidad y eficiencia como ejes.

No obstante de que la realidad es otra, en términos generales los gobiernos locales se han preocupado poco por elaborar políticas públicas para promover la participación ciudadana, sumado a la falta de transparencia únicamente a la cual únicamente se le ha tomado en el discurso político pero no se ha tenido la voluntad política para informar a los ciudadanos acerca del uso de los recursos públicos.

Ante ello se abre una disyuntiva ¿Por qué existe poca participación ciudadana? ¿Es apatía ciudadana o falta de voluntad política para crear espacios públicos que incentiven al ciudadano a participar? Resulta importante consultar a especialistas en el tema para conocer cuáles han sido las causas de la poca participación ciudadana.

Tal y como alude el articulista Roberto Velázquez Álvarez, “Siempre he pensado que un gobierno que apuesta a la apatía de su gente es uno que juega a la ruleta rusa. Contrario a lo que muchos piensan y opinan, me parece que no hay tal cosa como una sociedad apática. Lo que hay son sociedades -como la nuestra- a las que se les han cerrado la mayoría de los canales de participación”

“Hace poco me decían que a pesar de que la población está inconforme y tiene una variedad de inquietudes, no ha sido capaz de organizarse para defender sus intereses. Estoy en total desacuerdo. Gobiernos que no escuchan y no entienden de señales no son culpa de una ciudadanía que diariamente hace esfuerzos por generar ideas y transmitirlos. Nuestra posición como gobernados debe de ser mucho más firme, claro. Eso no significa que seamos pasivos, sino que debemos redoblar nuestros esfuerzos.” (Velazquez, 2009)

Justamente la participación ciudadana en México ha permanecido estancada y obstaculizada, son pocos los espacios públicos que existen, no existen mecanismos que empodere a los ciudadanos para incidir dentro de las decisiones públicas y los que existen se encuentran totalmente politizados y subyugados a los intereses personales de los mismos participantes.

Es evidente que la democracia representativa es disfuncional y atraviesa por una crisis que ha puesto en tela de juicio la capacidad de la democracia para resolver los problemas sociales, los servidores públicos electos, se conducen de acuerdo a sus intereses personales, sí forman parte de la misma corriente partidista son encubiertos de sus malos manejos y poca efectividad en el cargo, pero si son regidores, diputados o funcionarios de otro partido político distinto, son atacados y puestos en evidencia.

Resulta necesario e impostergable un cambio en la forma de gobernar democráticamente, se tiene que tomar en cuenta la voluntad ciudadana, para ello los actores políticos, deben entender que no se puede actuar unilateralmente, en virtud de hay problemas a los que el ciudadano conoce más que las propias autoridades, en razón de que el ciudadano es quien percibe de cerca sus carencias. “Stocker (2005) mantiene que las ventajas fundamentales que, según las autoridades locales, resultan de la participación ciudadana, abarcan: la participación redundante en decisiones más adecuadas, servicios más ajustados a las necesidades y ciudadanos más interesados.” (Gillen, A; Saenz, K; Badii, M; Castillo, J, 2009, pág. 182)

Una vez que se han recorrido todas estas valiosas aportaciones, se concluye que la participación ciudadana implica la incidencia en las decisiones públicas independientemente si es en lo individual o en lo colectivo, aunque haya autores que opinen que la participación ciudadana debe ser en lo colectivo, por lo cual el requisito primordial es romper el paradigma de la apatía social, para ello las autoridades son los responsables de elaborar políticas públicas encaminadas a promover la confianza ciudadana que ayuden a la cohesión social.

3.5.2 ¿Qué es el presupuesto participativo?

Cuando se comienza a hablar de presupuesto en cualquier ámbito en el hogar, en el trabajo en la administración pública o privada, lo primero que se viene a la mente es el capital económico con el que se cuenta para realizar compras, sufragar gastos y erogaciones, independientemente del monto de los recursos si estos son vastos o son escasos.

El presupuesto participativo se ha convertido en todo un fenómeno sociológico, y por tal han sido diversos los estudios y las aportaciones que se han generado alrededor del concepto del presupuesto participativo. Para el sociólogo brasileño Leonardo Avritzer alude que el presupuesto participativo: *“...Se caracteriza por la combinación de cuatro elementos: el primero es la delegación de soberanía por parte de las autoridades gubernamentales a un sistema de asambleas regionales y temáticas que operan en base a la más amplia participación ciudadana. El segundo es la combinación al interior del proceso deliberativo de diferentes formas de participación que responden a diferentes tradiciones políticas, tales como la participación directa y la elección de concejales. El tercer elemento es la autorregulación; las reglas para la participación y la deliberación son definidas y adaptadas o modificadas cada año por los propios participantes. El cuarto elemento es la intención de invertir las prioridades en la distribución de los recursos públicos, a través de la combinación de factores de participación y de evaluación técnica de las necesidades de quienes deberían acceder a tales recursos.”* (Chavez, 2004, p. 4)

Efectivamente el presupuesto participativo requiere la distribución del poder por parte del gobierno, es necesario que en aras de satisfacer las necesidades de la comunidad se les conceda empoderamiento a los ciudadanos para que puedan actuar por motu propio, con la finalidad de coadyuvar con las autoridades a distribuir el presupuesto público de forma responsable.

Para uno de los responsables de la iniciación del presupuesto participativo en Brasil, Ubiratán de Souza “el presupuesto participativo es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas.” (Sauliere, 2005, p. 5)

Como se puede observar de la definición anterior, para que se lleve a cabo el presupuesto participativo son esenciales dos requisitos: voluntad ciudadana y su empoderamiento para que los interesados puedan incidir y decidir libremente en la toma de decisiones públicas, sin estos dos requisitos es imposible que se pueda ejercer democráticamente el presupuesto.

Francisco de Orellana define el presupuesto participativo *“como una herramienta que nos permite ejecutar la implementación de la planificación estratégica a través de un proceso de democracia directa voluntaria y universal, donde la población discute y define el presupuesto municipal para cumplir con las políticas públicas definidas, estableciendo una relación entre democracia participativa y representativa.”* (Sauliere, 2005, p. 5)

Otra aportación más precisa y contundente es la que hace Daniel Chávez, “el presupuesto participativo es un proceso de participación democrática y voluntaria a través del cual la población decide, de forma directa y en coordinación con las autoridades gubernamentales, la asignación de recursos públicos que serán ejecutados por el gobierno para la implementación de políticas sociales y la realización de obras de infraestructura que potencien el desarrollo local.” (Chavez, 2004, p. 5)

“El presupuesto municipal es una herramienta de gestión que estructura equilibradamente los ingresos y gastos para responder a las necesidades de desarrollo local. El presupuesto municipal debe expresar los objetivos de la gestión.” (Guia para la elaboración del presupuesto participativo, 2004, p.7)

Una vez que no existe una definición homogénea acerca del presupuesto participativo, a través de todas estas valiosas aportaciones se recogen elementos que permiten formular una definición, considerando como un mecanismo de participación social que por medio de la coadyuvancia entre ciudadanos y autoridades, se decide el uso y disposición de los recursos públicos en obras prioritarias para la comunidad, en aras de promover el desarrollo local.

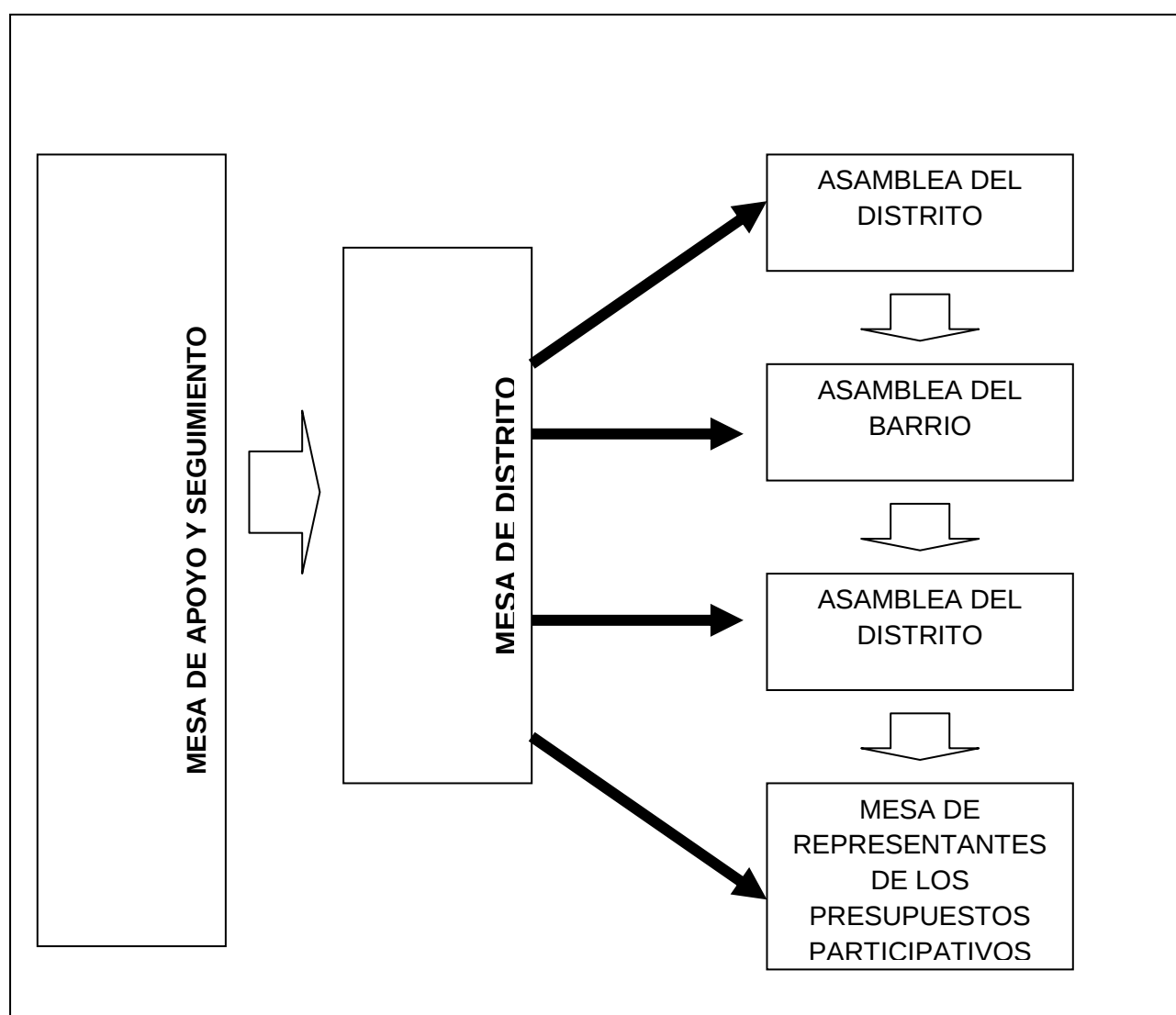
No existe un modelo único o universal de presupuesto participativo. Más allá de la presencia de objetivos y mecanismos institucionales similares, los diversos programas de presupuestación participativa desarrollados por otros países responden a realidades políticas, sociales y económicas específicas. El modelo de presupuesto participativo deberá entonces responder a las características particulares de la comunidad en donde se pretende implementar.

Algunas definiciones ofrecidas desde las ciencias sociales permiten apreciar el sentido y los objetivos más generales de esta nueva propuesta de gestión democrática y participativa, aunque los presupuestos participativos tienen variantes en cuanto a las distintas municipalidades en donde se aplica, el objetivo es el mismo, contribuir al fortalecimiento y desarrollo local a través del ejercicio democrático directo.

La Red en Línea de Instituciones Regionales para el Desarrollo de Capacidades en Administración Pública y Finanzas de Naciones Unidas (UNPAN) establece que: “Las formas de participación social son piezas clave de la gobernabilidad democrática por dos razones. La primera es que tales mecanismos pueden vincular el proceso de reforma del Estado con la consolidación de la democracia en América Latina. Además, si el Estado necesita recuperar legitimidad social y política para llevar a cabo su reconstrucción, la responsabilización mediante la participación social puede ser un instrumento para (re)aproximar el Poder Público a la sociedad.” (Consejo Científico del Centro Americano de Administración para el Desarrollo, pág. 2)

El presupuesto participativo es muy beneficioso porque permite:

- ✚ Priorizar y utilizar adecuadamente los recursos públicos de acuerdo al plan de desarrollo de la localidad.
- ✚ Mejorar la relación entre el gobierno local o regional y la población propiciando que los pobladores participen en la gestión pública y en la toma de decisiones sobre las prioridades de inversión que contribuya a su desarrollo.
- ✚ Realizar el control seguimiento y vigilancia de la ejecución del presupuesto y la fiscalización de la gestión ante las autoridades



Nota: flujo de diagrama de un Manual de Presupuesto participativo del Perú

3.6 ¿Qué es el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM)?

El Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social Municipal (FISM), fondo III del Ramo 33 es la principal fuente de ingresos de los municipios, que obtienen de la Federación a través de los Estados y que es regulado por la Ley de Coordinación Fiscal.

Dichos recursos están destinados a resolver necesidades básicas de la población que ayuden a combatir el rezago social y pobreza extrema, en rubros como agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales o infraestructura deportiva rural.

A partir de la década de 1950 se comienzan celebrar los primeros convenios de coordinación fiscal entre la federación, Estados y Municipios para evitar la doble tributación a cambio de aportaciones y participaciones sobre la base gravable que obtuviera la Federación.

Es así como el 27 de diciembre 1978 surge la Ley de Coordinación Fiscal, en el periodo del entonces presidente José López Portillo y se establecen las aportaciones (dentro de la que destaca el Fondo de Infraestructura Social Municipal) que reciben las entidades federativas y los municipios a cambio de limitar su facultad tributaria, a la letra el artículo 25 de dicho ordenamiento legal menciona lo siguiente:

Artículo 25.- *Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:*

I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y

Normal;

II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;

III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;

IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;

V. Fondo de Aportaciones Múltiples.

VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y

VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

VIII.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Capítulo.

Como se podrá observar el Fondo de Infraestructura Social Municipal está contemplado dentro de la fracción III del citado precepto legal, y surge a partir de la coordinación tributaria que celebran los 3 órdenes de gobierno Federal, Estatal y Municipal, en un acuerdo en el que las Entidades Federativas y los Municipios limitan su capacidad tributaria a cambio de transferencias de recursos sobre un porcentaje de lo recaudado por el gobierno Federal.

A pesar de que estos recursos del ramo 33 son ejercidos directamente por estados y municipios están destinados a un fin particular, es decir, su gasto está condicionado al cumplimiento de ciertos objetivos. En el caso del Fondo de Infraestructura Social Municipal, son recursos destinados a sectores sociales que se encuentran en situación de extrema pobreza y rezago social, para una mayor exactitud se transcribe el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal que a la letra dice:

“Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores

de su población que se encuentren en **condiciones de rezago social y pobreza extrema** en los siguientes rubros:

a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural, y

b) Fondo de Infraestructura Social Estatal: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

A pesar de no haber un parámetro que indique cuales son las situaciones que se consideran de rezago social y pobreza extrema, de facto se considera cuando las necesidades básicas del ser humano son insatisfechas, como son alimentación, vivienda, y servicios públicos básicos.

3.6.1 Inconsistencias en el manejo del Fondo de Infraestructura Social Municipal

Durante las gestiones de Cesar Mancillas Amador (alcalde de Ensenada 2004-2007) y Pablo Alejo López Núñez (alcalde de Ensenada 2007-2010), surgen una serie de inconsistencias y anomalías en el manejo de los recursos lo cual pone en tela de juicio el desvío de recursos y la discrecionalidad en el manejo de los mismos.

En el año 2006 durante la gestión, el Órgano Fiscalizador del Estado, realizó 17 observaciones sobre el manejo de los recursos del ramo 33 y menciona que se utilizaron \$14'446,266 millones de pesos, de un total de \$ \$ 47'591,379 destinados al FISM ese año, en obras y acciones ajenas al objetivo del fondo. (Órgano Fiscalizador Superior del Estado de Baja California, 2008)

Así se dieron las siguientes observaciones por parte del Órgano Fiscalizador Superior del Estado:

2. Con relación al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, se observa que la Entidad ejerció la cantidad de \$14'446,266, para financiar obras y acciones **en rubros distintos a los previstos en el Artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal**, como a continuación se describen:

a) Inversión por un monto de \$697,264, destinados a “Proyectos Productivos”, celebrando para tal efecto 40 convenios de concertación en octubre y noviembre de 2006.

b) La cantidad de \$4'254,271, bajo el concepto estímulos a la Educación Básica consistente en becas a escuelas primarias y secundarias.

c) Se destinaron recursos por la cantidad de \$2'232,417, bajo el concepto de aportación Hábitat consistentes en pagos principalmente a Estudios de Transporte Plan Municipal de Desarrollo Urbano, así como la compra de un camión de basura.

d) La cantidad de \$283,878, bajo el concepto de Desarrollo Institucional por remodelación en las oficinas de las Delegaciones Municipales, incumpliendo con lo establecido en el Manual de Operación del Fondo III-2 de Infraestructura Social Municipal del Ramo 33.

f) La cantidad de \$322,722, bajo el concepto de gastos indirectos y la cantidad de \$198,584, bajo el concepto de Desarrollo Institucional, los cuales fueron registrados en la cuenta de egresos por la adquisición de bienes muebles sin haber efectuado la capitalización correspondiente.

g) La cantidad de \$2'000,000, para la rehabilitación del campo de béisbol Antonio Palacios (primera etapa), de acuerdo a contrato XVIII-AYTO-ENS-BC-FISM-R-33-2006-SL-01, bajo el concepto de Infraestructura Deportiva.

h) La cantidad de \$1'463,335, destinados a la obra “Pasto Sintético”, en la Unidad Deportiva Valle Dorado, según contrato XVIII-AYTO-ENS-BC-FISM-R33-2006-SL-10, bajo el concepto de Infraestructura Deportiva.

i) La cantidad de de \$1'790,833, destinados a la construcción de gradas y jardinería, en la Unidad Deportiva de Valle Dorado de acuerdo al contrato XVIII-AYTO-ENS-BC-FISM-R-33-2006-SL-11, bajo el concepto de Infraestructura Deportiva.

j) La cantidad de \$999,429, destinados a la construcción de la obra Rehabilitación, Parque Revolución, de acuerdo al contrato C-R33-06-ENS-SEDESOM-018, bajo el concepto de Asistencia Social y Servicios Comunitarios.

k) La cantidad de \$203,533, destinados a la construcción de caseta de vigilancia, en la Colonia Morelos, de acuerdo al contrato C-R33-06-ENS-SEDESOM-004, bajo el concepto de Asistencia Social y Servicios Comunitarios. (Órgano Fiscalizador Superior del Estado de Baja California, 2008)

Después de la lectura de las observaciones que realizó el Órgano Fiscalizador Superior del Estado al ayuntamiento de Ensenada es evidente que los recursos etiquetados por la federación para el combate del rezago social y extrema pobreza no fueron canalizados a los sectores más necesitados durante el año 2006.

Para el año 2007 la situación no fue distinta el desvío de recursos fue evidente, se utilizaron recursos en obras que no están contempladas en este fondo como son becas en educación y construcción de casetas de vigilancia tal y como establece la observación por parte del Órgano Fiscalizador superior del estado que a la letra dice:

“Con relación al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, se observa que la Entidad ejerció la cantidad de \$ 14’760,832, para financiar obras y acciones distintas a las previstas en el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, como a continuación se describen:

a) La Construcción de caseta de vigilancia en la Col. Popular 89, por la cantidad de \$ 267,000, de acuerdo al contrato XVIII-AYTO-ENS-BC-FISM-R33-2007-SS-05 bajo el concepto de Obra Comunitaria.

b) Suministro de señalización, semáforos, controles y accesorios por un monto de \$ 1’854,545, bajo el concepto de Obra Comunitaria.

c) Inversión por un monto de \$ 696,928, destinados a “Proyectos Productivos”, celebrando para tal efecto convenios de concertación durante los meses de junio a diciembre de 2007, mismos que no se reconocieron como cuentas por cobrar; así mismo, de la revisión de los

requisitos solicitados para el otorgamiento de los proyectos mencionados se encontraron en 30 de ellos la falta de algunos de los documentos requeridos para otorgar dichos apoyos.

d) El importe de \$ 5'036,013, bajo el concepto de estímulos a la Educación Básica consistente en becas a los alumnos de escuelas primarias y secundarias.” (Órgano Fiscalizador Superior del Estado de Baja California, 2008)

Aunado a esto en este mismo año se realizaron observaciones por parte del Órgano Fiscalizador Superior del Estado en el sentido de que no se informó a los ciudadanos sobre las obras y los montos a ejercer, incumpliendo con la Ley de Coordinación Fiscal en su Artículo 33 y con el manual de operación del fondo iii-2 de infraestructura social municipal del ramo 33 que a la letra establecen:

I.- Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;

II.- Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;

III.- Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados;

De igual forma para el año 2008 surgen las mismas inconsistencias, el desvió de recursos y la falta de información a los ciudadanos como se establece a continuación:

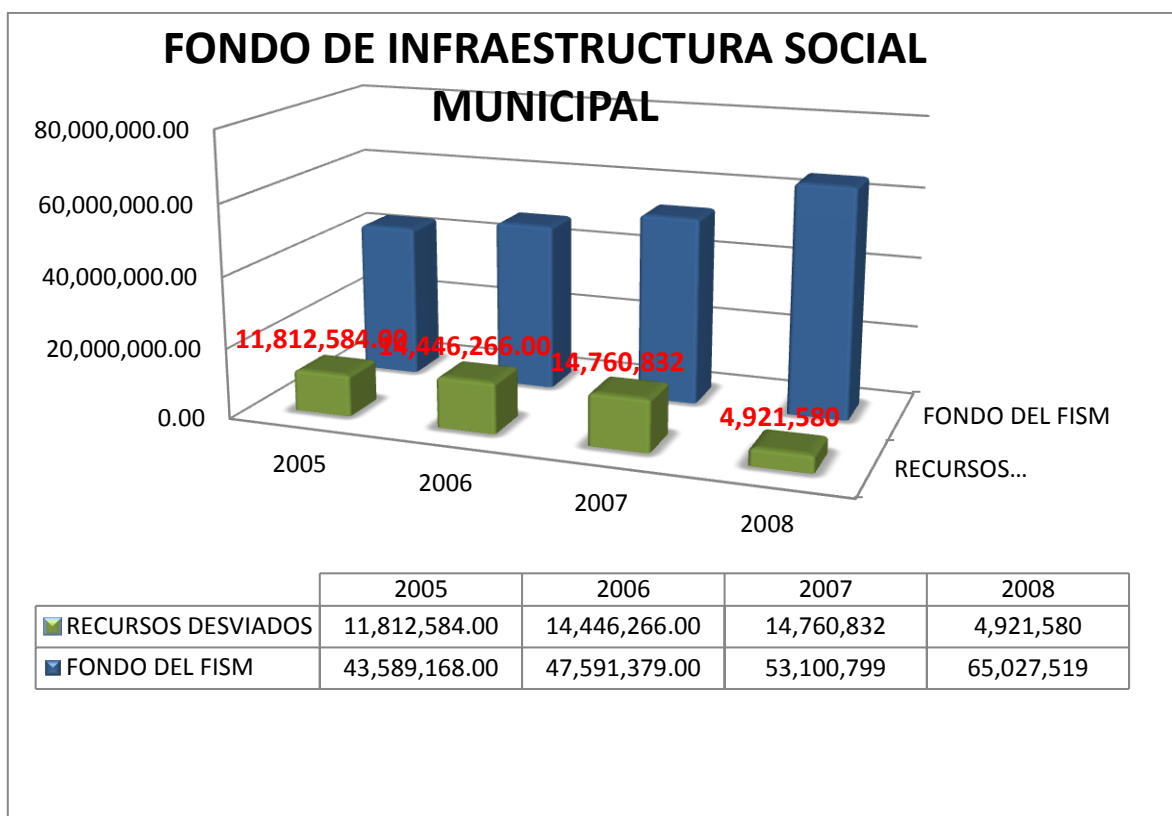
2. Con relación al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM), se observa que la Entidad ejerció la cantidad de \$ 4'921,580 para financiar obras y acciones distintas a las previstas en el Artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, como a continuación se describen:

2.1. El importe de \$ 2'220,230 bajo el concepto “Aportación al Programa Hábitat”, el cual corresponde a pagos de becas a estudiantes de nivel medio superior por \$ 97,500, difusión de campañas de redes

comunitarias por \$ 100,000, compras de equipos a centros de desarrollo comunitario por \$ 165,230, retroactivo a promotores comunitarios por \$ 107,500, equipamiento sector oriente por \$ 1'250,000, obras Unidad Deportiva Siglo XXI por \$ 500,000.

2.2. El monto de \$ 2'701,350 bajo el concepto de “Aportación a programa rescate de espacios públicos”, que corresponden a obra en Unidad Deportiva Granjas el Gallo-Diamante por \$ 475,000, parque colonia obrera por \$ 975,000, parque colonia maestros por \$ 975,000, pago de becas por \$ 130,500, aportaciones al INMUJER por \$ 105,000 y pagos a promotores por \$ 40,850. (Organo Fiscalizador Superior del Estado de Baja California, 2008)

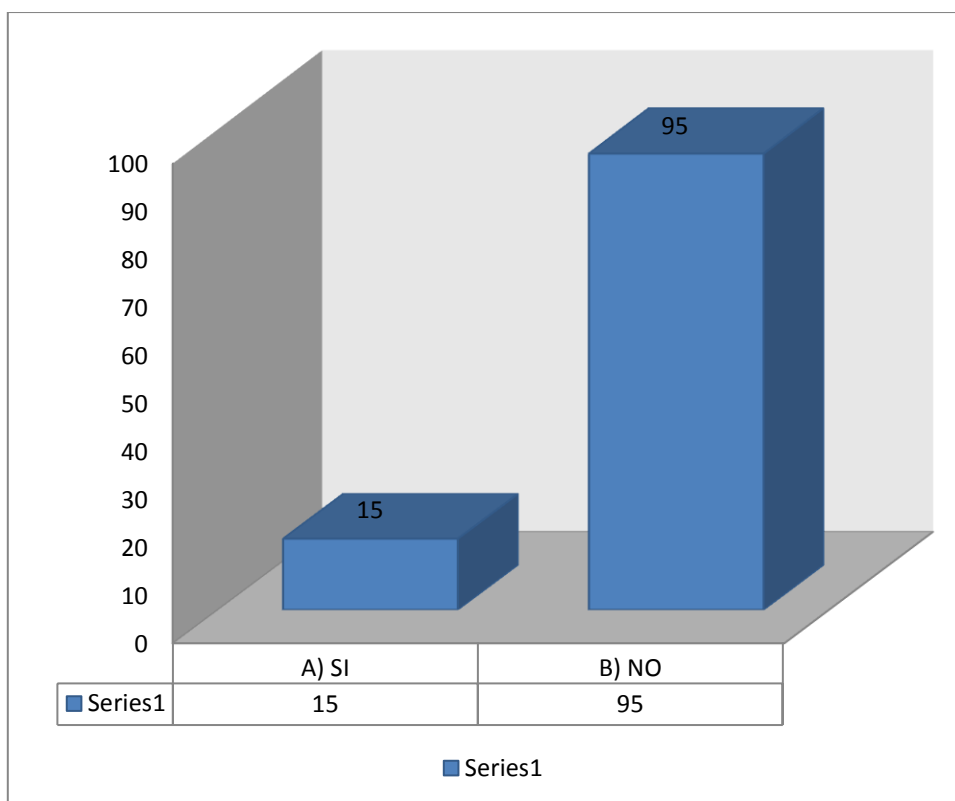
De lo anteriormente establecido y de las Observaciones realizadas por el Órgano Fiscalizador Superior del Estado se desprende que los recursos no han sido utilizados para el beneficio de la población más necesitada y desde luego a pesar de ser un recurso ciudadano, ha sido manejado por el gobierno mismo que ha utilizado al Consejo de Desarrollo Comunitario como un Órgano Dotado de Clientelismo político.



3.7 Modalidad de la Participación Ciudadana en el FISM

Cabe destacar que la participación ciudadana en el FISM se realiza a través de 2 momentos según los entrevistados la primera de ella consiste en que los ciudadanos hacen sus peticiones de obra a la Secretaria de Desarrollo Social Municipal o son consultados durante el proceso de elaboración del listado de obras por vía de asambleas, mismas que convoca el COPLADEM

Sin embargo aquí surge la primera discrepancia con los entrevistados, la encuesta realizada a los presidentes de los comités de obra arroja los siguientes resultados, relación a la pregunta realizada, -¿anteriormente el gobierno municipal le habían informado acerca de los comités de obra del FISM?- el 86% de los encuestados manifiesta que **NO** había sido informado anteriormente.



La segunda ronda para la participación ciudadana es a través de la integración del Consejo de Desarrollo Comunitario CDM, quien es el órgano supremo encargado de tomar las decisiones a nivel municipal y priorizar las obras de las comunidades. Ambos entrevistados declaran que son miembros del partido político gobernante en este caso al PARTIDO ACCION NACIONAL, lo cual deja ver como una “condición” por así decirlo para poder formar parte de dicho Órgano de participación, es decir basado en el clientelismo político y el favoritismo de Ciudadanos afines al partido político Gobernante.

3.7.1 La Participación ciudadana como Aval

Según la normatividad para el manejo del Fondo de Infraestructura Social Municipal los municipios requieren para poder recibir los recursos de instancias de participación social que incidan en los procesos de planeación de los proyectos, la toma de decisiones y la vigilancia. Esta instancia en el Municipio de Ensenada se le conoce como Consejo de Desarrollo Comunitario, la instalación de comités de obra es obligatoria en cada obra financiada con recursos del FISM.

En la respuesta que dieron los 2 ciudadanos que forman parte del CDM ambos manifestaron que la participación ciudadana en la planeación y control de las obras financiadas por medio del FISM, se realiza a través de 2 instancias como son los Comités de Obra y el Consejo de Desarrollo Comunitario, y **uno de ellos** menciona otro órgano, paramunicipal como es el Comité para la Planeación y Desarrollo Municipal (COPLADEM).

Esta información da cuenta de los efectos que tiene la normatividad del FISM para establecer la participación social como un eje central del programa y una condición para entregar los recursos asignados a los municipios. Por lo tanto, los funcionarios tienen un especial interés en establecer comités de obra y realizar las asambleas comunitarias, aunque sea sólo para avalar las propuestas de la

municipalidad. Las firmas del comité de obras en los expedientes de obra— son “indicadores” formales de la participación social y requisito para que se entreguen los recursos del FISM.

3.7.2 La participación ciudadana como vigilancia

La justificación de los funcionarios para no asignar una mayor importancia a la participación de los beneficiarios es la “apatía” o “falta de conocimientos” sobre las necesidades del municipio de la gente. Desafortunadamente olvidan que la discusión pública de metas de desarrollo municipal, de las acciones posibles contribuye a la concientización de la gente sobre las necesidades de su comunidad.

*“Los ciudadanos no pueden manejar los recursos del FISM, porque ellos **NO** son auditados por el Órgano Fiscalizador y los Funcionarios **Si**, ellos **NO** incurren en responsabilidad administrativa o penal y los Funcionarios Responsables del manejo de los Recursos **Si**”.* Esta fue una de las versiones de un funcionario encargado de la aplicación del FISM.

Es decir la consideran como apoyo y aval de la gestión municipal, pero no como la posibilidad real de que la comunidad controle la asignación de recursos, es decir, decida efectivamente sobre qué proyectos se financian y exija de las autoridades la rendición de cuentas.

Cuando se les pregunta ¿cuál es el rol que tienen los Comités de Obra en las decisiones, fiscalización y control?, se manifiesta por uno de los entrevistados que son: *“Conocer los montos que fueron asignados para ejercer en obra pública. Solicitar obras que se requieren en la comunidad, Priorizar las obras de a sus necesidades.* El segundo ciudadano entrevistado manifiesta que: *“Vigilar la ejecución de la obra y coleccionar la cooperación de los beneficiario, para aportar el 25 % del gasto de la obra.”*

CAPITULO 4.

HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN

4.1 Descripción de la situación actual

La presente investigación es un panorama de la falta de inclusión ciudadana en la toma de decisiones en obra pública del FISM del ramo 33, aún se conserva un profundo recelo por parte de las autoridades municipales para que los ciudadanos puedan ejercer un recurso que está destinado a ellos para el combate al rezago social e infraestructura básica, y ha sido utilizado para otros fines, desviado inclusive a cuestiones electorales y favoritismo político.

Desafortunadamente los recursos y las decisiones siguen siendo manejados por la clase política a pesar de ser un recurso ciudadano y por consiguiente los órganos de participación social no están al alcance de todos los ciudadanos, inclusive no son informados acerca de para qué es el FISM, cuales son los montos, y a que deben destinarse.

De momento sigue habiendo una administración pública poco transparente y que no ciudadaniza el ejercicio democrático de elegir sus obras y manejar los recursos del FISM, es decir son tomados en cuenta como forma para gestionar los comités de obra y poder acceder a los recursos federales, pero no son tomados en cuenta como un órgano de verificación, a pesar de que así lo exige la Ley de Coordinación Fiscal y el Manual de Operación del FISM.

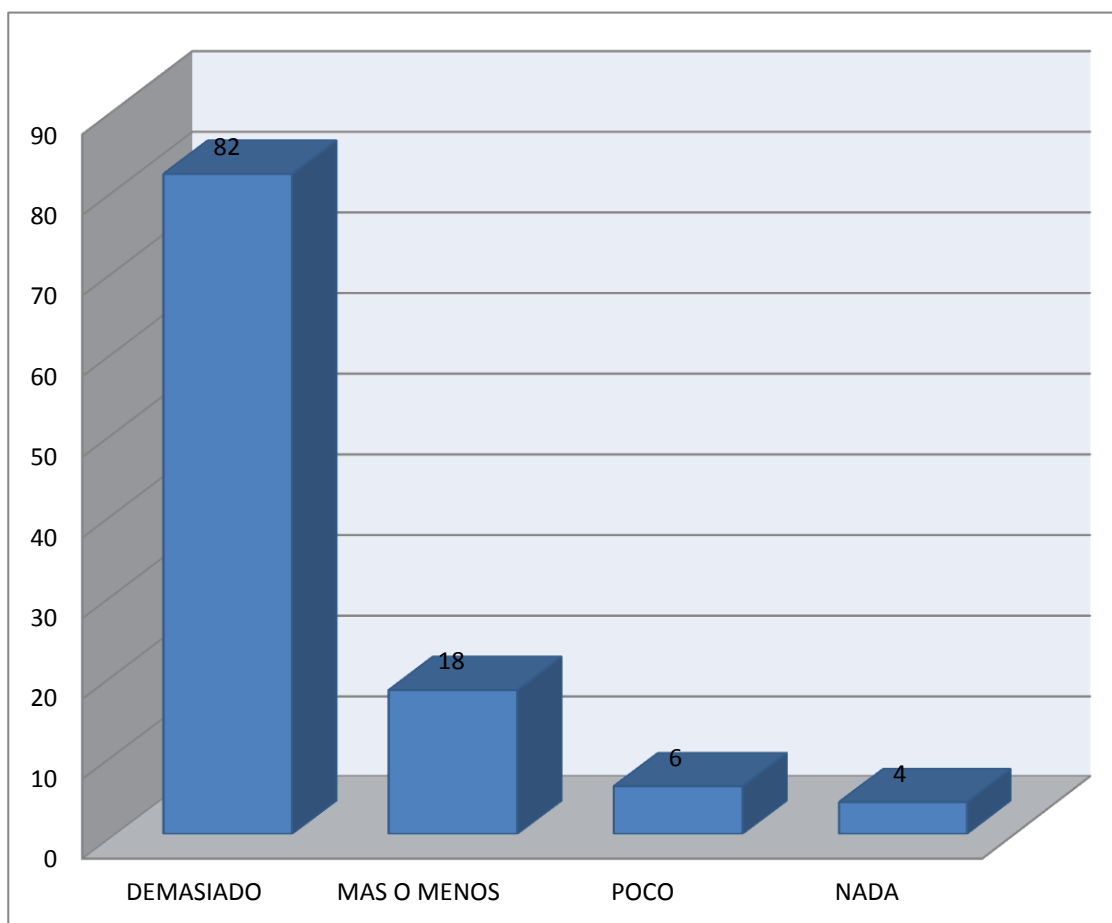
Por otra parte del análisis del presente trabajo se obtiene como resultado que a naturaleza de la rendición de cuentas horizontal se encuentra totalmente viciada es decir a pesar de que se encontraron inconsistencias e irregularidades en el manejo de los recursos del FISM (en las observaciones de la cuenta pública 2006,2007,2008), no se impusieron sanciones a los Funcionarios Públicos Responsables del mal manejo de los recursos, el Órgano Fiscalizador únicamente se limitó a realizar observaciones, siendo notable la debilidad de las instituciones encargadas de rendir cuentas.

Es evidente que no existen verdaderos mecanismos de participación en el municipio que inviten a la sociedad civil a participar en las acciones públicas como evaluadores y gestores de su propio desarrollo, sin tener que formar parte de una asociación o de la administración pública, lo cual se ve reflejado en pocas acciones en beneficio de la comunidad, desentendimiento de las necesidades de la ciudadanía y discrecionalidad y corrupción en el manejo de los recursos.

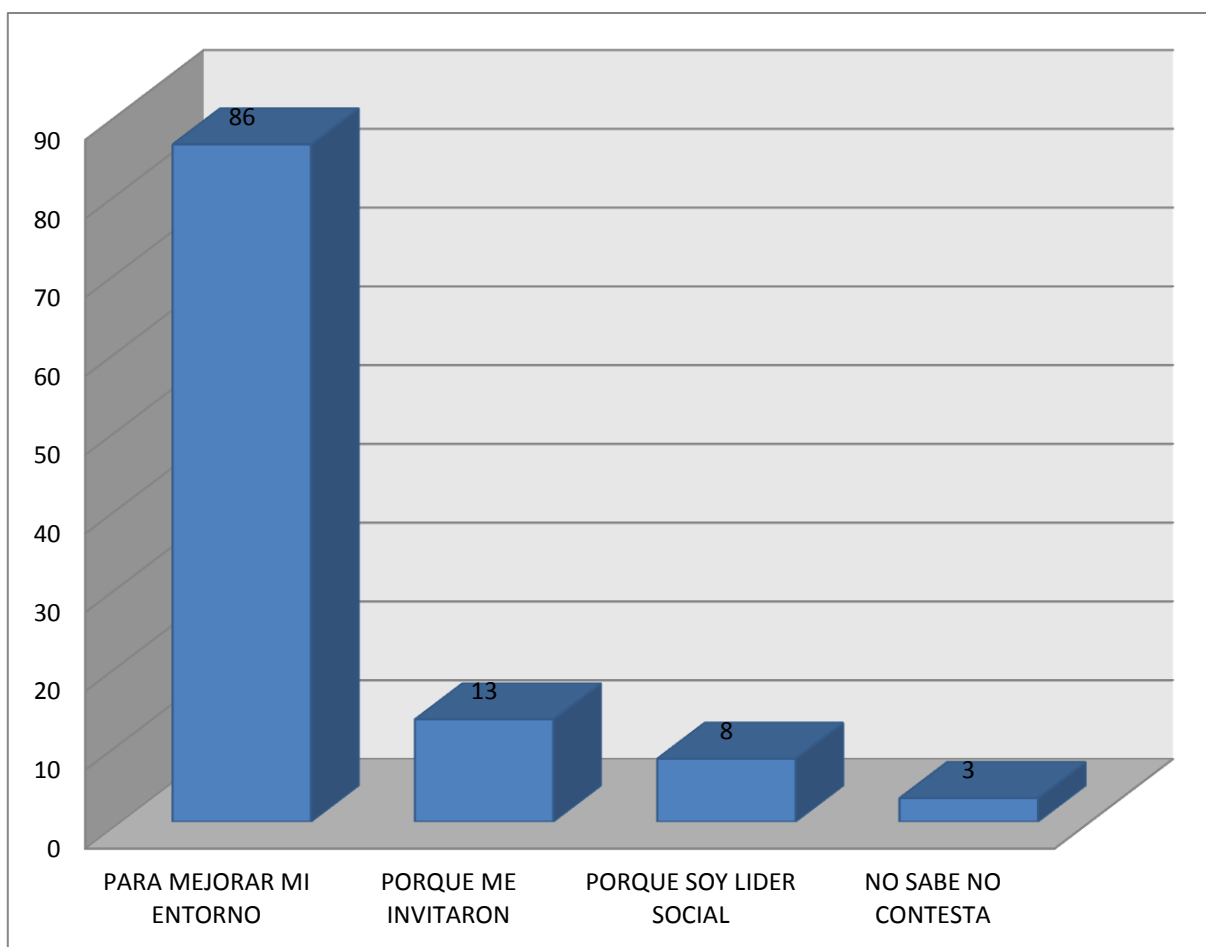
Cabe destacar que la encuesta se aplicó a los integrantes de los comités de obra de la nueva administración del 2010-2013 la finalidad era conocer si anteriormente habían participado y saber cuál fue la situación por la que no lo hicieron anteriormente si fue por desconocimiento o falta de comunicación del gobierno municipal, arrojando los siguientes resultados:

4.2. Hallazgos Empíricos

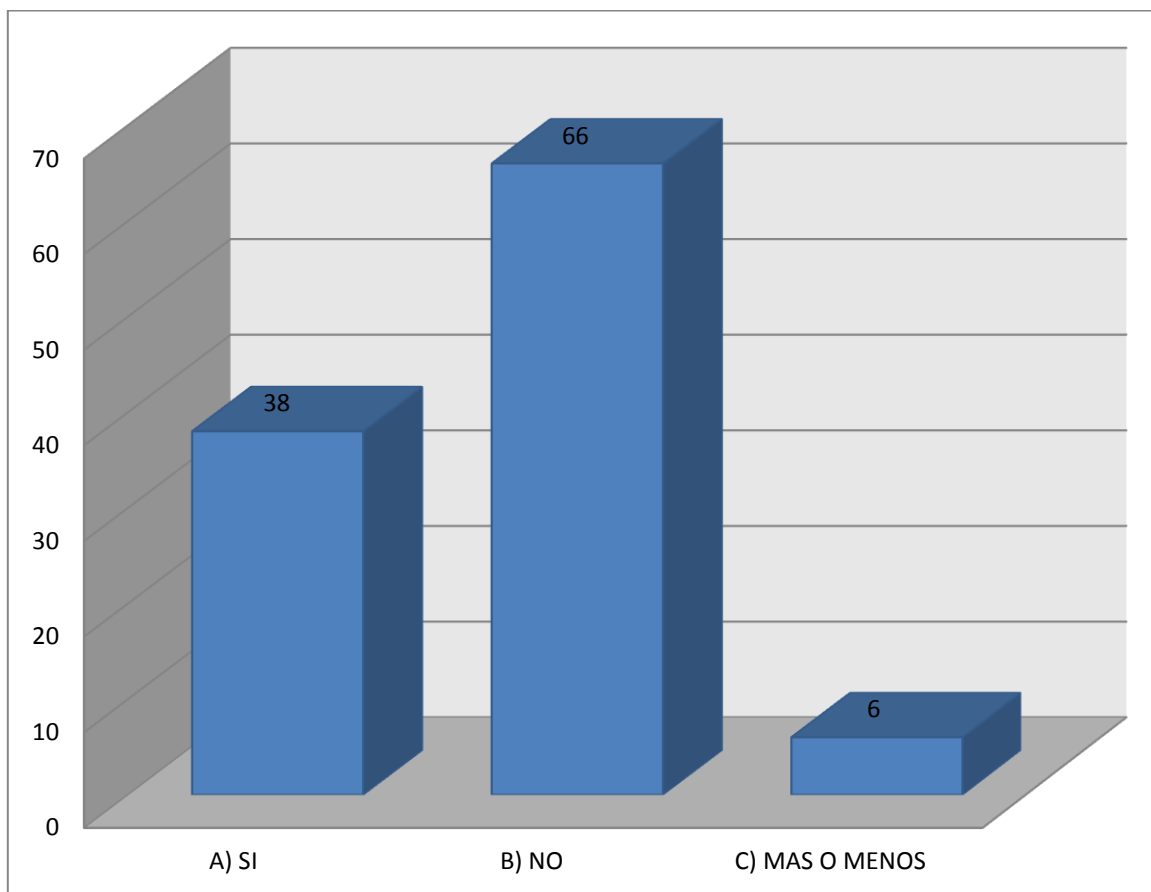
En la primera pregunta que se realizó a los presidentes de los comités de obra encuestados, *¿Qué tanto le interesa participar en los comités de obra del ramo 33?* permite ver el panorama del interés de los ciudadanos por participar en los comités de obras y mejorar su entorno, el 74.54% de los encuestados manifiesta que es demasiado su interés por participar, la “apatía social” denominada por los gobernantes ha sido una de los pretextos por la falta de participación ciudadana en los ejercicios democráticos, y tan solo el 11 % de los encuestados manifiesta lo contrario, es decir les interesa poco o nada participar en los comités de obra del Fondo de Infraestructura Social Municipal, en datos sólidos se comprueba que no existe tal “apatía social” o falta de interés en participar cuando los beneficios son para el beneficio social.



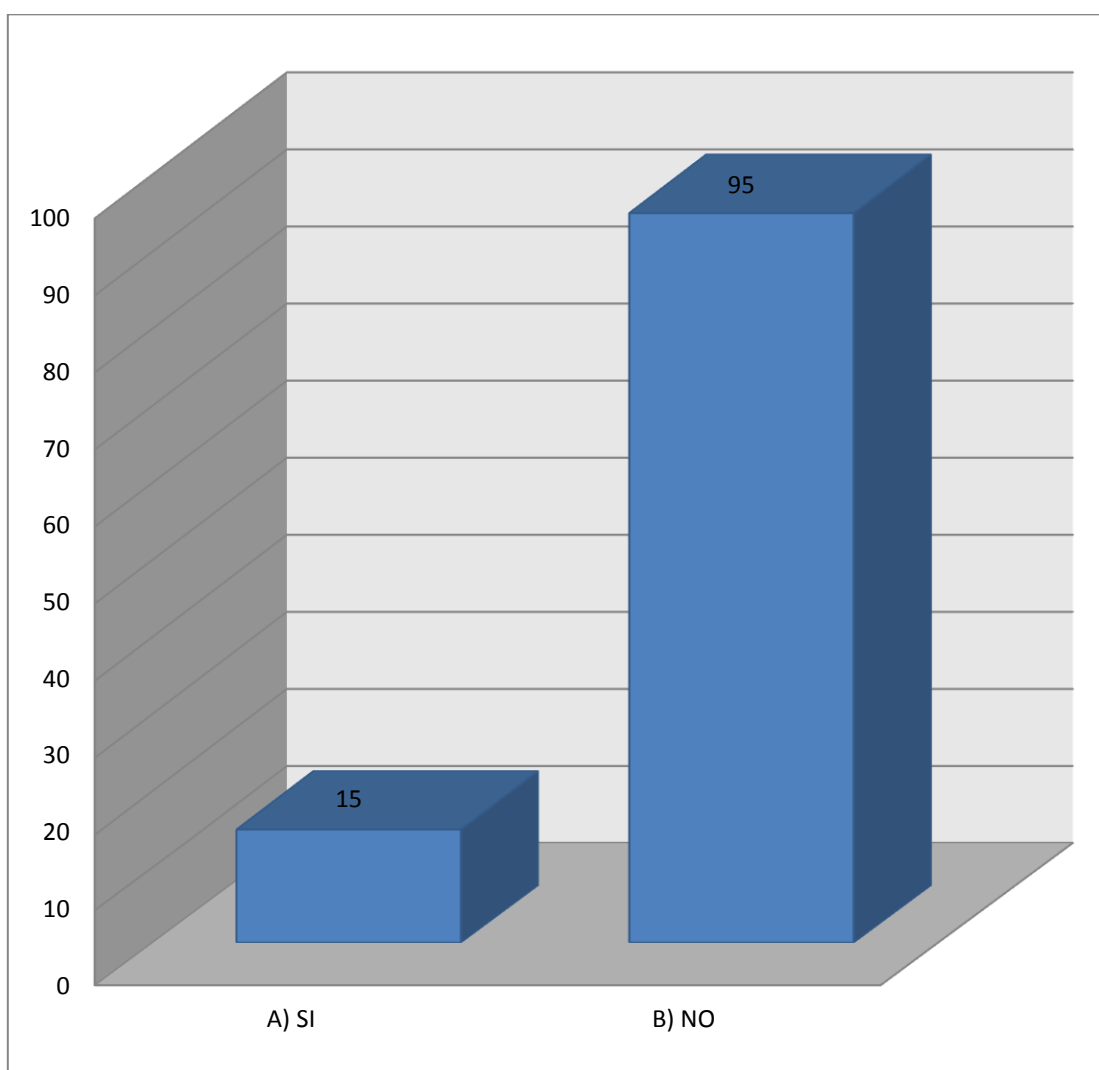
Una de las preguntas más importantes fue planteada de la siguiente forma ¿Cuál es el motivo para que usted participe en los comités de obra del ramo 33? es conocer cuál es el motivo que llevo a estas personas a formar su comité de obra y participar en el ejercicio del FISM, y el resultado pone de manifiesto que los ciudadanos tienen interés en ser gestores de su propio desarrollo, uno de sus motivos es por mejorar su entorno tal y como lo manifestó 78% de los encuestados, su escuela sus comunidades, que puedan gozar de servicios públicos eficientes como alcantarillado, agua, luz, drenaje.



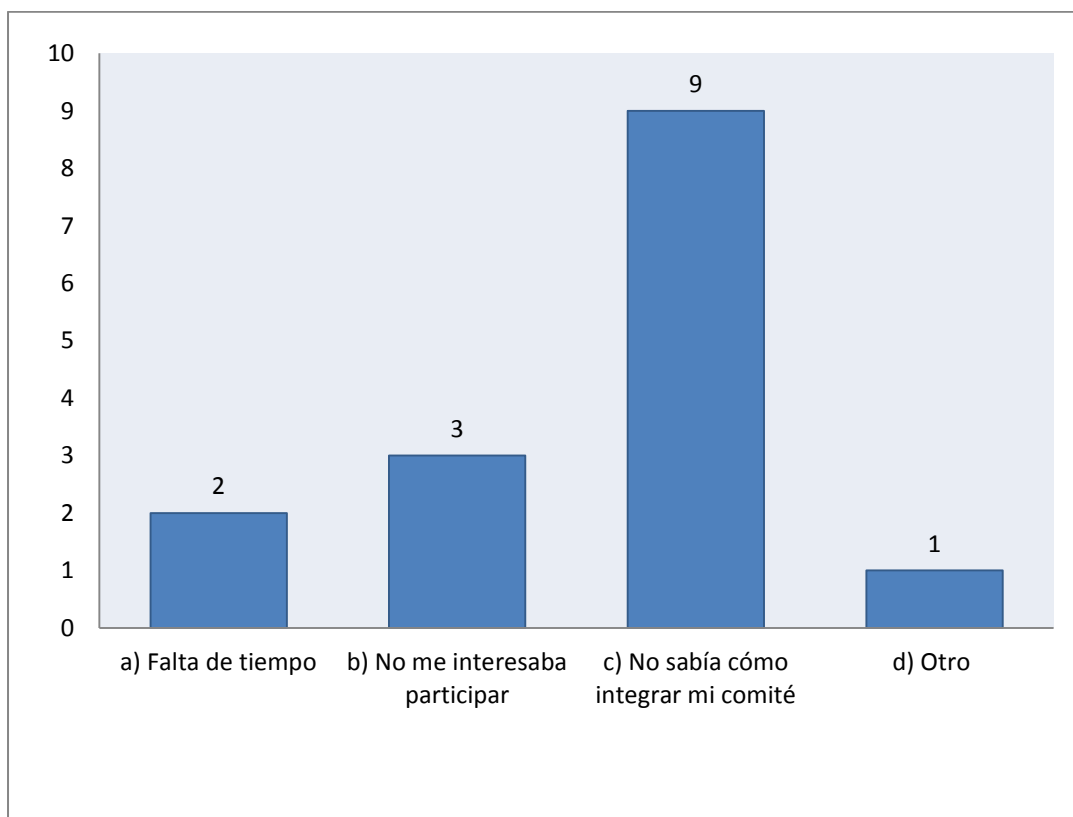
Uno de los requisitos más esenciales de la democracia, es el derecho de los ciudadanos a ser informados, desafortunadamente para nuestra democracia, sigue habiendo un recelo por parte de los gobiernos a informar a la ciudadanía su derecho a participar y ejercer el fondo de Infraestructura Municipal etiquetado a los municipios para el combate a la pobreza e infraestructura básica, tal y como lo demuestra el siguiente grafico solo el 34.54% sabe en qué consisten dichos recursos y como se pueden ejercer, a pesar de que la Ley de Coordinación Fiscal en su numeral 33 establece la obligatoriedad de informar a los ciudadanos el monto de los recursos y la forma en que deben gastarse así como los resultados alcanzados, coincidiendo plenamente con las observaciones del Órgano Fiscalizador en las cuentas 2005, 2006, 2007 y 2008.



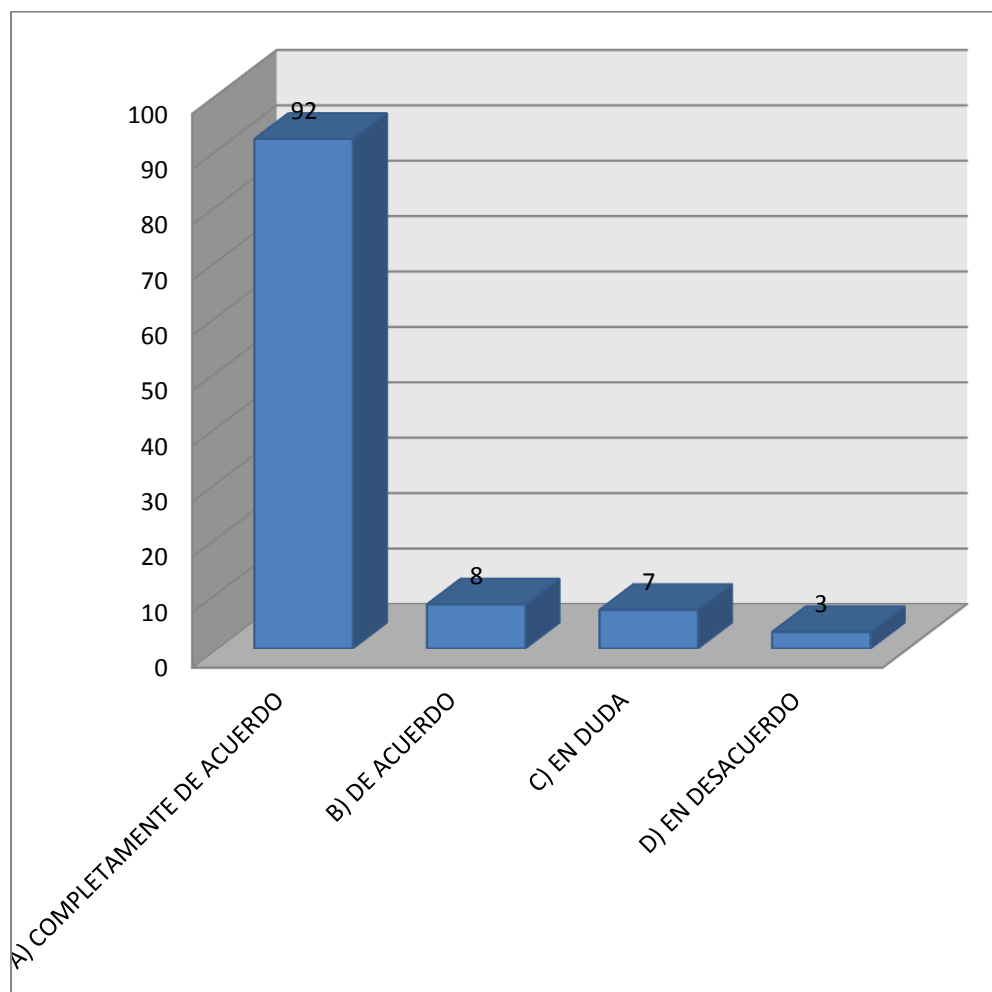
En relación con la pregunta numero 4 ¿Anteriormente el gobierno municipal le habían informado acerca de los comités de obra del FISM? , los ciudadanos no son informados acerca del derecho que tiene a participar en los comités de obra y ser gestores de su desarrollo, solo el 13.63 % se le ha informado sobre el Fondo de Infraestructura Social Municipal, es notable que los gobiernos municipales siguen teniendo el recelo y poco interés por motivar la participación ciudadana, lo que desde luego genera clientelismo político y corrupción al ser únicamente los ciudadanos simpatizantes del partido gobernante los que tengan acceso a los comités de obra.



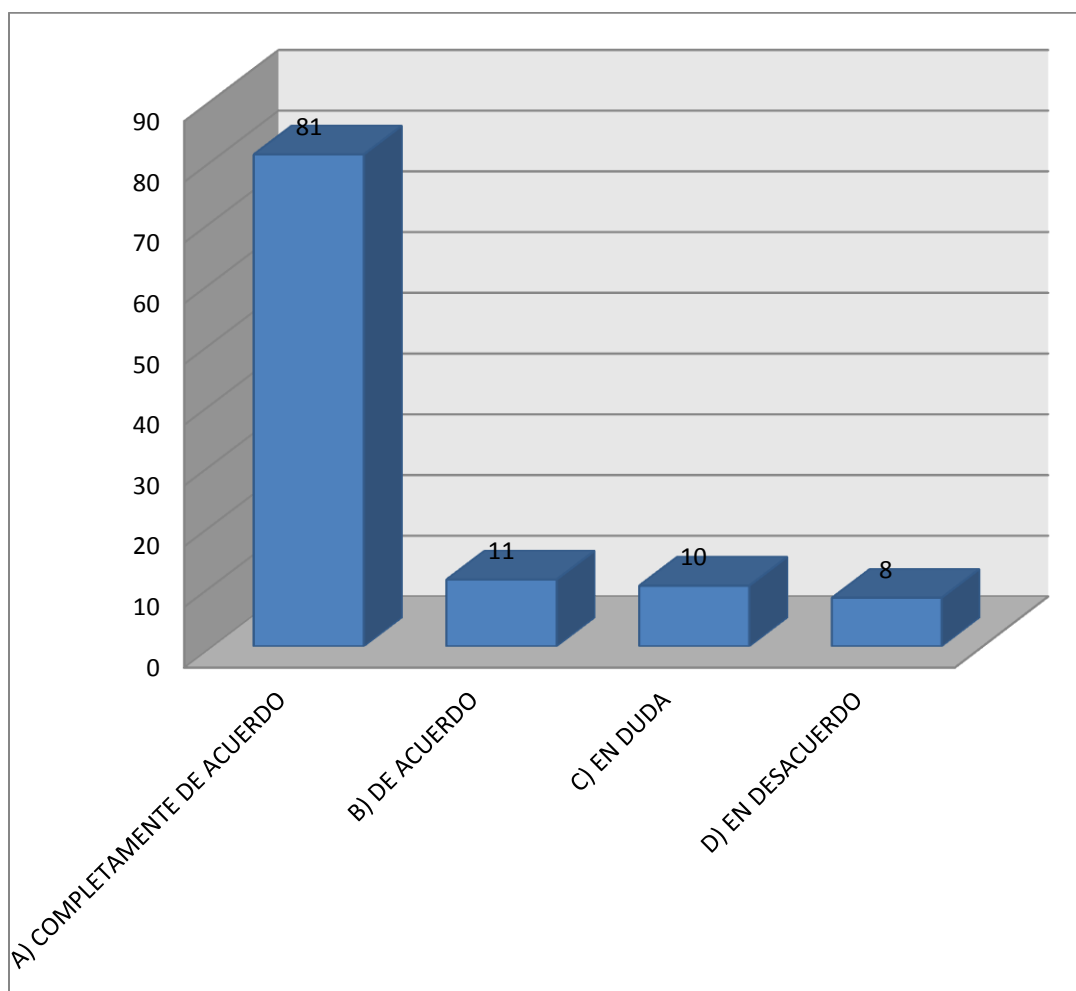
En alusión a la pregunta anterior donde solo el 13 % manifiesta que si fue informado para participar en los comités de obra anteriormente, en la pregunta planteada ¿Cuál fue el motivo por el cual no participo anteriormente en los comités de obra? El objetivo de esta pregunta es saber porque no participaron anteriormente cual fue el motivo, que se debió a que el gobierno no hizo caso a la integración de sus comités, con ello se cumple una de las hipótesis de que la poca participación ciudadana no es por apatía social sino porque el gobierno no se ha encargado de promover la participación social.



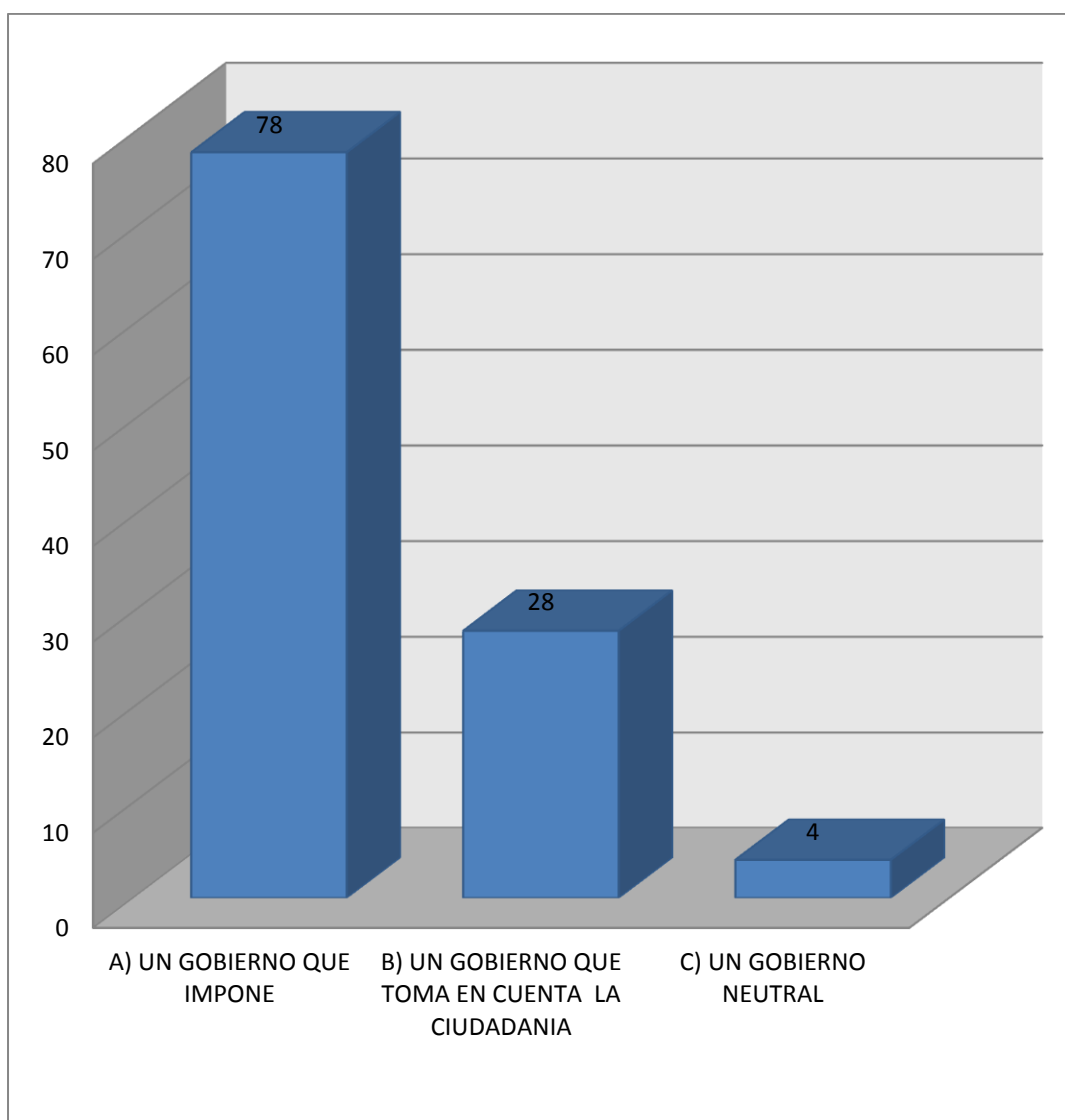
Un 83.63% contesto que completamente de acuerdo a la siguiente pregunta: ¿está de acuerdo en que la ciudadanía tenga voz y voto en decidir las obras públicas y el gasto de los recursos del FISM del ramo 33? Una de las hipótesis planteadas en la presente investigación consiste en que que el presupuesto participativo genera participación ciudadanía, además de que frena el clientelismo político, la malversación de fondos y corrupción, al ser los propios ciudadanos los que ejercen, fiscalizan, la apatía y la desconfianza social se encuentra en el ánimo de los ciudadanos.



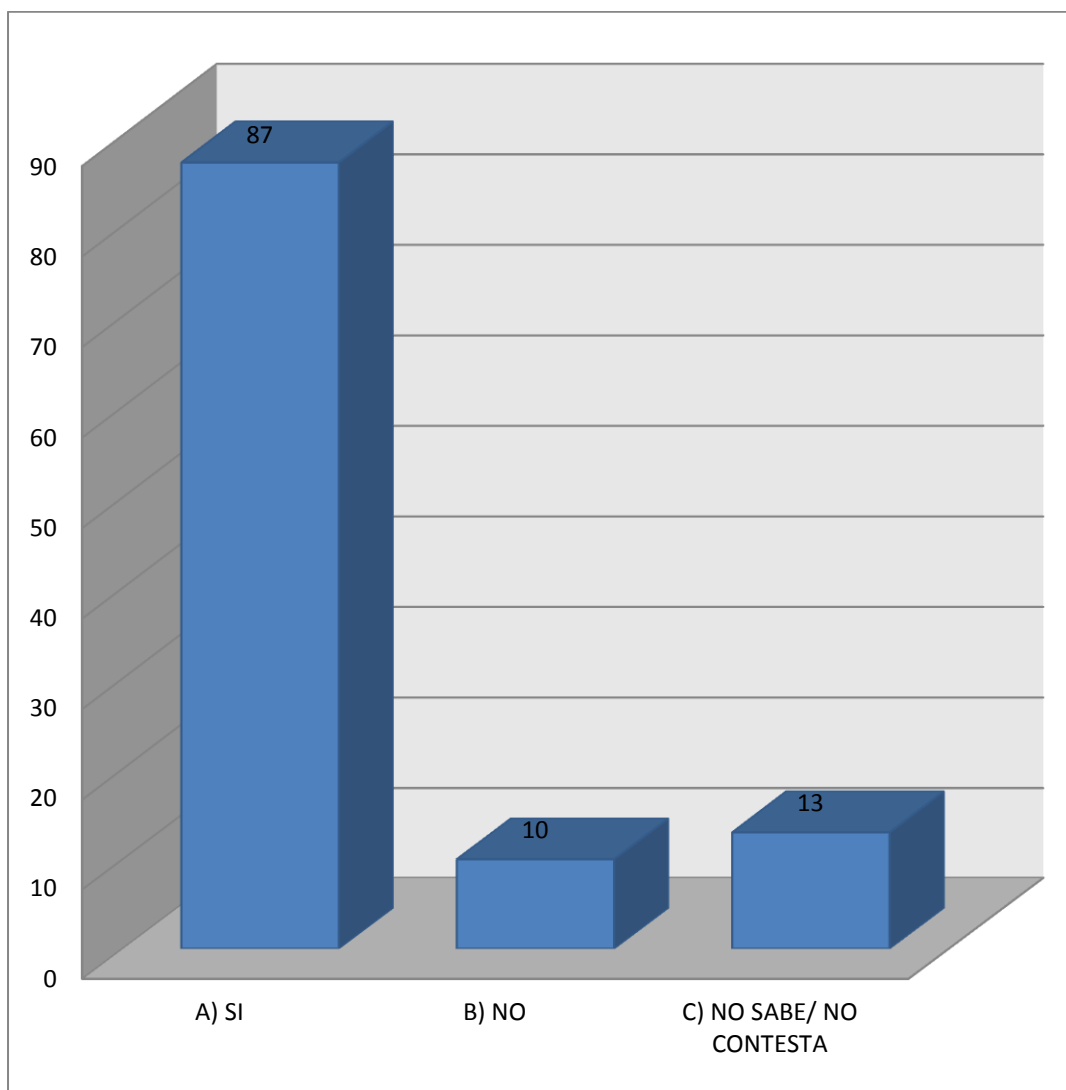
El 73.63% de los presidentes de comité encuestados está de acuerdo en que la participación ciudadana contribuye al desarrollo local, al ser los ciudadanos los propios gestores de sus necesidades y fiscalizadores de los recursos, además de generar mejor calidad de la democracia, sin embargo para la aplicación del presupuesto participativo es primordial la información de los ciudadanos.



La percepción del Gobierno Municipal es la de un gobierno que impone así lo manifiesta el 70.90% de las personas encuestadas, son pocos los que manifiestan lo contrario, lo cual refleja que el sentir de los ciudadanos es que el Gobierno Municipal es quien decide las obras, desde luego que es una percepción negativa debido a que el eje de todo “buen gobierno” debe ser la planeación participativa.



La democracia directa es la mejor forma de motivar a la ciudadanía a seguir participando para la mejora de su entorno, el 79% manifiesta que seguirá participando a través de los comités de obra, esto refleja el ánimo de la ciudadana cuando se le toma en cuenta.



4.3 Soluciones a la problemática

La aplicación del presupuesto participativo en países de Sudamérica, en el caso de Brasil principalmente, quien ha sido pionero de este mecanismo de participación social, se ha demostrado que el PP, es un ejercicio democrático, donde los ciudadanos sin distinción de militancia de partidos políticos, ni condición social, deciden que obras realizar y el monto a gastarse.

Es a través de este mecanismo como se puede mantener informados y rendir cuentas a los ciudadanos, realizando obras y tomando decisiones transparentes, los comités de obra no solo tienen que participar como aval, para obtener los recursos de la federación o como medio para obtener las cuotas vecinales para el pago de contribuciones de mejoras, sino que también debe actuar como contraloría social.

Es necesario cambiar el diseño del Manual de Operación del FISM, y el diseño de trabajo de la participación ciudadana, se requieren un nuevo esquema, en donde el Gobierno Municipal únicamente actúe como parte y no como Autoridad como lo ha venido haciendo a lo largo de estos años, por lo cual es requisito primordial que haya voluntad política y un empoderamiento de los ciudadanos.

La voluntad política gubernamental debe ser encaminada a democratización de la gestión y la planificación local, a establecer mesas de dialogo con ciudadanos, con Organizaciones No gubernamentales, y con los distintos actores de la sociedad, el empoderamiento se va lograr a través de la capacitación, de convocar a los ciudadanos de abrir la participación ciudadana. Queda claro que para que haya un presupuesto participativo tiene que haber una Convocatoria general, no puede haber participación ciudadana cuando unos cuantos vecinos o ciudadanos afines al partido político son convocados.

Por ello el Gobierno municipal no puede ni debe incidir en las decisiones locales, su intervención debe de forma técnica y como capacitador de los vecinos y ciudadanos, ellos son quienes deben de recibir las peticiones y decidir las obras a través de asambleas y por medio de la votación de los ciudadanos asistentes

siendo analizadas a través de un Consejo Técnico y validadas por el Consejo de Desarrollo Comunitario el cual debe estar integrado por ciudadanos elegidos por los mismos ciudadanos, (véase el siguiente cuadro).



Nota: Esquema del Presupuesto participativo realizado por el autor.

La participación ciudadana se debe dar en todo el proceso del presupuesto participativo, desde la recepción de obras hasta la validación de las mismas y la rendición de cuentas, si no se seguiría con la misma problemática que se ha venido dando, falta de transparencia de las peticiones, es decir se solicitan las obras pero los ciudadanos no tienen certeza acerca su petición, si va ser elegida o no, incidiendo acuerdos políticos para que determinadas obras sean aceptadas y desde luego afectando las obras más prioritarias.

Cabe destacar que la transparencia en las decisiones genera legitimación de las acciones y confianza ciudadanía, además de que los ciudadanos se sienten más identificados con un gobierno que los hace partícipes, mejorando la comunicación entre ambas partes (véase el siguiente cuadro).



Nota: Cuadro elaborado por el autor.

4.4 Cuadro de mando integral

MARCO LOGICO	RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	FUENTES DE VERIFICACION	SUPUESTOS
OBJETIVO DE DESARROLLO	PARTICIPACION CIUDADANA EN EL FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL	TECHO FINANCIERO DE RECURSOS ETIQUETADOS POR LA FEDERACION	CUENTA PUBLICA ANUAL	LOS CIUDADANOS CONOCEN EL TECHO FINANCIERO DEL FISM EL CUAL PODRAN VIGILAR Y FISCALIZAR
OBJETIVO ESPECIFICO	ESTABLECER EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO PARA EJERCICIO DEL FISM	AUMENTA EN UN 30 % LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LOS COMITES DE OBRA	ACTAS CONSTITUTIVAS DE OBRA	SE IMPLEMENTA EL PP, AUMENTANDO LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LOS COMITES DE OBRA.
RESULTADOS ESPERADOS	MANEJO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS Y TOMA DE DECISIONES EN CUANTO A OBRAS DEL FISM SON TOMADAS POR LOS CIUDADANOS DE FORMA TRANSPARENTE	LOS CIUDADANOS DECIDEN LAS OBRAS PRIORITARIAS	A TRAVES LA LISTA DE OBRAS APROBADA POR EL CABILDO	CIUDADANOS
ACTIVIDADES	1.1 INFORMAR A LOS CIUDADANOS SOBRE EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y SU DERECHO A PARTICIPAR EN COMITES DE OBRA 1.2 REALIZAR ASAMBLEAS EN LAS COMUNIDADES DE EXTREMA POBREZA 1.3 CONFORMACION DE UN CDM CIUDADANIZADO SIN INTERVENCION DE FUNCIONARIOS PUBLICOS	1.1 A TRAVES DE LOS MEDIOS DE INFORMACION 1.2 CONVOCATORIAS A LAS COMUNIDADES 1.3 ATRAVES DE LA CONVOCATORIA PARA LA INTEGRACION DEL CDM	1.1. RADIO TV, PERIODICO, MEDIOS IMPRESOS. 1.2 LISTAS DE ASISTENCIA 1.3 RADIO T.V MEDIOS IMPRESOS	SE APLICA EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO ATRAVES DE UN EJERCICIO CIUDADANO Y DEMOCRATICO, EN LOS CUALES ELLOS DECIDEN LAS OBRAS Y EL GASTO DE LOS RECURSOS.

4.5 Análisis FODA

AMENAZAS	DEBILIDADES
➤ Oposición por parte de intereses partidistas y miembros de grupos políticos para rendir cuentas a la ciudadanía. ➤ Servidores públicos son renuentes a informar a la ciudadanía	➤ Ciudadanía tiene poca credibilidad en el gobierno. ➤ Gobierno poco interesado en lograr un cambio e informar a la ciudadanía ➤ Ciudadanos participan muy poco en las acciones públicas.
FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
➤ Gobierno ha mantenido eficiencia y buen desempeño en la calidad de los servicios públicos ➤ Posibilidad de mejorar la calidad de vida en la ciudad. ➤ Volver a los ciudadanos sujetos y gestores de su propio desarrollo.	➤ .Inicio de la agenda de un buen gobierno que entienda las necesidades de los ciudadanos ➤ Ganar confianza ciudadana ➤ Legitimar las acciones de gobierno ➤ Educar cívicamente a la ciudadanía ➤ Cercanía del gobierno con la ciudadanía

CONCLUSIONES DE INVESTIGACIÓN

La democracia participativa en la actualidad es considerada como una escapatoria a la desilusión y falta de credibilidad en la democracia representativa, es a través de nuevos mecanismos de participación social, como se pretende mejorar la rendición cuentas y darle empoderamiento al ciudadano para que ejerza su derecho no solo a elegir a sus gobernantes cada cierto tiempo, sino también a revocar su mandato y a elegir sus obras prioritarias para el desarrollo de su comunidad como es el caso del “presupuesto participativo”

En nuestro país el cambio ha sido lenta la inclusión de nuevos mecanismos de participación social en comparación con los países latinos, que desde hace dos décadas ya cuentan con el presupuesto participativo en la mayoría de sus comunidades, tal es el caso de Brasil, Argentina, Uruguay y Colombia entre otros que hasta el momento han aplicado exitosamente un instrumento de participación social que se encuentra al alcance de cualquier ciudadano sin distingo de partidos políticos.

Son contados los Municipios en México que han impulsado los PP, en el caso del Municipio de Ensenada desafortunadamente para los ciudadanos sigue habiendo un grave rezago social sobre todo en la zona rural del Municipio, donde aun no cuentan con servicios públicos básicos, como agua, drenaje alcantarillado y pavimentación.

En la presente investigación ha quedado documentado que el Fondo de Infraestructura Social Municipal ha sido malversado, desviado, mal utilizado por los gobiernos municipales en las gestiones 2004-2007 y 2007-2010 no ha habido un interés por parte de los gobiernos para combatir el rezago social y la falta de infraestructura social, sino sigue imperando una cultura ávida de clientelismo político y de fines político electorales y que se ha permitido por las débiles instituciones encargadas de fiscalizar cuentas como es el caso del Órgano Fiscalizador y el Congreso del Estado que a pesar de encontrar anomalías

únicamente se han limitado a observar la cuenta pública pero no a sancionar a los responsables.

A través de esta investigación se ha permitido escrudiñar a fondo para conocer cuáles son las fallas de la participación ciudadana en el FISM, “es apatía social” como lo comentan funcionarios o es desinterés del gobierno municipal por promover la participación social. En esta disyuntiva se encuentran dos cuellos de botella que siguen secuestrando por desgracia el ejercicio ciudadano: uno de ellos es **la falta de información**, los ciudadanos no son informados por el gobierno municipal acerca de los recursos del FISM, las obras a realizar, su derecho a solicitar obra pública y contralor social, es inaudito que en una Democracia la ciudadanía no sea informada por sus gobiernos, esto sin duda alguna afecta la participación ciudadana, que no se entera de cómo, ni donde, ni cuando, ni ante quien acudir.

El segundo problema es la **cultura política**, los funcionarios utilizan como aval las dos instancias de participación social **como los comités de obra y el Consejo de Desarrollo Comunitario**, es decir para obtener los recursos de la federación, pero no los consideran como una contraloría social, como un mecanismo de vigilancia.

La cultura política predominante, aun conserva rasgos autoritarios, difíciles de superar pese a todos los mecanismos de control, supervisión, vigilancia y fiscalización, y a la inclusión de la participación de los beneficiarios del programa FISM en la toma de decisiones, para la realización de esta investigación queda más que claro que la clase política esta empeñada en no informar, a pesar de que se les solicito entrevista en varias ocasiones para la finalización de este proyecto

Para que las instancias de participación social funcionen se requiere una Ampla difusión de los recursos asignados por medio del FISM en las localidades, difundir públicamente las obras planeadas y el monto total asignado por concepto de FISM. Dar a conocer en sus informes de labores, los detalles más importantes de las obras, como lo son: montos de las obras, tiempo de realización, población

beneficiada. Publicar regularmente los avances que por ley se tienen que hacer, para que la población se entere de los acuerdos tomados respecto al FISM.

El presupuesto participativo hoy es considerada una de las mejores prácticas democráticas a nivel internacional es importante que en el futuro pueda tomarse en cuenta por los gobiernos para concientizar a los ciudadanos y hacerlos partícipes de la toma de decisiones, para ello es necesario la distribución del poder y el empoderamiento ciudadano, brindándole los espacios para participar solicitar, decidir que obras necesitan, vigilar y fiscalizar, sin una de estas situaciones es difícil que pueda ejercerse un presupuesto participativo.

En tiempos actuales ya no es válido el argumento de que los ciudadanos no están preparados para participar y decidir, ya no es creíble la versión de que los ciudadanos no quieren participar, ha quedado documentado que los ciudadanos “no es apática”, desafortunadamente no se le da el espacio y el empoderamiento para hacerlo.

BIBLIOGRAFÍA

➤ LIBROS

1. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (1998). *Una Nueva Gestión para América Latina*. Caracas: CLAD.
2. Chavez, D. (2004). *Democratizando la Democracia: hacia una propuesta de presupuesto participativo nacional*. Amsterdam: Transnational Institute.
3. Consejo Nacional de Descentralización: Programa Descentralización. (2004). *Guía para la elaboración del presupuesto participativo*. Lima: PRODES, PROGRAMA PRO DESCENTRALIZACIÓN; CONSEJO NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN CND.
4. Crespo, S. O. (2004). *Coatichi: Una apuesta por la democracia participativa*. Quito: Flacso Ecuador.
5. Cuauhtemoc, L., & Concepción Montiel, L. E. (2007). En C. Lopez, & L. E. Concepción Montiel, *El desafío de la Consolidación democrática en México: propuestas y perspectivas*, (págs. 17-). Mexicali, México: Senado de la República, Universidad Autónoma de Baja California, Miguel Ángel Porrúa.
6. Gillen, A; Saenz, K; Badii, M; Castillo, J. (2009). *Origen, espacio y niveles de Participación Ciudadana*. Instituto de Estudios Superiores Spenta México.
7. Gonzalez Llaca, E. (2005). *Corrupción; Patología Colectiva*. Mexico: Instituto Nacional de Administración Pública.
8. Graña, F. (2005). *Diálogo social y gobernanza en la era del Estado mínimo*. Montevideo: Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional .
9. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico OCDE. (2003). *El Gobierno del Futuro: Ministerio de Administraciones Públicas*. Madrid.
10. Pascual i Ruiz, J., & Dragojević, S. D. (2007). *Guía para la participación ciudadana en el desarrollo de políticas culturales locales para ciudades europeas*. Rumania: Ștefania Ferchedău_Asociación ECUMEST.
11. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En P. d. Desarrollo, *La Democracia en América Latina* (págs. 2-64).

12. Ugalde, L. C. (2002). *Rendición de Cuentas y Democracia: El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral.

➤ **LEGISLACION**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Ley de Coordinación Fiscal Federal

➤ **REVISTAS**

1. Facultad de Ciencias Sociales y Políticas (1999), *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, Numero 228.
2. Velázquez, R. (2009). *Ciudadanía Trabajando*. Recuperado el 2009 de Noviembre de Recuperado el 10, de Centro de Inteligencia Política: <http://www.revistapolitica.com.mx/>

➤ **PAGINAS WEB**

1. *Diario de Ecatepec*, “Presupuesto participativo una nueva forma de gobernar y reconocer a los ciudadanos”. (2008). Recuperado el 23 de Enero de 2010 , de <http://www.ecatepecnoticias.blogspot.com/2009>
2. Consejo Científico del Centro Americano de Administración para el Desarrollo. (s.f.). *La Responsabilización (“accountability”) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Recuperado el 12 de Noviembre de 2009, de <http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/docu>
3. *¿Qué es el Presupuesto Participativo?* (s.f.). Recuperado el 20 de Noviembre de 2009, de <http://www.cigu.org/cgi-bin/cigu>,
4. Bunker, K. (2010). *Expansiva*. Recuperado el 10 de julio de 2010, de http://www.expansiva.cl/media/en_foco/documentos/21082006094608.pdf.
5. Deca Equipo pueblo. (2004). *La Transparencia de la Administración Pública y la Rendición de cuentas en México*. Recuperado el 10 de abril de 2009, de <http://www.indetec.gob.mx>
6. Dresser, D. (s.f.). *¿Que hacer para Crecer?*

7. El Presupuesto Participativo en Brasil, R. e.-P.-P. (2009). *El Presupuesto Participativo en Brasil*, Recuperado e <http://www.volensamerica.org/El-Presupuesto-Participativo>. Recuperado el 12 de Diciembre de 2009, de <http://www.volensamerica.org/El-Presupuesto-Participativo>.
8. *Inicia gobernador presupuesto 2007*. (s.f.). Recuperado el 10 de Enero de 2010, de <http://www.promociondurango.gob.mx>
9. Loffler, E. (10 de Octubre de 2005). *Experiencias internacionales de participación ciudadana en Europa*. Recuperado el 10 de Diciembre de 2009, de Federacion Española de Municipios y Provincias: <http://www.femp.es/>
10. Maria Pintaui, S. (s.f.). *Presupuesto Participativo en Brasil: Consideraciones Sobre la Participación Ciudadana*. Recuperado el 12 de Diciembre de 2009, de <http://www.cigu.org>
11. Rueda, C. (s.f.). *Mecanismos de participación ciudadana y Comunitaria*. Recuperado el 8 de Octubre de 2009 , de <http://www.medicina.udea.edu.co>
12. Sauliere, S. (2005). *¿Como hacer un presupuesto participativo?* Quito: CARE, CODENPE, AECI.
13. Scandizzo, D. (s.f.). *El Presupuesto Municipal como Herramienta de control de Gestión, Programa de Fortalecimiento de Consejos Deliberantes*. Recuperado el 10 de Noviembre de 2009, de <http://www.entemunicipioscba.org.ar>
14. Shroeder, P. (2009). *Nueva Gestión Pública: Aportes para el Buen Gobierno*. http://www.fnst-freiheit.org/uploads/1198/Schroeder_NGP_Texto_esp.pdf.
15. Stettner Carrillo, K. S., & Mascott Sánchez, M. d. (2010). http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/d_pc_iudadana.htm. Recuperado el 15 de 06 de 2010, de http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/participacion%20ciudadana.htm

➤ OTRAS FUENTES

1. Observaciones a las Cuentas Públicas 2005, 2006, 2007 y 2008 por parte del Órgano Fiscalizador del Congreso del Estado.
2. Manual del Fondo de Infraestructura Social Municipal

GLOSARIO

- **Cuenta Pública:** Conjunto de documentos que contienen los estados contables, financieros, patrimoniales, presupuestales, programáticos y de otro orden del Estado, Municipios y sus entidades, así como la información estadística pertinente.
- **Consejo de Desarrollo Comunitario (CDC):** órgano encargado de representación de los comités de obra por sector y que está dividido en 7 sectores: Región urbana, Región conurbada, Región sur, Región San Quintín, Región Punta Colonet, Región Ojos Negros-Valle de la Trinidad y Región del Vino
- **Consejo de Desarrollo Municipal. (CDM):** es el órgano encargado de la validación de obras del Fondo de Infraestructura Social Municipal en el municipio de Ensenada.
- **Comité de Obra:** Son grupos de personas conformados dentro de una comunidad que tienen un fin común: trabajar a favor de la misma. Por esta razón se unen y a través de diversas actividades y programas de gobierno u organismos no gubernamentales, y buscan el desarrollo integral de su comunidad.
- **Democracia:** es un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas, en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados y es uno de los elementos insustituibles para ser un país libre.
- **Desarrollo Local:** Se consideran potencialidades endógenas de cada territorio a factores económicos y no económicos, entre estos últimos cabe recordar: los recursos sociales, culturales, históricos, institucionales, paisajísticos, etc. Todos factores también decisivos en el proceso de desarrollo económico local
- **Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM):** es el recurso etiquetado por la Federación a los Municipios para el combate a la pobreza

extrema y rezago social en cuanto a infraestructura básica como es agua potable, alcantarillado, Drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural.

- **Gobernanza:** El termino gobernanza proviene de governance y fue definido en español como el arte o manera de gobernar [para] el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero [y para] un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.
- **Legitimidad:** Proviene sólo muy tangencialmente de la instauración de procedimientos democráticos que permitan la adhesión consciente y voluntaria de los asociados al orden vigente.
- **Manual:** Manual de Operación del Fondo de Infraestructura Social Municipal.
- **Órgano Fiscalizador Superior del Estado de Baja California:** es el Órgano del Congreso del Estado con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones para decidir sobre su organización interna, recursos, funcionamiento y resoluciones.
- **Presupuesto Participativo:** es una herramienta de democracia participativa o de la democracia directa que permite a la ciudadanía incidir o tomar decisiones referentes a los presupuestos públicos, generalmente sobre el presupuesto municipal.
- **Política Pública:** Es un mecanismo de participación y construcción ciudadana que permite resaltar la democracia y fortalecer la legitimidad de un gobierno, ya que la política se activa desde la sociedad civil tratando de reconstruir el Estado a partir de la identificación, análisis y caracterización de las necesidades y potencialidades de las comunidades, ya que se expone en la esfera pública, las visiones sobre calidad de vida y desarrollo.



ENCUESTA DE INVESTIGACIÓN.

EDAD: _____

GRADO DE ESTUDIOS: PRIMARIA_____ SECUNDARIA_____ PREPARATORIA_____
UNIVERSIDAD_____ MAESTRIA_____ DOCTORADO_____

OCUPACION: ESTUDIANTE _____ OBRERO_____ EMPLEADO_____ AMA DE CASA_____
PROFESIONISTA_____ OTRO_____

1.- ¿Qué tanto le interesa participar en los comités de obra del ramo 33?

a) Demasiado b) Mas o Menos c) poco d) Nada

2.¿Cuál es el motivo para que usted participe en los comités de obra del ramo 33?

a) Para mejorar mi comunidad b) porque me invitaron c) soy líder social

d) No Sabe no contesta e) otro motivo_____

3.- ¿Usted sabe en qué consisten los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal?

a) Si b) No c) Mas o Menos.

4. ¿Anteriormente el gobierno municipal le habían informado acerca de los comités de obra del FISM?

a) Si b) No

5.- ¿Anteriormente ha participado en los comités de obra? Si la respuesta es negativa especifique porque no participo.

a) Si b) No

a) Falta de tiempo

b) No me informaron

c) No me interesaba participar

d) No sabía cómo integrar mi comité

e) Otro

6. ¿está de acuerdo en que la ciudadanía tenga voz y voto en decidir las obras públicas y el gasto de los recursos del FISM del ramo 33?

a) Completamente de acuerdo b) De acuerdo c) En duda d) En desacuerdo.

7.- ¿Qué tan de acuerdo está con que la participación ciudadana contribuye a mejorar la calidad de vida de su comunidad y el desarrollo local?

a) Completamente de acuerdo b) De acuerdo c) En duda d) En desacuerdo.

8-¿Actualmente qué tipo de gobierno considera que tenemos de acuerdo a las decisiones de las obras de infraestructura social municipal?

a) gobierno que impone c) gobierno que toma en cuenta a los ciudadanos

c) gobierno Neutral d) No Sabe/No contesta

9. ¿como ciudadano le gustaría seguir participando en los comités de obra?

a) Si b) No c) No sabe No contesta