



**UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO**

---

---

**División de Ciencias Sociales y Económico  
Administrativas**

**El presupuesto participativo como factor de estimulación  
en la recaudación tributaria, OPB 2000-2015**

**Tesis**

**Para obtener el grado de:**

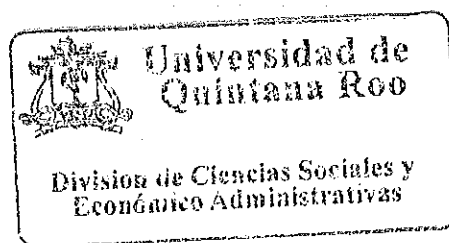
**MAESTRO EN ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO**

**Presenta**

**Rafael Gordillo Flores**

**Directora de Tesis**

**Dra. Crucita Aurora Ken**



**Chetumal, Quintana Roo, México. Mayo de 2019.**



# UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

## División de Ciencias Sociales y Económico Administrativas

El presupuesto participativo como factor de estimulación en la recaudación tributaria, OPB 2000-2015

Presenta: **Rafael Gordillo Flores**

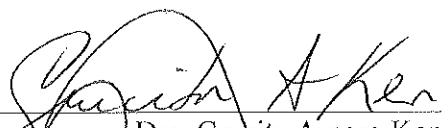
Tesis elaborada bajo la supervisión del comité de asesoría y aprobado como requisito parcial, para obtener el título de

Maestro en Economía del Sector Público


Aprobado por

COMITÉ DE SUPERVISIÓN DE TRABAJO DE TESIS:


DIRECTORA:

  
Dra. Crucita Aurora Ken

ASESOR:

  
Mtro. Naibor José Bardales Roura

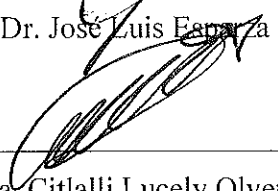
ASESOR:

  
Dr. Luis Fernando Cabrera Castellanos

ASESOR:

  
Dr. José Luis Fariña Aguilar

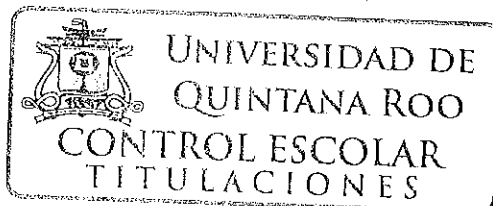
ASESOR:

  
Mtra. Citlalli Lucely Olvera Calderón



Universidad de  
Quintana Roo

División de Ciencias Sociales y  
Económico Administrativas



Chetumal, Quintana Roo. México. Mayo 2019.

## DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS

*“Dedico este trabajo a todos quienes han estado y a los que están, a quienes creen en mí y han compartido sus conocimientos a lo largo de este camino, que tanto me han ayudado en mi carrera”*

Doy gracias al destino por haberme permitido culminar mi maestría y con ello mi segunda tesis. Este fue un reto divertido y que sin duda me ha dejado mucha madurez sobre el camino.

Agradezco a mis compañeros de maestría por su amistad y apoyo en los salones de clase, nos divertimos y aprendimos mucho durante los cursos. Todos se llevan mi amistad.

A mis profesores, al Dr. José Luis Esparza, la Dra. Rene Lozano, al Mtro. Naiber Bardales y al Dr. Luis Fernando Cabrera, no me queda más que agradecerles todo lo aprendido, por su esfuerzo en formarnos académicamente y por su apoyo en todos los proyectos realizados. Agradezco especialmente al profesor Luis Fernando Cabrera y Mtro. Naiber Bardales por creer en mí, por apoyarme, aconsejarme y darme las facilidades para haber podido participar como ponente internacional en la ciudad de Córdoba, Argentina y en Toronto, Canadá, fue una gran experiencia que me aportó mucho en mi crecimiento profesional.

A mi directora de tesis, la Dra. Crucita, a quien agradezco por haber creído en mí desde el primer día que le expuse mi tema de investigación, pero sobre todo su amistad, su atención, paciencia y dedicación. Tiene todo mi cariño, aprecio y admiración, es pilar esencial de mi formación en este postgrado.

Fundamentalmente a mis padres, a mi familia y a mi novia Greta Guarneros, por siempre estar y darme el impulso necesario para salir adelante en los buenos y en los complicados momentos. Son mi orgullo y fortaleza, agradezco cada momento de apoyo que han dedicado a mi persona.

A mi paciencia.

Lo he logrado.

A todos ustedes, ¡GRACIAS!

**Rafael Gordillo Flores**

## CONTENIDO

	Página
<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>CAPÍTULO I. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: UNA HERRAMIENTA DE RECAUDACIÓN FISCAL</b>	6
1.1 La Nueva Gestión Pública	7
1.1.1 Participación ciudadana	9
1.1.2 Eficiencia administrativa	11
1.2 El presupuesto participativo	13
1.2.1 Metodología	14
1.2.2 Transparencia	17
1.2.3 Rendición de cuentas	19
1.3 La recaudación tributaria	21
1.3.1 En relación con el presupuesto municipal	23
1.3.2 Cultura de pago	25
1.4 Conclusiones: Relación entre presupuesto participativo y la recaudación tributaria	26
<b>CAPÍTULO II. EL CASO LATINOAMERICANO EN LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO</b>	33
2.1. Aplicación del presupuesto participativo en América Latina y México	34
2.2 Presupuesto participativo en Brasil	36
2.3 Presupuesto participativo en Perú	47
2.4 Presupuesto participativo en México	57
2.5 Conclusiones: experiencias de éxito del presupuesto participativo en América Latina y México	68
<b>CAPÍTULO III. EL CASO LATINOAMERICANO DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA</b>	71
3.1 Recaudación tributaria en América Latina y México	72
3.2 Recaudación tributaria en Porto Alegre	78
3.3 Recaudación tributaria en Perú	80
3.4 Recaudación tributaria en el Distrito Federal, México	82
3.5 Conclusiones: experiencias y retos del presupuesto participativo en la recaudación tributaria en América Latina	85
<b>CAPÍTULO IV. APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA EN OPB, UN RETO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA</b>	90
4.1 Cronología de los antecedentes de recaudación tributaria en Othón P. Blanco, 2000-2015	91
4.1.1 Evolución general de la recaudación tributaria	98
4.1.2 Participación de los tipos de ingresos de Othón P. Blanco	115
4.1.3 Comportamiento en el ingreso propio del presupuesto municipal	121
4.2 Antecedentes jurídicos del presupuesto participativo de Othón P. Blanco, 2000-2015	127
4.2.1 Marco Jurídico Nacional	129
4.2.2 Marco Jurídico Estatal	132

4.2.3 Marco Jurídico Municipal	136
4.2.4. Experiencias en el municipio de Othón P. Blanco	142
4.3 Conclusiones: el reto del presupuesto participativo y la recaudación tributaria en Othón P. Blanco	143
<b>CAPÍTULO V. SITUACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO ESTÍMULO PARA LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA EN OPB</b>	145
5.1 Evaluación de las características del presupuesto participativo y su aplicación en Othón P. Blanco	146
5.2 Estudio comparativo del presupuesto participativo en Othón P. Blanco con países de América Latina	149
5.3 Situación del presupuesto participativo en Othón P. Blanco y su estímulo como recaudación tributaria	156
5.4 Los factores que ligan al presupuesto participativo con la eficiencia en la recaudación tributaria que impactan en el desarrollo económico, social y político del municipio de Othón P. Blanco	161
5.5 Conclusiones y propuestas: el presupuesto participativo y la recaudación tributaria en el desarrollo político y social de Othón P. Blanco	166
<b>CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES</b>	169
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	177

## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

	Página
Ilustración 1. Vinculo entre el presupuesto participativo y la recaudación tributaria	28
Ilustración 02. Fases del Presupuesto Participativo en Perú	52
Ilustración 03. Fases del presupuesto participativo en el Distrito Federal, México	63
Ilustración 04. Ingresos presupuestarios del sector público en México, 2006-2009	76
Ilustración 05. Funciones y servicios de los municipios que dependen de recursos públicos	94
Ilustración 06. Estructura de los ingresos municipales	95
Ilustración 07. Integración de las finanzas públicas municipales en México	96
Ilustración 08. Mecanismos que justifican el presupuesto participativo	126
Ilustración 09. Elementos del presupuesto participativo que estimulan el Desarrollo Económico	162
Ilustración 10. Elementos del presupuesto participativo que estimulan el Desarrollo Social	163
Ilustración 11. Elementos del presupuesto participativo que estimulan el Desarrollo Político	165

## ÍNDICE DE TABLAS

	Página
Tabla 01. Elementos del presupuesto participativo que estimulan la recaudación	29
Tabla 02. Calendario anual del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil de 1989 a 1991	42
Tabla 03. Funciones de las principales Autoridades del presupuesto participativo en el Distrito Federal, México	62
Tabla 04. Inversión en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, 1989-2001 (porcentaje de gastos en relación con el PIB del gobierno central de la ciudad)	79
Tabla 05. Principales retos del presupuesto participativo en América Latina	85
Tabla 06. Marco normativo del sistema hacendario de los municipios en México	92
Tabla 07. Clasificación de los ingresos municipales según el origen de los recursos	97
Tabla 08. Integración de los impuestos de Othón P. Blanco 2000-2015	99
Tabla 09. Segmentación de Impuestos sobre los Ingresos en OPB 2000-2015	100
Tabla 10. Integración de los derechos de Othón P. Blanco 2000-2015	105
Tabla 11. Elementos que contempla el Reglamento de Participación Ciudadana del Municipio de Othón P. Blanco que estimulan la recaudación tributaria	140
Tabla 12. Características que fundamentan el presupuesto participativo y su aplicación en Othón P. Blanco	146
Tabla 13. Estudio comparativo del presupuesto participativo en Othón P. Blanco con países de América Latina	149

Tabla 14. Características que fundamentan el presupuesto participativo y su aplicación en Othón P. Blanco	157
Tabla 15. Conclusiones y recomendaciones del presupuesto participativo como factor de estimulación en la recaudación tributaria. OPB 2000-2015	174

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

	Página
Gráfica 01. Evolución de la recaudación del impuesto sobre la renta de personas físicas 2005-2015, en América Latina (15 países), en porcentajes del PIB	73
Gráfica 02. Variación de los ingresos tributarios (2015-2016) en América Latina, en puntos porcentuales del PIB	74
Gráfica 03. Recaudación tributaria total como porcentaje del PIB en Latinoamérica (2010)	77
Gráfica 04. Tasas de inversión pública en México (2000 - 2015), en porcentajes del PIB	78
Gráfica 05. Municipalidades de ciudades principales peruanas: impuesto predial 2003 - 2015	81
Gráfica 06. Tasas de inversión pública en Perú (2000-2015), en porcentajes del PIB	82
Gráfica 07. Evolución de la recaudación de impuestos en el Distrito Federal, México (2008-2016)	83
Gráfica 08. Evolución de la inversión pública en el Distrito Federal, México (2007-2016)	84
Gráfica 09. Ingreso por concepto de impuestos en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo 2000 – 2015	100
Gráfica 10. Impuesto sobre el patrimonio de Othón P. Blanco 2000-2015	101
Gráfica 11. Impuesto predial de Othón P. Blanco 2000-2015	102
Gráfica 12. Impuesto por el traslado de dominio de bienes inmuebles de Othón P. Blanco 2000-2015	103
Gráfica 13. Impuesto sobre la producción, el consumo y las transacciones de Othón P. Blanco 2000-2015	104
Gráfica 14. Otros impuestos en Othón P. Blanco 2000 - 2015	104
Gráfica 15. Ingreso por concepto de derechos en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo 2000 – 2015	106
Gráfica 16. Ingreso por concepto de derechos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo 2000 – 2015	107
Gráfica 17. Segmentación de la integración de derechos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo 2000 – 2015	108
Gráfica 18. Segmentación de la integración de derechos por el uso de licencias y permisos en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo 2000 – 2015	109
Gráfica 19. Ingreso por concepto de derechos por prestación de servicios en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo 2000 – 2015	110

Gráfica 20. Segmentación de la integración de derechos por prestación de servicios en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo 2000 – 2015	111
Gráfica 21. Ingreso por concepto de otros derechos en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo 2000 – 2015	112
Gráfica 22. Ingreso por concepto de contribuciones de mejoras en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo 2000 – 2015	113
Gráfica 23. Evolución general de la recaudación tributaria en Othón P. Blanco (2000-2015)	114
Gráfica 24. Ingreso por concepto de productos en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo 2000 – 2015	115
Gráfica 25. Ingreso por concepto de aprovechamientos en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo 2000 – 2015	116
Gráfica 26. Ingreso por concepto de participaciones federales (Ramo 28) en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo 2000 – 2015	117
Gráfica 27. Ingreso por parte de aportaciones federales (Ramo 33) en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo 2000 – 2015	118
Gráfica 28. Ingreso por concepto de otros ingresos en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo 2000 – 2015	119
Gráfica 29. Ingreso por concepto de financiamiento en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo 2000 – 2015	120
Gráfica 30. Porcentaje de los ingresos propios y de los provenientes de otros niveles de gobierno de los municipios en México 2000 - 2015	121
Gráfica 31. Comportamiento del ingreso propio en México 2000 – 2015	122
Gráfica 32. Porcentaje de los ingresos propios y de los provenientes de otros niveles de gobierno de los municipios del Estado de Quintana Roo 2000 - 2015	123
Gráfica 33. Comportamiento del ingreso propio en el Estado de Quintana Roo 2000 – 2015	124
Gráfica 34. Porcentaje de los ingresos propios y de los provenientes de otros niveles de gobierno del municipio de Othón P. Blanco 2000 - 2015	125



## INTRODUCCIÓN

El presupuesto participativo tiene antecedentes en su estudio, desde inicio del siglo XXI, cuando Boaventura de Sousa Santos (2004) presentó en su obra “*Democracia y participación: el ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*” una publicación muy detallada de su origen y aplicación en Porto Alegre, Brasil. Esta investigación ayudó en la comprensión de los procesos correctos que deben seguirse para que esta política pública sea exitosa. De igual manera orientó para la elaboración del calendario de actividades en las que deben participar la sociedad y los administradores públicos para una mejor aplicación del presupuesto público de la localidad. Los resultados de esta investigación reflejaron que una correcta aplicación del presupuesto participativo fue factor de estímulo para cumplir las responsabilidades tributarias de la población.

La recaudación tributaria en los gobiernos locales de México ha sido un reto a lo largo del tiempo, ya que siempre se ha requerido un esfuerzo superior para que la recolección de impuestos sea óptima en relación con las necesidades que el Estado requiere cubrir económicamente. Por lo general en los países de América Latina, es constante el desafío de tener una adecuada recolección tributaria, esto ha ocurrido consecuentemente tanto en la administración federal como en la administración municipal de los estados, sin importar si se ha dado alternancia partidaria o no, lo que ocasiona un limitado crecimiento y por ende una restringida aplicación de recursos públicos para la resolución de las necesidades y demandas de los ciudadanos.

La historia fiscal mexicana ha sido constante con su baja recaudación tributaria, en los tres niveles de gobierno, esto ha desencadenado una afectación en las finanzas públicas de cada año fiscal, siendo el gobierno municipal el más afectado con esta problemática. La baja recaudación es debido a diferentes motivos, en los que se puede mencionar la falta de transparencia, la evasión fiscal y la falta de estímulo para que la ciudadanía cumpla con sus responsabilidades tributarias, siendo el impuesto predial la recaudación más importante a nivel municipal, ya que es el que provee los recursos para que los ayuntamientos puedan cumplir con sus responsabilidades.

Sin embargo, es importante mencionar que Quintana Roo, tiene en su territorio dos de los municipios que más ingresos propios recaudan en el país: Benito Juárez y Solidaridad. A diferencia de los dos municipios antes mencionados, su capital Othón P. Blanco tiene su distribución presupuestal municipal de la siguiente manera: ingresos propios, participaciones federales y estatales, otros ingresos. Donde sus ingresos propios representan menos de la tercera parte de sus ingresos totales.

La baja recaudación tributaria en Othón P. Blanco es producto de diferentes factores, entre estos es considerado un municipio con actividad económica casi exclusivamente burocrática por ser sede de los poderes Estatales, dejando por un lado la explotación de sus riquezas naturales y el turismo; la falta de incentivos para estimular el comercio local, sumando a esto ser franja fronteriza que cuenta con el 16% de IVA, a diferencia de la frontera del norte de México esto ha resultado contradictorio ya que en lugar de aportar a la economía local ha frenado el consumo de los consumidores provenientes de los países de Centro América; un factor importante es la marginación que existe en las localidades rurales dentro del municipio y la poca representatividad que los ciudadanos perciben en las decisiones de la ejecución del presupuesto en las necesidades que el gobierno local supone ideales.

En la actualidad Othón P. Blanco, ya ha tenido una transición partidaria en la presidencia municipal, sin embargo, esto no ha sido garantía o estimulante para que la ciudadanía sea más responsable con sus obligaciones tributarias y hasta la actualidad no se ha ejercido el presupuesto participativo. Dada la premisa anterior, el municipio de Othón P. Blanco, cuenta con una grave problemática fiscal, ya que sus muy bajos ingresos propios no son lo suficientes para responder a las necesidades básicas de la población, teniendo como consecuencia que no haya inversión eficiente en la obra pública y servicios, detonando un desarrollo social y crecimiento económico insípido. Othón P. Blanco, no cuenta con una infraestructura sólida para su desarrollo comercial, turístico e industrial, y de mantenerse así la deuda pública y la marginación incrementará más con el paso del tiempo. Por ello es necesario identificar y proponer alternativas para que la población del municipio juegue un papel determinante en el impulso y financiamiento en los proyectos de inversión y crecimiento de su comunidad. Esto puede lograrse por medio del presupuesto participativo, ya que han existido casos mexicanos, donde su aplicación bajo un correcto diseño institucional ha estimulado la recaudación tributaria en los municipios.

Sin embargo, en la actualidad no se cuentan con los estudios que determinen como esta herramienta ha logrado impactar en la recaudación tributaria en los municipios mexicanos que lo aplican, en especial el caso del municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo. En la siguiente investigación se da respuesta mediante análisis cualitativos y cuantitativos a la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los factores que ligan al presupuesto participativo con la recaudación tributaria en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo, 2000-2015? De esta manera, esta investigación se enfocó en determinar los factores del presupuesto participativo que estimulan la recaudación tributaria, para proponer esta herramienta como medida solución en el caso Othón P. Blanco.

Siguiendo la estructura de esta investigación se formularon los siguientes objetivos:

**Objetivo central:**

- Determinar los factores que ligan al presupuesto participativo con la recaudación tributaria en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo, 2000-2015

**Objetivos subsidiarios:**

- Identificar las características teóricas que hacen del presupuesto participativo una herramienta que estimula a la ciudadanía para el cumplimiento de sus responsabilidades tributarias
- Sintetizar la experiencia de la aplicación del presupuesto participativo en América Latina y México, en relación con la recaudación tributaria
- Analizar la recaudación tributaria que forma parte de los ingresos propios del municipio de OPB, 2000-2015
- Compilar las bases jurídicas y sociales en Quintana ROO del presupuesto participativo, 2000-2015
- Identificar los factores que ligan el presupuesto participativo y la recaudación tributaria, en el municipio de Othón P. Blanco
- Analizar la situación del presupuesto participativo en Othón P. Blanco y su estímulo para eficientar la recaudación tributaria

A partir del planteamiento del problema, el establecimiento de los objetivos y con base en la investigación teórica y conceptual, se ha formulado la siguiente hipótesis: El presupuesto participativo bajo factores como: la vinculación gobierno-sociedad, elección de

representantes, foros, ejercicio de la democracia, contraloría social, rendición de cuentas, transparencia, inclusión social, y la apropiación del proceso por parte de la ciudadanía, genera una eficiencia en la recaudación tributaria que impacta en el desarrollo económico, social y político del municipio de OPB.

En esta investigación se utilizó el análisis cualitativa y cuantitativa, ya que se procesó información descriptiva de la organización de las entidades a tratar y se analizaron sus recaudaciones tributarias en el lapso 2000-2015. Se hizo una investigación documental para cada uno de los capítulos a realizar. En el primer apartado se consultaron artículos de revistas académicas y libros especializados, para definir y recuperar de la mejor manera las teorías a examinar.

En el segundo capítulo se utilizó información digital, consulta de publicaciones científicas, testimonios en el ciberespacio, documentos oficiales de los ejercicios deliberativos, libros, y artículos especializados, con el fin de caracterizar cada etapa del presupuesto participativo en América Latina y México, resaltando sus rasgos distintivos. En el capítulo tres se construyó, mediante la consulta a sitios oficiales, un concentrado de los ingresos económicos provenientes por concepto de recaudación tributaria de países latinoamericanos representativos donde se aplicó el presupuesto participativo, con el objetivo de analizar las experiencias latinoamericanas y determinar la relación existente entre los ingresos propios y la aplicación del presupuesto participativo.

En el cuarto capítulo se realizó una cronología de los antecedentes de la recaudación tributaria de manera general en el Estado de Quintana Roo, con el objetivo de aterrizarlo a nivel municipal, analizando el marco normativo del sistema hacendario de los municipios en México y con ello la evolución general en la temporalidad 2000-2015, de la recaudación tributaria, la participación de los tipos de ingreso, el comportamiento en el ingreso propio del presupuesto municipal y los antecedentes jurídicos en el municipio de OPB, para examinar y compilar el comportamiento financiero de los ingresos propios del municipio.

En el quinto y último capítulo mediante fuentes primarias, específicamente con fuentes documentales de periódicos y páginas web oficiales, se realizó la comprobación de la hipótesis, en la que se ejecutó una evaluación de las características del presupuesto participativo y su aplicación en OPB, se generó un estudio comparativo del caso del municipio con países de América Latina para contrastar la evolución y aplicación de las fases

del presupuesto participativo, asimismo, se señaló la situación del presupuesto en OPB y su estímulo como recaudación tributaria, y se determinaron los factores que ligan al presupuesto participativo con la eficiencia en la recaudación tributaria y que tienen impacto en el desarrollo económico, social y político en el municipio de OPB.

De esta manera se comprobó la hipótesis de investigación, la cual tiene la característica de formar parte de las primeras en indagar en la relación entre el presupuesto participativo y la recaudación tributaria en el municipio de Othón P. Blanco. Sin embargo, autores como Bou y Virgili, en 2008, ya han establecido una relación de factores condicionantes a cumplir, como las consideradas en el exitoso caso de Porto Alegre, Brasil, para que el presupuesto participativo sea una herramienta exitosa y que estimule la eficiencia en la recaudación tributaria y con ello el desarrollo económico, social y político en el municipio de OPB.

## **CAPÍTULO I. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: UNA HERRAMIENTA DE RECAUDACIÓN FISCAL**

En este capítulo se exponen las cualidades que tiene el presupuesto participativo hacia la sociedad, en especial a nivel de gobierno municipal, y su influencia en la recaudación tributaria en beneficio de las finanzas públicas, la cual ha estado aplicándose en diversos países del mundo, con éxito para las finanzas municipales y su aplicación. El objetivo del capítulo es identificar las características teóricas que hacen del presupuesto participativo una herramienta que estimula a la ciudadanía para el cumplimiento de sus responsabilidades tributarias.

Para hacer fácil su entendimiento, este capítulo está dividido en cuatro apartados con sus respectivos subapartados. Teniendo como primer punto: la Nueva Gestión Pública, en él se encuentran las características de esta nueva corriente de administración pública que en el mundo se ha estado desarrollando y aplicando. Este apartado cuenta con dos subapartados, primeramente, el tema de la participación ciudadana, en el que se adentra sobre las cualidades de la participación de la sociedad en la toma de decisiones del gobierno. Seguidamente se aborda el tema de la eficiencia administrativa, el cual es una de las características más representativas de la Nueva Gestión Pública y es pilar fundamental de su corriente.

En el segundo apartado, se aborda el desarrollo del presupuesto participativo, el cual es una herramienta producto de la Nueva Gestión Pública, cuanta con tres subapartados, siendo el primero la metodología de su aplicación. El segundo subapartado, es con relación a la transparencia, ya que es una de sus cualidades por la que se procura garantizar el correcto funcionamiento de los procesos de la administración pública. Como tercer subapartado se tiene la rendición de cuentas, que hace referencia a la capacidad de las instituciones administrativas para hacer responsables a los políticos y a los gobernantes de sus decisiones y sus actos, en los diferentes niveles de poder.

En el tercer apartado se encuentra la recaudación tributaria, el cual está dividido en dos subapartados. El primero en relación con el presupuesto municipal, en el contiene la interacción de este nivel de gobierno con la recaudación. En el segundo subapartado se aborda la cultura de pago, el cual es una de las principales características de la sociedad con

respecto a la recaudación tributaria. Y por último se concluye la relación entre presupuesto participativo y la recaudación tributaria, el cual expone el proceso del presupuesto participativo y sus estimulantes con respecto a la recaudación tributaria.

### *1.1 La Nueva Gestión Pública*

En los últimos años una nueva corriente ha estado influyendo en la administración pública de los diversos países democráticos, esta ola es llamada la “Nueva Gestión Pública”, la cual ha llegado para hacer eficaz y eficiente a las administraciones actuales de las naciones soberanas, la Nueva Gestión Pública tiene como fin el impulso de una administración eficaz y eficiente, que sea competente con las necesidades de los habitantes al menor costo posible, por medio de mecanismos que accedan a los procesos de transparencia y que impulsen la participación ciudadana (García, 2007: 37).

La Nueva Gestión Pública (NGP) tiene su origen en la década de los ochenta, en la administración pública en los países anglosajones, como Nueva Zelanda, Australia y Reino Unido (Hood, 2006: 3), donde fue promovida como medio a dar solución a los problemas que caracterizan a la burocracia tradicional, como lo son la toma de decisiones de los gobiernos en una crisis fiscal, la aplicación del presupuesto y resolución de las demandas ciudadanas, entre otras.

La NGP es una expresión, que en los últimos años ha estado sonando con mayor fuerza, primeramente, en los países anglosajones y posteriormente en el resto del mundo. Puede definirse como, “un conjunto de decisiones y prácticas administrativas orientadas a flexibilizar estructuras y procesos y a introducir mayores competencias en el sector público, con el propósito de mejorar los resultados de la acción gubernativa” (Cejudo, 2013: 17). Por lo que se puede mencionar, que la NGP tiene la característica de seguir las novedades de la administración, con base en las críticas y en las firmezas, con fin de convertirse en parte de las herramientas usuales de la gestión pública. Guerrero (2001: 8) la define como “un movimiento de reforma del sector público, con base en el mercado como modelo de relación política y administrativa, cuyo sustento doctrinario está fundamentado en la opción pública, la teoría del agente principal, la gerencia de calidad total y la economía de costos de transacción”.

El paso del tiempo en la administración pública ha tenido como consecuencia, el imponer más atención sobre ella, para poder convertirla en un mecanismo apropiado para la obtención de los fines del Estado. Uno de los primeros en estudiar y plantear iniciativas en la administración pública, fue Weber (1981: 24), bajo su prototipo con el nombre de “modelo burocrático”, demandando en él un estricto apego de las acciones de los servidores públicos a un marco normativo y procedimental que fuera garantía del compromiso pública de su ejercicio. Lo anterior, reforzado con un alto profesionalismo procedente de procesos de selección y ascenso de carácter meritocrático.

A mitad del siglo XX el interés general se puso en la reforma organizacional, encaminada al desarrollo de la administración en cercana relación con los objetivos del desarrollo económico, para posteriormente pasar a los procesos de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Como conclusión la propuesta universal de convertir la administración pública y sus procesos de gestión de manera similar al funcionamiento de las empresas privadas, abarcando una gran variedad de propuestas organizacionales bajo el concepto de una “Nueva Gestión Pública “se fue dando gradualmente con el objetivo de optimizar los procesos públicos administrativos (Guerrero, 2008: 95-96).

Lo anterior fue la propuesta antes de ser plasmada en documento, con origen en la práctica empleada en la administración pública de los países anglosajones, como Nueva Zelanda, Australia y Reino Unido, donde se generó todas las bases de recursos teóricos para fundamentar su existencia. Desde el punto de vista teórico y metodológico, la nueva gestión pública, tiene sustento en las siguientes vertientes teóricas: la teoría de la elección pública, el gerencialismo privado, la teoría de la agencia y el neoinstitucionalismo.

La Nueva Gestión Pública comenzó cuando los gobiernos anglosajones, deseaban solucionar la crisis fiscal del Estado mediante diferentes propuestas. Esta crisis tuvo su origen en los años setenta por factores como el desempleo, inflación, crisis energética, entre otros problemas con relación directa con el Estado, por lo que se tuvo que replantear el tradicional sistema de administración pública. De esta manera fue necesario y favorable aplicar políticas e ideas al mercado y a la administración, con base en las prácticas de “proveedores y compradores de bienes y servicios” de la administración privada (Cejudo, 2013: 19-21).

El objetivo de la Nueva Gestión Pública es estimular al sector público para que trabaje de manera prioritaria en los lugares donde no exista un proveedor de servicios adecuado. Por



esta razón, compite o asiste con el sector privado, con fin de satisfacer las necesidades públicas, dotándoles a los ciudadanos un rol más activo en el campo público, de tal manera que la administración pública, a pesar de no ser una empresa vaya dejando a tras los rigurosos e ineficaces procesos burocráticos y se vuelva más competitiva en la obtención de soluciones a las necesidades públicas (García, 2007: 38). En síntesis, la NGP resalta el afán de los conceptos de eficiencia, eficacia y economía en la administración pública y sus programas, procurando lograr la mayor calidad de los servicios que demandan los ciudadanos (Leeuw, 1996: 92). Por ello esta corriente de la administración pública es fundamental para poder entender las nuevas herramientas que han estado surgiendo para la resolución de las necesidades de la sociedad.

### *1.1.1 Participación ciudadana*

La participación ciudadana es algo elemental para el correcto desarrollo de una sociedad, esto porque es una oportunidad de descentralizar el poder por parte del gobierno a la hora de tomar decisiones. Desde la perspectiva normativa, la participación ciudadana puede restringirse a aquellos que representan una respuesta, individual o colectiva, de la sociedad a una convocatoria realizada por parte de las autoridades gubernamentales en aquellos espacios institucionales que éstas designan o crean (Balbis, 2005). Por lo que esto se puede interpretar como todo lo que el gobierno puede hacer o no mediante la exigencia de la población. Al respecto, la participación ciudadana es un componente esencial de la democracia como forma de organización social y de gobierno, por lo que puede ser institucional o autónoma (Ziccardi, 2000: 2).

La participación ciudadana es un concepto regularmente empleado para designar un conjunto de procesos y prácticas sociales de diversa índole. De aquí, el problema o riqueza de su carácter, del que se desprenden diferentes significados. Esto es un problema porque la pluralidad de significados, en ciertos momentos, ha conducido a un empleo analítico (e incluso político) bastante ambiguo. Es una riqueza porque la multiplicidad de nociones mediante las que se ha enunciado ha permitido acotar, cada vez con mayor precisión, los actores, espacios y variables involucradas.

Por su parte, Velázquez y González (2003: 57) mencionan que: “la participación puede ser entendida como una forma de acción individual o colectiva que implica un esfuerzo racional e intencional de un individuo o un grupo en busca de logros específicos, tomar parte de una decisión, por ejemplo, a través de una conducta cooperativa”.

Asimismo, Villareal (2009: 31) se refiere a la participación ciudadana como “el involucramiento de los individuos en el espacio público estatal y no estatal desde su identidad de ciudadanos, es decir, de integrantes de una comunidad política. Esta participación está vinculada a los modelos de democracia y al tipo de relación gobierno-sociedad que se quiere construir”. Por lo que los ciudadanos y su actividad dentro de la sociedad son el componente indispensable para la participación.

Cunill (1997: 251-252) se va más a detalle y distingue cuatro clases de participación, las cuales son, social, comunitaria, política y ciudadana. Las describe de la siguiente manera:

- a) Participación social, se refiere a la que se da respecto con la pertinencia del ciudadano en las asociaciones u organizaciones, con el fin de defender los beneficios de sus integrantes, y el principal participante son las instituciones sociales y no el Estado;
- b) Participación comunitaria. Es la contribución de los individuos de manera colectiva, con objetivo al desarrollo de su comunidad a través de atención a las necesidades de sus miembros. El apoyo asistencial juega como interlocutor principal, dejando por un lado al Estado;
- c) Participación política. Es la relación de los ciudadanos en los mecanismo y organizaciones formales del sistema político, como lo son: parlamentos, partidos, ayuntamientos, elecciones. Esta participación es mediada por los mecanismos de representación política;
- d) Participación ciudadana. Es en la que los habitantes se relacionan de manera directa en acciones públicas, con un conocimiento amplio de lo político y una perspectiva del espacio público como sitio de los ciudadanos. La principal característica de este tipo de participación es que relaciona al Estado y a los ciudadanos en la decisión de los objetivos de bien colectivo y como alcanzarlos.

La participación, en términos empíricos, cambia dependiendo del contexto social de cada realidad social y política. Por lo general se refiere como participación ciudadana a la emisión del voto en las elecciones populares locales, lo cual es una percepción muy limitada. La participación abarca el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas no sólo en tiempos electorales.

Pérez (1999: 180) menciona a un pensador especializado sobre el tema, Mauricio Merino, quien dice que la participación es un sinónimo de formar parte, la transición de ser un ente solitario por convertirse en parte de una organización conformada por más de una persona. De igual manera significa compartir algo con alguien, por lo que participar puede ser visto como un acto social. La participación se encuentra en el centro de la sociedad, dado que requiere que la gente sea competente de estar continuamente presente en la toma de decisiones que incumben a lo colectivo y que orientan el rumbo del Estado.

Por lo anterior se puede decir que la participación ciudadana juega un papel relevante en diversos espacios del aparato público, por lo que la opinión y participación ciudadana siempre debe estar encaminada al bien colectivo o público. Para fortalecerla es necesario institucionalizar mecanismos, organismos, procesos y normas (Pérez, 1999: 181-182).

En la actualidad, la participación como concepto es utilizado para poder explicar las tendencias de las personas y grupos sociales en las diferentes etapas que resuelven asuntos de interés público, esto se refiere a los métodos empleados, como lo pueden ser: consultas y planteamiento de propuestas (Pérez, 1999: 179).

En efecto, la participación ciudadana conduce a una manera de acción promovida deliberadamente ya sea por uno o más individuos. De manera, que es una acción fundada e intencionalmente, en búsqueda de objetivos concretos, como lo pueden ser tomar parte en una decisión, abrirse al debate, integrarse a una iniciativa.

### *1.1.2 Eficiencia administrativa*

Una de las características más representativas de la NGP, tiene que ver con la eficiencia administrativa, la cual es pilar fundamental de su corriente, concepto que en su interpretación resulta ser más compleja en comparación a la eficacia, ya que su aplicación abunda en diversas ciencias y definiciones administrativas como económicas, entre otras. Asimismo, la

falta de consenso en la definición de los diversos diccionarios ha aportado a no haber una clara definición sobre su aplicación en las diversas ramas de estudio. Por un lado, el Diccionario de la Real Academia Española señala que la eficiencia es “virtud y facultad para lograr un efecto determinado”, esta definición da pie a pensar que eficacia y eficiencia son sinónimos. Por su parte, Mokate (1999: 4) define características como los costos utilizados y los resultados logrados, definiendo a la eficiencia como “la relación existente para lograr algo y el resultado logrado, con base en la productividad”.

En la administración la eficiencia hace énfasis en la relación entre los medios y los fines. Plantea que la administración es eficiente si cumple sus objetivos al menor coste posible, y el no cumplir adecuadamente los objetivos tiene como resultado un desperdicio de insumos o recursos lo que propicia la ineficiencia de los procesos administrativos (Mokate, 1999: 5). Se tiene que recalcar que en ninguna de las definiciones se menciona que la eficiencia se logra solo y como consecuencia de minimizar los costos, sino que se propone un estándar a la minimización de costos: cumplir el objetivo a mínimo costo o general un mayor logro, para un determinado costo (Mokate, 1999: 6).

Por otro lado, Manene (2010: 1), se refiere a la eficiencia “como la relación entre los recursos utilizados en un proyecto y los logros conseguidos con el mismo”. Dado lo anterior, se concibe que la eficiencia se obtiene cuando se utilizan menos recursos para alcanzar un mismo objetivo o, por el contrario, cuando se obtienen más objetivos con los mismos o menores recursos.

Al hablar sobre eficiencia, se hace referencia a la medición de los esfuerzos que se necesitan para lograr los objetivos. Los elementos característicos de la eficiencia lo son: el tiempo, el costo, el uso adecuado de factores materiales y humanos, cumplir con la calidad propuesta. Al aplicar estos factores en el momento oportuno y al menor costo posible, se estará previendo un escenario de eficiencia (Manene, 2010: 1).

En la NGP la aplicación del concepto de la eficiencia en el funcionamiento de la administración pública tiene sus bases en el funcionamiento de la empresa privada, por lo que se pudiera intuir que ambos tienen los mismos objetivos y fines, sin embargo, esto no es así. Por un lado, el objetivo de cualquier empresa es principalmente el fin de lucro, proveer al consumidor de los bienes que esta oferta, ya sea por gusto, necesidad, etc. Teniendo como

punto de diferencia que a muchas empresas poco les incumbe el verdadero impacto que los servicios y/o productos que ofertan, tienen en el usuario o consumidor.

De esta manera, para las empresas, eficiencia es maximizar sus ganancias minimizando los costos de producción. En cambio, en la administración pública, se debe ser antes eficaz que eficiente, esto es porque deben causar con su gestión un impacto positivo en la población que se gobierna. Es síntesis la administración pública a diferencia de la administración pública no está para ganar dinero, sino para servir equitativamente, ser intermediario y proteger a la población.

### *1.2 El presupuesto participativo*

A finales del siglo XX una nueva ola democratizadora ha estado repercutiendo en la escena social y en los gobiernos latinoamericanos. La nueva tendencia insiste en que la política deliberativa, anclada en la participación ciudadana vinculante, debe ser incorporada a las democracias electorales actuales. En concreto, se busca que sean diseñados e instrumentados mecanismos de participación que logren captar las opiniones ciudadanas, que éstas alcancen sitios relevantes en la agenda pública y de gobierno. De esta manera surge en Brasil, el presupuesto participativo, como una herramienta de la NGP.

El presupuesto participativo es definido por Genro & De Souza (1999: 16-17) como un mecanismo de decisiones que, en conjunto a los poderes ejecutivo y legislativo, democratizaron positivamente la acción política e hicieron participe a los ciudadanos a un nuevo espacio público, que maximizó el ejercicio de los derechos de la población e impulsó a los habitantes a ser más rigurosos y críticos. Su causa principal es influir de manera directa sobre la aplicación y conveniencia de las inversiones públicas, y consecuentemente generar una repartición de los recursos en las zonas donde más demanden los ciudadanos y apoyar a las aptitudes políticas de la voluntad colectiva.

Otra definición expresada por Genro & De Souza (1999) es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde la población tiene el derecho de participar, discutir y decidir con relación al presupuesto y las políticas públicas. La participación de los habitantes no tiene límite en el acto de votar para elegir a su representante al ejecutivo o al legislativo, sino que de igual manera decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno,

pasando así de ser colaborador de la política a ser protagonista indeleble de la gestión pública (Genro & De Souza, 1999: 18).

Los aportes del presupuesto participativo se reflejan en las vías que establece para:

- i) el desarrollo de una mayor eficiencia y transparencia en la gestión pública, ya que compiten y debaten entre todos sobre el gasto destinado de los impuestos;
- ii) contribuye a mejorar la comunicación entre la ciudadanía y la administración, creando de esta manera espacios de diálogo entre los ciudadanos, políticos y los burócratas;
- iii) es un proceso abierto para el público en general, por lo que facilita la participación directa de todos los ciudadanos, dejando atrás a la participación representativa que se da cada determinado periodo;
- iv) es un mecanismo autorregulado, por lo que los ciudadanos son los que deciden cuales son las reglas que deben regir el proceso;
- v) anima a los ciudadanos a ser solidarios y unidos, en relación con los problemas que los aquejan y las demandas del resto (Goldfrank, 2006: 26).

De esta manera se puede analizar que los presupuestos participativos no tienen una decisión única, ya que varían en su ejecución en cada lugar que lo aplican. Lo que sí se puede asegurar es que, tienen una referencia directa con el dinero y los recursos públicos, que son destinados a la resolución de las demandas de los ciudadanos, estos recursos tienen su origen en la recaudación tributaria que ejercen los gobiernos locales, y estos recursos públicos están sujetos en gran parte a la responsabilidad tributaria que los habitantes ejercen. Por lo anterior, es necesario conocer su metodología ya que es lo que le da sustento al presupuesto participativo para poder ejercer todas las decisiones que la población decide de manera democrática a través de la participación ciudadana.

### *1.2.1 Metodología*

Sobre los distintos momentos del proceso del presupuesto participativo, Santos (2004: 119) menciona que el primer paso es la discusión temática del presupuesto en sus dieciséis regiones en plenarias temáticas. Son cinco áreas temáticas las que se abordan: a) transporte

y circulación; b) educación, cultura y recreación; c) seguridad social y de salud; d) desarrollo económico e impuestos; e) organización y desarrollo urbano.

La primera ronda consiste en asambleas en las dieciséis regiones en las que se dividió el municipio de Porto Alegre, donde cada una decide su propia agenda. Santos (2004: 119) menciona que en esta etapa que por lo general se realiza en el mes de marzo y sin interferencia del municipio, los ciudadanos acumulan sus demandas y deciden su propia agenda. Posteriormente se realiza la segunda ronda, la cual se lleva a cabo durante marzo y abril. Es en esta ronda donde el gobierno municipal rinde cuentas de sus acciones, presenta a los representantes de la comunidad y a la sociedad en general el plan de inversiones del año anterior y aprobado para el presupuesto del año siguiente. Aquí se aprecian elementos como la transparencia, la formación para la participación y el ejercicio del voto de los involucrados.

El segundo paso del presupuesto participativo consta de la realización de dos rondas de asambleas regionales y temáticas, las cuales están a disposición a la participación individual de los habitantes, representantes de organizaciones cívicas y los delegados del Ejecutivo. Estas rondas pudieron llevarse a cabo gracias a las asociaciones ciudadanas que con anterioridad habían estado tomando fuerza en el estado de Río Grande do Sul, ya que fueron un gran impulso para la consolidación de los grupos vecinales adherentes al presupuesto participativo.

Una vez hechas todas las reuniones pequeñas, se realiza la segunda ronda, la cual se lleva a cabo con las asambleas regionales y temáticas, durante junio y julio, es cuando comienza la elaboración interactiva del presupuesto participativo. Harnecker (1999: 27) menciona que es ahí donde cada región y área temática entrega sus prioridades y demandas jerarquizadas. Posteriormente se eligen los delegados al consejo de la ciudad. A estas reuniones también asisten los funcionarios municipales, pero no tienen derecho a voto.

El tercer paso son las reuniones especializadas de los representantes populares, donde las más importantes son las reuniones del Consejo del presupuesto participativo y el Foro de delegados. Harnecker (1999: 28) dice que este consejo tiene como una de sus principales tareas elaborar el presupuesto y el plan de inversiones y servicios de la ciudad, reúne las peticiones de las distintas zonas semanalmente, siendo los participantes dos consejeros por cada región, un representante del sindicato de trabajadores municipales del ayuntamiento, uno de la Unión de Asociaciones de Pobladores de Porto Alegre, un representante del

gabinete de planificación y uno de la coordinación de las relaciones con la comunidad; de nuevo, los representantes del gobierno tienen voz, pero no derecho a voto, para evitar imponer la voluntad de las autoridades o influenciar a los ciudadanos.

Santos (2004: 124), menciona que los foros de delegados son órganos colegiados con funciones de consulta, movilización y control. Su objetivo es ampliar la participación de la población, especialmente en cuanto a la preparación del plan de inversión y supervisión de trabajos que realiza el ayuntamiento. La elección de los miembros del foro de delegados es mediante votos, en donde participan todos los ciudadanos mayores a dieciséis años. El periodo de los delegados y concejales puede ser revocable a través de reuniones regionales o temáticas. En el caso de los concejales, su cargo puede ser revocado por el foro de delegados regional en asamblea especial convocada por esa razón y anunciado con una anticipación de dos semanas.

La cuarta fase del presupuesto participativo en Porto Alegre comprende de julio y agosto. En esta etapa los concejales y delegados toman posesión, e inician la fase de preparación detallada del presupuesto. Al mismo tiempo el ayuntamiento estudia y compatibiliza las demandas de las secretarías municipales, posteriormente prepara el presupuesto a proponerse. El Consejo de Presupuestación Participativa y Gobierno debate los criterios de asignación de recursos, determina el plan de trabajo y la reglamentación interna (Santos, 2004: 124, 127). El Consejo de Presupuestación Participativa y Gobierno realiza sus tareas en dos fases: en primer lugar, la discusión de temas relacionados a ingresos y gastos, en la discusión no se definen las obras, estas se discuten hasta que la ley del presupuesto sea diseñada y enviada al legislativo antes del día 30 de septiembre. Si la Cámara aprueba las decisiones del consejo municipal el documento retoma la vía de la presupuestación para ser puesto en práctica al año siguiente; la segunda fase es la preparación del plan de inversión, éste incluye una lista detallada de actividades y trabajos priorizados por el consejo (Santos, 2004: 127; Navarro, 1998: 12).

Una vez discutido el plan de inversiones, se tienen que llevar una serie de pasos para la asignación de recursos, donde la población elige las obras prioritarias. Navarro (1998) señala que el primero es que en todas las reuniones de las regiones se discuten y eligen un grupo de prioridades en orden decreciente, son cuatro de siete prioridades conocidas como patrón. Las cuatro prioridades por ejecutar se eligen mediante votación y asignación de



puntos, cuatro es el puntaje más alto y uno el más bajo (Navarro, 1998: 12). En este momento, de nuevo, se observa el cumplimiento del elemento democracia directa de nuestro modelo de análisis, así como la realización de deliberación pública.

En el segundo paso las votaciones son sumadas, y es así como resultado de las elecciones de prioridades de las regiones, en todo momento se puede conocer cuáles son las prioridades. Ya teniendo el orden de las necesidades, según con la selección de la región, se procede a investigar y determinar la distribución de los recursos. Después de aprobar el peso o puntaje de cada petición; a través de una fórmula se determina la proporción del presupuesto para cada tema de cada región. Ya que el presupuesto y el plan de inversiones esté listo y es aprobado por el consejo municipal se convierte en una propuesta de ley, que es analizada y votada en la Cámara Municipal (Navarro, 1998: 13-14). Los estudiosos del tema insisten en que, aunque existen negociaciones, los concejales en la Cámara no afectan la estructura concreta del presupuesto participativo, pues están conscientes de que es resultado de un auténtico proceso de representación social y política (Universidad Politécnica de Madrid, 1996: 26). Por último, la aprobación de la ley o presupuesto por la Cámara es un momento en el que podemos ver el criterio de combinación de democracia directa y participativa de nuestro modelo de análisis.

Siguiendo esta metodología el presupuesto participativo logró instalarse con éxito en Porto Alegre, Brasil, por ello su estructura es referencia para replicar la herramienta en los gobiernos municipales que deseen aplicarlo.

### *1.2.2 Transparencia*

La NGP, tiene como una de sus principales características a la transparencia, ya que es una de sus cualidades por la que se procura garantizar el correcto funcionamiento de los procesos de la administración pública, donde se debe contar con la información al alcance de la comunidad, para que los ciudadanos sean los observadores y seguidores de las decisiones y procesos que la administración ejerce. Por ello, es necesario proceder a su análisis y definición.

Después del inicio de la aplicación de la nueva gestión pública durante la década de 1990, en el inicio del siglo XXI, numerosos países ya contaban con principios o reformas de

la NGP en sus administraciones. Este factor ha funcionado como mecanismo para incentivar los aspectos de legitimidad de la aplicación del poder, facilitando la cercanía o abriendo el gobierno a la ciudadanía, esto por encima de aumentar la capacidad administrativa del gobierno.

Dicho lo anterior, se puede analizar en numerosos países que aplican la NGP, tienen como uno de sus ejes principales la transparencia gubernamental para eficientar la gestión y el desempeño correcto de la administración pública (Velasco, 2013: 386). Por lo que es necesario definir a la transparencia, la cual es un concepto elemental de la NGP y que puede ser interpretado de diferentes maneras. El concepto de transparencia surge por la necesidad de evitar el abuso del poder por parte de los gobernantes, buscando de esta manera el equilibrio con la participación ciudadana activa para convertir a los ciudadanos en un factor de control y vigilancia del sector público (Vergara, 2008: 18)

Hood (2006: 3-23) menciona que la transparencia es multidimensional y que puede ser interpretada de diferentes maneras con respecto al gobierno. Es así como define cuatro formas de entenderla, teniendo: a) Transparencia como gobierno de reglas. Lo cual se refiere a que los gobiernos deben basarse en regulaciones y normas en su actividad, para evitar la toma de decisiones arbitrarias y sin consenso a la población, por parte de los gobernantes; b) Transparencia como pureza y franqueza. Esto viene con relación a la discusión de los asuntos administrativos y de interés de la sociedad, deben ser discutidos y manejados a la vista de todos con veracidad; c) Transparencia como libre acceso a la información pública. Es el derecho de la sociedad a acceder a documentos y expedientes gubernamentales, la cual es la manera más común de entender la transparencia en la actualidad, ya que es la que más ha influido en el marco normativo de la administración; d) Transparencia como participación ciudadana en la toma de decisiones. Esto es enfocado a los mecanismos como lo son las asambleas deliberativas abiertas y que la toma de decisiones sea colectiva, por medio de un intercambio de argumentos entre la sociedad y el gobierno. Puga (2014) se refiere a la transparencia como un componente central de un buen gobierno, en el que se estimula el control y la rendición de cuentas de los servidores públicos y políticos, con el fin de garantizar la facilidad de la ciudadanía a acceder a la información gubernamental para poder responsabilizarlos de sus acciones. De esta manera la transparencia es fundamental para el

desarrollo correcto de la gestión pública, para fortalecer el vínculo entre el gobierno y la ciudadanía.

### *1.2.3 Rendición de cuentas*

Como se ha observado la rendición de cuentas es un elemento clave de la NGP, esto puesto que es un mecanismo fundamental de las democracias actuales, ya que hace referencia a la capacidad de las instituciones administrativas para hacer responsables a los políticos y a los gobernantes de sus decisiones y sus actos, en los diferentes niveles de poder. Por lo que su principal función es evitar y en el caso más grave, castigar el abuso de poder, con el fin de estimular un correcto desempeño y toma de decisiones en beneficio del interés general por parte de los funcionarios, representantes, líderes políticos y gobernantes, al saber que pueden ser llamados a dar cuentas a la ciudadanía (Crespo 2001: 7).

La rendición de cuentas se ha convertido en un elemento clave de las democracias representativas en la actualidad, en virtud de que representa uno de los principales instrumentos para controlar la arbitrariedad del poder y garantizar que los gobernantes cumplan con honestidad, transparencia, eficiencia y eficacia la representación delegada por la ciudadanía, por medio de un ejercicio democrático al elegirlos sus representantes (Ugalde, 2002: 9).

Rendición de cuentas tiene su origen de la traducción del término anglosajón “accountability”, que en su significado original es “ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable ante alguien de algo”. Accountability emana de la palabra anglo “account”, que significa “descripción oral o escrita de eventos o situaciones particulares, explicación de una conducta a un superior, balance de ingresos y gastos, etc. En inglés, el sustantivo “account” deriva en dos términos, el primero “accouting”, que se refiere a la profesión de la contabilidad, y por otro lado “accountability”, que se refiere al acto de dar cuentas. Sin embargo, en el idioma español este término es diferente, ya que “cuenta” la traducción de account”, solo es derivado del término de “contabilidad” y no se desarrolló un término referente al acto de dar cuentas (Ugalde, 2002: 17-18).

Por otra parte, Schedler (2004: 12) define a la redición de con base en dos dimensiones básicas, “por un lado la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre

sus decisiones y de justificarlas en público (answerability), por otro lado, la capacidad de sancionar a funcionarios y políticos en caso de haber violado sus obligaciones políticas (enforcement), estas dos dimensiones conforman la “accountability”.

Para Dunn (1999: 302-305), la rendición de cuentas debe estar sujeta a sanciones y estímulos, para que sea encaminada a la responsabilidad o a la sensibilidad de un gobierno. Por ello resalta cinco características de la rendición de cuentas para distinguirla de conceptos semejantes: a) Delegación. La rendición de cuentas involucra la delegación de la autoridad y responsabilidad de un sujeto a otro; b) Representación. La delegación de autoridad significa que el sujeto que representa a los demás sujetos debe rendir cuentas de todo lo que decide y hace en su nombre; c) Responsabilidad mutuo. La rendición de cuentas involucra una responsabilidad dual, ya que permite que el individuo que representa ofrezca información detallada de sus actos a los representados, y los representantes pueden seguir las acciones del representante detectar posibles incumplimientos y en su caso sancionarlo; d) Sanciones. Esto se refiere a cuando los representantes incumplen con sus responsabilidades, los representados tienen mecanismos para imponerle castigos y sanciones; e) Contrato. La delegación de la autoridad de los representados implica un tipo de contrato, este puede ser de carácter informal a través de acuerdos verbales o sociales, o de carácter formal a través de leyes y reglas escritas, el primero puede ser rechazo o pérdida de confianza por parte de la sociedad, mientras el segundo puede ser el desafuero o penas administrativas.

McLean (2009: 9), menciona a la rendición de cuentas como el “requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimiento que les son señalados y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño”.

Otra definición es dada por Przeworski, Stokes & Manin (1999: 29), quienes expresan que es “la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último custodio de la soberanía en una democracia”. De esta manera la rendición de cuentas queda establecido como un factor clave de la NGP que en la actualidad viene tomando cada vez más fuerza por demanda ciudadana.

### *1.3 Recaudación tributaria*

Se entiende por recaudación tributaria al acto que aplica alguna entidad, en este caso el Estado o el gobierno, con el fin de reunir capital para poder invertirlo y usarlo en múltiples actividades que le competen realizar. La recaudación tributaria es un mecanismo imprescindible para todos los gobiernos, por razón de ser los recursos que puede manejar una administración para asignar a diferentes áreas como la administración pública, salud, medio ambiente, educación, comunicación trabajo, etc. La recaudación tributaria es organizada por cada región de modo propio, ya que existen diferentes jerarquías o figuras fiscales que pueden tener importes a pagar menores o mayores, dependiendo de los elementos antes mencionados.

Esta idea parte desde la existencia del hombre, ya que desde la época primitiva los seres humanos al formar parte del colectivo cedían ciertos bienes para ponerlo al alcance de todos. Por lo que la recaudación tributaria es por lo general, el conjunto de impuestos, gravámenes y tasas que los ciudadanos deben pagar y que es característico dependiendo de las condiciones de vida, actividad laboral, zona de residencia, entre otras. Todos esos recursos que se recolectan a lo largo del año por el Estado deben ser invertidos en el territorio del que se les extrajo a los habitantes (Bembibre, 2011: 1)

Una definición más sobre la recaudación tributaria se tiene que, es una manifestación de la actividad administrativa conducente a la aplicación de las contribuciones, lo que se concibe como tributos, la recaudación está incluida dentro del marco de derecho tributario formal. Por lo que la gestión recaudatoria recae en el ejercicio de la función administrativa propio a la ejecución de los créditos tributarios y demás de derecho público (Sánchez, 2008: 1).

Por otro lado, se menciona que son las participaciones que el gobierno obtiene por las imposiciones fiscales que en manera unilateral y obligatoria establece el Estado a las personas físicas y morales, con base en la ley, para el financiamiento del gasto público. De la misma manera el término de ingresos propios juega un papel determinante en la recaudación tributaria y el presupuesto participativo, ya que es la base económica por la que se ejerce en un municipio, por lo que es necesario definirlo. Una aproximación de los ingresos propios podría ser que, son “la totalidad de las percepciones de las diversas entidades del sector público” (Blas, 2014: 325). Por otro lado, también se puede definir como el ingreso de

recursos financieros del sector público, por concepto de impuestos, derechos por la prestación de servicios públicos, por la vena de bienes y servicios, y con la particularidad que los impuestos propios son la totalidad de las recolecciones de las diversas entidades del sector público, a expresión de las transferencias y los ingresos por financiamientos.

De igual manera Ibarra (2010), establece que los ingresos propios de una entidad están constituidos por:

a) ingresos tributarios: una entidad tiene como principal fuente de recursos económicos el sistema de ingresos tributario. Esto se refiere al cobro obligatorio de impuestos. Este sistema procura afectar a todos y todo, de tal manera que nada ni nadie que tenga capacidad contributiva deje de pagar algún tipo de impuesto con los que cuenta la entidad. Todos los impuestos disminuyen la capacidad de gasto de los ciudadanos y de las empresas, e incrementan la capacidad de gasto del Estado. de igual manera es una herramienta que busca la redistribución de la riqueza entre sus ciudadanos de manera justa y equitativa, por medio directo o indirecto;

b) ingresos no tributarios: estos son ingresos propios del gobierno de una entidad, pero no con relación a los impuestos. Están conformados principalmente por los productos, derechos y aprovechamientos de un país. Donde los productos pueden ser definidos como las contraprestaciones por los bienes que presta una entidad en sus funciones de derechos privado, por ejemplo: por el uso o aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado. Los derechos son los ingresos corrientes que se reciben con periodicidad, pueden definirse como contribuciones por los servicios que presta el Estado den sus funciones de derecho público, como el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público de un país. Y los aprovechamientos son los ingresos propios que percibe una entidad por contribuciones diferentes a las anteriores, por ejemplo: multas, recargos, reintegros, aportaciones a contratistas, utilidades de la banca central, etc.

A grandes rasgos, los ingresos tributarios conforman el mayor porcentaje de los ingresos propios, mientras que los ingresos no tributarios y los de capital, se caracterizan por representar una mínima parte de los ingresos propios. Por esta razón, los impuestos componen uno de los instrumentos más significativos de la política económica y las finanzas públicas de una entidad (Ibarra, 2010).

Sin embargo, la recaudación tributaria llega a ser un concepto controversial en la actualidad en el ambiente social, el hecho de ser un mecanismo del Estado implica para los gobernantes tener todas las facilidades y beneficios que implicar tener a su disposición todos los recursos económicos disponibles a su manejo, por lo que hoy en día existen muchos casos de corrupción y enriquecimiento ilícito. Por ello el presupuesto participativo es el mecanismo ideal para contrarrestar la falta de ética y corrupción de los representantes al poder, ya que es la vía por la cual los ciudadanos tienen todas las facultades de incidir en la toma de decisiones, en la aplicación y en el seguimiento de los recursos ejercidos para la resolución de sus necesidades demandadas, de una manera eficiente y eficaz, pero sobre todo transparente. De esta manera, la relación del presupuesto participativo y la recaudación tributaria cumplen con las direcciones que la nueva gestión pública ha estado impulsando en la evolución de la administración pública.

### *1.3.1 En relación con el presupuesto municipal*

La recaudación tributaria tiene gran importancia a nivel de los gobiernos municipales, ya que es de ella donde los municipios obtienen sus ingresos propios. La recaudación es una función natural de toda administración pública, la cual es un proceso que se inicia con la determinación y termina con el pago de tributo, a sea de manera voluntaria o coercitiva. Cada municipio tiene estipulado su recaudación tributaria en su ley de tributación municipal, la cual determina las obligaciones, el tipo de tributos a cargo de los municipios y las potestades de los gobiernos municipales en la recaudación tributaria (Barrera, 2010).

El municipio es el primer orden de gobierno y el más apegado a la población, esto por motivo de que es el que conoce las necesidades de la localidad al estar obligado a brindar servicios como drenaje, agua potable, calles, jardines, rastro, panteones, infraestructura municipal, seguridad pública, entre otros. Derivado de los servicios antes mencionados, la población reconoce y se identifica más con las autoridades municipales que con las nacionales, por consecuencia esto genera una mayor responsabilidad al ayuntamiento, ya que la ciudadanía presiona a los burócratas locales más que a los funcionarios del gobierno central (Bahl y Linn, 1992).

Dada las características de los municipios, son la entidad de gobierno más limitada. Esto por razón que los municipios, en su gran mayoría, tienen escasas fuentes tributarias propias, y su principal fuente de recaudación es el impuesto predial (Santana, 2006). Ante esto se tiene la característica, que la recaudación que logra cada municipio no es suficiente para cubrir los gastos operativos del mismo. Esto se puede afirmar ya que, el objetivo fundamental de todo sistema tributario es generar el capital necesario para poder cubrir el abastecimiento de bienes y servicios públicos (Musgrave, 1969).

Otra particularidad del gobierno municipal se refiere a que es la entidad de gobierno más exigida y auditada del sistema federalista. El control que tienen los municipios surge desde los tres órdenes de gobierno, ya que se realizan auditorías e inspecciones desde el órgano de fiscalización estatal, el órgano de control interno y la auditoría superior de la federación. Además de lo anterior puede recibir requerimientos desde el congreso de la unión o el congreso estatal (Chávez & Zamora, 2017: 8).

Es así como el municipio es el elemento básico de gobierno y motor endógeno del desarrollo, esto por motivo que son los principales generadores del desarrollo por medio de los resultados de su administración como gobierno. Es aquí donde el municipio tiene como reto una recaudación tributaria que contribuya al presupuesto público de manera eficaz y eficiente, para lograr como objetivo el desarrollo de la región y construir sus propios proyectos, a través de políticas públicas del desarrollo local. Esto a pesar de que el gobierno municipal sea el más cercano a la sociedad, el primer orden de gobierno, el más limitado, y auditado, es tratado como un ente administrativo y encargado de proveer los servicios básicos por los demás niveles de gobierno (Chávez & Zamora, 2010: 9).

Además, el gobierno municipal tiende a estar organizado por dos órdenes jurídicos y en tres niveles de gobierno, sometiendo el gobierno municipal al orden jurídico de cada entidad federativa. Esto es un factor negativo en la recaudación tributaria del gobierno municipal, ya que es subordinado política y fiscalmente a los gobiernos estatales, siendo considerados solo como la base territorial, política y administrativa de las entidades federativas (Chávez & Zamora, 2017: 9).

Por lo anterior expuesto, se puede señalar que los gobiernos municipales son una entidad de poder potencial, con una fuerte influencia en la sociedad y con la capacidad de generar una mejor recaudación tributaria, ya que puede estimular a los ciudadanos a cumplir



por medio de una innovación, modernización y ejecución de proyectos públicos. De esta manera se podrá impulsar una recaudación económica suficiente para que el municipio cumpla con sus obligaciones y estimule la inversión en la localidad.

### *1.3.2 Cultura de pago*

La cultura de pago es un tema el cual ha estado tomando cada vez más fuerza ya que tiene relación directa al pago de impuestos por parte de la sociedad, el cual no ha logrado establecerse como un mecanismo eficaz para los ingresos propios de la administración municipal. Esto puede ser percibido ya que una de sus principales características es el escaso apoyo de los contribuyentes y usuarios en los últimos días de recolección tributaria, como lo es el impuesto predial. Lo anterior es un factor que hay que cambiar, ya que la cultura de pago de tributos es una oportunidad para mantener las finanzas públicas sanas y eficientes para poder cubrir los gastos e inversiones a favor del desarrollo social por parte del municipio.

La cultura de pago recae en muchas ocasiones en la reglamentación interna de los municipios, ya que son estos los que deben aplicar política y jurídicamente la revisión de sus sistemas tributarios. Es importante recalcar que, en una economía de mercado, como lo tiene el gobierno municipal, se paga por los bienes que se obtienen y los servicios que se reciben, ya que estos bienes son objetos que tienen un costo al ser producidos, y los servicios son actividades que cuesta ofrecer (La Prensa, 31 de marzo de 2012).

Esto es el principal factor por el que contar con una cultura de pago ejemplar, tiene como consecuencia una eficiente recaudación tributaria y con ello debería haber una mayor inversión en la infraestructura y en la resolución de la demanda social. Sin embargo, la característica que suele predominar en Latino América es tener la costumbre a pedir y a recibir sin dar nada a cambio, como si los servicios y bienes públicos cayeran surgieran por sí solos y no tuvieran algún costo. Por ello, la población tiende a ver normal que las obras públicas como las calles, drenajes, etc., se construyan y se mantengan a la altura de las demandas, sin ejercer apoyo o contribución alguna, formando la idea que el ciudadano esta para ser servido sin ejercer el pago tributario (La Prensa, 31 de marzo de 2012). En contraste

a lo anterior, las obras públicas cuestan, en la mayoría de las ocasiones más de lo que cada ciudadano paga de impuestos, sumando su construcción y mantenimiento.

Es por este motivo que, en la actualidad la lucha contra la evasión tributaria y el contrabando es tema central en las agendas políticas de los países de todo el mundo, debido al gran impacto en la estabilidad económica en las estrategias de desarrollo y en la gobernabilidad en general. Las estrategias de control y fiscalización tributaria son indispensables para la lucha, sin embargo, la lucha contra la evasión de impuestos no basta por sí misma para lograr obtener una mejor recaudación tributaria. Por este motivo, es necesario desarrollar una cultura tributaria, que permita a los ciudadanos concebir las obligaciones tributarias como un deber sustantivo, de acuerdo con los valores democráticos, generando un mayor nivel de conciencia cívica respecto al cumplimiento tributario (Velarde, 2006:1). Desarrollar esta cultura, no es algo sencillo, ya que requiere la correlación de políticas de control con políticas de carácter educativo, para aceptar legitimar la aplicación de esta medida por parte del Estado, como una herramienta necesaria y vital por parte de los ciudadanos para el desarrollo y evolución de los bienes públicos que el municipio ejerce en beneficio de la sociedad (Velarde, 2006: 2).

De manera que la cultura de pago es en la actualidad una cualidad que las sociedades desarrolladas han adoptado y mediante esta se han basado para la inversión de obra pública y atención a la demanda ciudadana, ya que el gobierno y población son conscientes de la importancia que tiene la aportación y buen manejo de los recursos públicos para el progreso de la localidad.

#### *1.4 Conclusiones: relación entre presupuesto participativo y la recaudación tributaria*

Actualmente ha emergido una creciente demanda por la recaudación tributaria y la participación ciudadana en la gestión pública, tomando tal importancia al convertirse en un asunto central y de actualidad en el debate político. La amplificación y variación en la oferta del presupuesto participativo, produce efectos movilizadores en la población. Esto quiere decir que los ciudadanos con orientaciones similares enfocadas hacia la democracia local tienden a involucrarse más cuando viven en un entorno participativo, contribuyendo a un aumento del ejercicio de la ciudadanía activa.

Para que esto sea posible, es necesario crear condiciones y espacios de participación ciudadana que generen oportunidades reales en pro de la comunidad partícipe y que faciliten los espacios de deliberación y construcción colectiva de las políticas sociales, teniendo como base las preferencias consistentes y fundamentadas. Teniendo lo anterior mencionado, la ciudadanía puede llegar a ser capaz de construir una buena sociedad, en la cual lo público sea construido mediante el fundamento del tejido social activo, lo cual esté respaldado por redes de acción y participación, donde estas ejerzan responsabilidades y se asuman compromisos (Pastor, 2009: 2,3). La suma de estos factores favorece la inclusión ciudadana en la toma de decisiones, y al formar parte de los procesos de ejecución y auditoría, de la inversión pública local, es un estimulante para que la recaudación tributaria incremente.

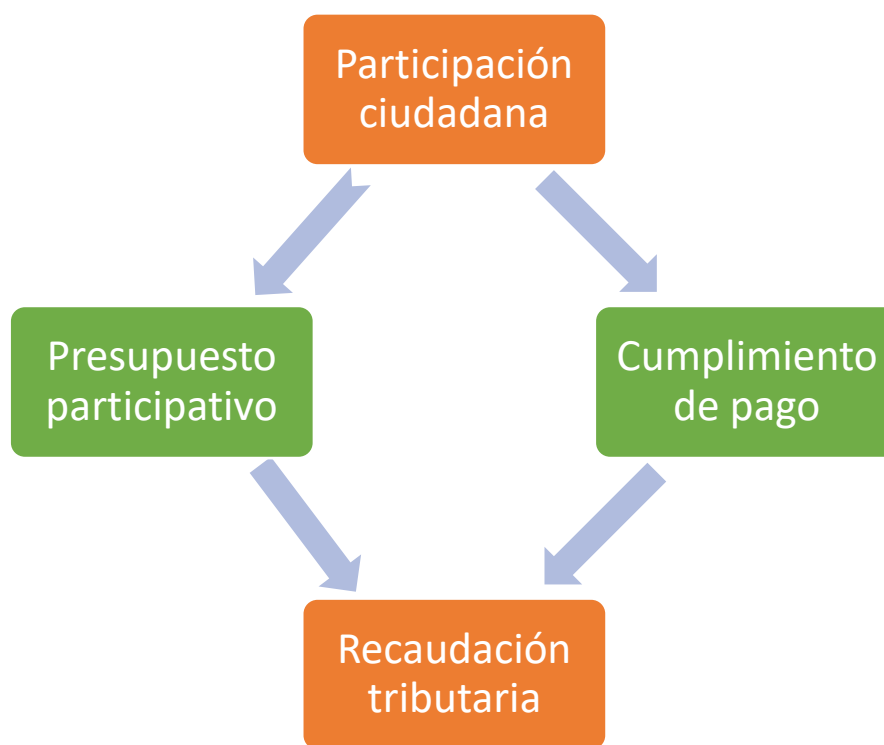
Mencionado lo anterior, puede decirse que el gobierno local es el escenario en el que, debido a su naturaleza por tener una cercanía mayor a la población, pueden probarse nuevos medios de participación, ya que es un ambiente más propenso a la emergencia de los mecanismos y espacios participativos. Pastor (2012: 667) menciona que este ámbito facilita la interacción personal, interinstitucional e interorganizacional, con un acercamiento mayor a las inquietudes e intereses de la población. Es debido a esta cercanía que es propenso a haber una mayor disposición de los ciudadanos a participar e implicarse. Esto podrá ser necesario con una correcta innovación en los mecanismos, órganos y prácticas participativas que permitan escuchar las inquietudes de la ciudadanía en los métodos de toma de decisiones a nivel local.

Existen diversas formas de vincular el presupuesto participativo con la recaudación tributaria. Una de ellas es revisando o evaluando la calidad de la deliberación. Monsiváis (2006: 302-308) considera una serie de elementos que permiten asegurar el éxito en el ejercicio deliberativo. Como primer principio regulador se tiene *el valor de la deliberación*, pues en la democracia se permite tomar decisiones colectivas de modo que cada individuo pueda participar en la definición de un resultado que tendrá efecto sobre todos los participantes, por lo que la deliberación pública puede ser conducente en la medida en la que contribuye a alcanzar los fines de la política democrática. Segundo, los *ideales reguladores de la deliberación democrática*, que son la razonabilidad y la publicidad, en donde la razonabilidad estipula que cada uno de los participantes en los procesos políticos valoren críticamente los argumentos y la evidencia que otros participantes aporten; por su parte el

principio de la publicidad es importante porque establece una condición de accesibilidad general de las razones que se producen en un proceso de decisión política. El tercer principio es *la igualdad política*, referida a que cada ciudadano debe tener igualdad de recursos para participar en los procesos de decisión colectiva.

En la figura 1 se establece la relación del vínculo entre el presupuesto participativo y la recaudación tributaria. Se plasma que el presupuesto participativo bajo factores como: la vinculación gobierno-sociedad, ejercicio de la democracia, contraloría social, rendición de cuentas, transparencia, inclusión social, etc., generaría una eficiencia en la recaudación tributaria que impactaría en el desarrollo económico, social y político.

**Ilustración 1. Vínculo entre el presupuesto participativo y la recaudación tributaria**



Fuente: Elaboración propia.

Por ello, la base del vínculo del presupuesto participativo que estimula la recaudación tributaria se da al contar con los siguientes elementos, los cuales dan valor a la calidad de los

procesos deliberativos de esta política pública, se les ha dado relevancia porque ya son considerados por el Grupo de Trabajo sobre Democracia Participativa y Presupuestos Participativos de la Red Fórum de Autoridades Locales:

**Tabla 01. Elementos del presupuesto participativo que estimulan la recaudación**

<i>Concepto</i>	<i>Definición</i>	<i>Relación</i>
Si es autorreglamentado	Se refiere a que existan reglamentos, leyes o normas escritas específicas para el desarrollo del presupuesto en sus diferentes etapas y alcances, de tal forma que haya certidumbre sobre los criterios y reglas.	Al estar autorreglamentado garantiza que la herramienta tenga reglas y continuidad, por lo que fortalecerá la cultura de pago a los ciudadanos que tendrán la garantía que su aportación tributaria seguirá un proceso.
Si es vinculante	Quiere decir que las propuestas votadas o seleccionadas por la ciudadanía se conviertan en políticas públicas o, dicho de otra forma, que las decisiones ciudadanas sean aceptadas y llevadas a cabo por las autoridades, que los participantes ciudadanos tengan la capacidad real de incidir en la toma de decisiones políticas.	Esto estimula a que los ciudadanos sean conscientes que las necesidades más demandadas de la sociedad tienen costo y prioridad. Por ello al ser los ciudadanos quienes seleccionen y prioricen los proyectos a ejecutar, serán conscientes que a mayor recaudación mayor beneficio social.
Si realiza elección de delegados con mandato imperativo de la Asamblea	Se vincula con lo anterior, tiene que ver con representantes ciudadanos. Analiza si existe un cuerpo de representantes ciudadanos que intervienen en distintas etapas del presupuesto participativo, y si sus decisiones son de carácter vinculante para las autoridades.	El hecho que los habitantes elijan a sus representantes ciudadanos crea un lazo de confianza al ser ellos mismos los tomadores de decisiones sobre los recursos públicos.

Si cuenta con espacios deliberativos (foros) previos al proceso asambleario	Explora la existencia de espacios para el intercambio razonado de ideas, o deliberación.	Al haber espacios de deliberación previos a la toma de decisiones, fortalece la interacción ciudadana y con ello la planeación de los ingresos tributarios a invertir.
Si establece formas de democracia directa (un hombre, una mujer, un voto)	Considera la participación directa de los ciudadanos, ya sea de carácter consultivo o vinculante, así como los requisitos para poder formar parte. Asimismo, se explora las facilidades o limitaciones para que el ciudadano individual o en colectivo pueda participar.	Esta herramienta fortalece la integración de todos los habitantes en la participación y elección de representantes y propuestas, teniendo de esta manera más ciudadanos conscientes del proceso, costo e inversión de recursos.
Si tiene sistemas de seguimiento de lo aprobado y contraloría social.	Se refiere a que el presupuesto participativo cuente con instancias de evaluación ciudadana -control ciudadano- periódica sobre el cumplimiento de lo acordado.	Este punto es de los que más fortalece el vínculo entre el presupuesto participativo y la recaudación tributaria, ya que los ciudadanos tienen la garantía de ser ellos mismos quienes sigan el cumplimiento y ejecución de los recursos.
Si prevé la rendición de cuentas.	Considera que el diseño institucional del presupuesto participativo posea instancias de rendición de cuentas horizontal, es decir, de las autoridades a la ciudadanía, y que sea de carácter público.	Este punto fortalece la garantía que el pago tributario de los ciudadanos sea ejecutado de una manera clara y correcta, por lo que fortalece la confianza a los habitantes que su pago de tributos realmente se dirige a las necesidades públicas de la sociedad.
Si está encaminado a la inclusión social y la	Que beneficie a toda la población en general con las prioridades establecidas o decisiones tomadas,	Esta herramienta al ser encaminada a la inclusión social estimula en los

superación de las desigualdades	con acciones encaminadas a integrar a los marginados.	ciudadanos que a mayor recolección tributaria, más serán los recursos destinados a las zonas marginales.
Si propicia la apropiación del proceso por parte de la ciudadanía	Tiene que ver con la realización de cursos, talleres y actividades de capacitación, conducentes a que las personas se familiaricen con la dinámica y temas del presupuesto participativo, de tal forma que se involucren cada vez más en su desarrollo.	El apropiarse la ciudadanía del proceso, induce a los habitantes a organizarse y ser reflexivos de la importancia de los recursos públicos necesarios para la resolución de la demanda social a través de la inversión.
Si el gobierno pone al servicio del proceso a la institución y a su maquinaria administrativa.	Que se cuente con instancias gubernamentales destinadas a apoyar el presupuesto participativo, así como algún porcentaje fijo del presupuesto gubernamental para este fin.	El gobierno municipal al facilitar la maquinaria administrativa y fijar un porcentaje del presupuesto participativo a la población, estimula la interacción entre los ciudadanos y gobierno local con fin de garantizar una mayor recaudación tributaria, y que ésta tendrá mayor beneficio social de manera progresiva con la recolección.
Fuente: Elaboración propia con base en Bou y Virgili, 2008, p. 4		

Mientras más profundamente se cumplan, estaremos contemplando una experiencia de participación de mayor vínculo y calidad entre el presupuesto participativo y a la recaudación tributaria. Se utilizan estas condicionantes, ya que son elementos concurrentes en experiencias exitosas y por consecuencia, están siendo utilizadas para evaluar presupuestos participativos en el mundo, además de considerarlas suficientes para resaltar fortalezas y debilidades.

Como se ha visto previamente, el presupuesto participativo es una herramienta que surgió con el objetivo de contrarrestar la problemática representativa y de ingresos propios,

lo cual hace que funcione como un estimulante a la recaudación tributaria, por ello el cumplir los elementos que le han dado éxito a las experiencias de presupuesto participativo, son una garantía que los ciudadanos se verán involucrados y tendrán las bases para concientizar que su aportación tributaria es factor elemental en una correcta ejecución de los bienes públicos de la localidad. Es así como estos elementos estipulan la relación existente entre el presupuesto participativo y la recaudación tributaria. Con el análisis, de los temas antes mencionados, se puede razonar que hay una relación con las características del presupuesto participativo y la recaudación tributaria, ya que esta política pública, cuenta con principios de la NGP, con cualidades de la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana. Por lo que, si es aplicado correctamente, es un estimulante a que la población sea responsable y aporte con la recaudación tributaria, ya que fortalece la relación entre los ciudadanos y gobierno con el objetivo de eficientar y garantizar la resolución de demanda social.

Por ello el presupuesto participativo es en la actualidad una herramienta competente para contrarrestar el reto de una recolección tributaria ideal, que este a la altura de las necesidades de la demanda ciudadana. Muestra de lo anterior son los diversos casos locales que lo han implementado a lo largo de América Latina, teniendo en numerosas experiencias, resultados positivos sobre la recaudación tributaria municipal que han impactado en el desarrollo público.



## **CAPÍTULO II. EL CASO LATINOAMERICANO EN LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

En el siguiente capítulo se abordan las experiencias relevantes de la aplicación del presupuesto participativo en Latino América, haciendo énfasis en el caso mexicano, con el objetivo de conocer el desarrollo de esta herramienta de cada región. Para ello el capítulo se divide en cinco apartados. El primer apartado detalla la aplicación del presupuesto participativo en América Latina y México, mencionando los casos más distinguidos de su aplicación a lo largo de la región, los cuales han servido como modelo para su réplica en otros países.

Como segundo apartado se adentra a la experiencia del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil, siendo este el primer ejercicio aplicado en el mundo y el más exitoso, por lo que el estudio de las fases de su implementación es de vital importancia en esta investigación. Esta experiencia es muy importante ya que modificó radicalmente la historia de las relaciones sociales y políticas en la ciudad de Porto Alegre. Sus resultados fueron mucho más allá de las expectativas iniciales, desencadenando un proceso de descentralización real, optimizando la asignación de recursos, mejorando la racionalidad de las decisiones administrativas, disminuyendo la concentración del poder en manos de la autoridad ejecutiva municipal, reduciendo las prácticas clientelistas y en consecuencia ampliando la transparencia general en el uso de los fondos públicos.

En el tercer apartado se analiza una experiencia con reglamentación nacional como lo es el caso peruano. Es necesario mencionar que existen otros casos de mayor éxito como la experiencia brasileña en el continente, sin embargo, por estructura de esta investigación se ha elegido este caso particularmente nacional para comparar las diferencias del proceso y resultados entre las experiencias emanadas de los municipios.

En el cuarto apartado se toma el caso mexicano del presupuesto participativo, el cual tiene una diferencia de 21 años con respecto a la experiencia brasileña, a pesar de esto cuenta con diversas experiencias de municipios en todo el país. Para esta investigación se toma el proceso implementado en el Distrito Federal el cual vio luz por primera ocasión en el año 2011.

En el último apartado se concluye con un análisis los casos exitosos de presupuesto participativo en América Latina y México, distinguiendo sus principales cualidades para señalar cuales han sido las que los impulsan al éxito.

### *2.1. Aplicación del presupuesto participativo en América Latina y México*

En las últimas décadas, las instituciones democráticas latinoamericanas han presentado problemas en su funcionamiento, con énfasis en su eficiencia, eficacia y economía. Dichas instituciones, públicas y políticas, al efectuar su gestión suelen ir en contra de la eficiencia, logrando menos resultados con más recurso, lo cual tiene como consecuencia que los ciudadanos asuman una apreciación negativa hacia ellas. Por ello existen numerosos gobiernos municipales en el continente en los que se observan diversas problemáticas en su funcionamiento haciendo énfasis en su gestión fiscal pública. Esto desencadena un problema de eficiencia, provocando que las políticas públicas no resuelvan las problemáticas para las cuales fueron diseñadas (Montecinos, 2009: 147-148).

Sumado a lo anterior, otro factor que afecta a los gobiernos locales latinoamericanos es la falta de legitimidad entre las instituciones y la sociedad, lo cual lleva a deteriorar la relación entre las medidas que el gobierno aplica para combatir los problemas públicos y la población, esto quiere decir que la ciudadanía no ve reflejadas sus preferencias en las soluciones públicas por motivo de la ineficacia de la administración pública o la ineficacia de los actores políticos, lo cuales suelen no percibir o no escuchar las demandas de la sociedad. Es bajo este concepto, donde los tomadores de decisiones comienzan a estar bajo la duda pública en ser los correctos representantes electos para asumir las decisiones que representen a la comunidad (Montecinos, 2009: 148). Bajo este panorama comienza en Latinoamérica una nueva ola democrática, en la que la participación de la ciudadanía ha comenzado a adquirir mayor peso en el desarrollo de la comunidad.

La innovación política en América Latina ha cobrado fuerza con el desarrollo de la gestión participativa, la cual ha propiciado cambios institucionales y procedimentales en los sistemas de gobierno local, a través de las experiencias de participación y organización de la sociedad. De esta manera el aspecto local se ha percibido como el ámbito ideal para construir este tipo de experiencias (Barrera, 2009: 106).

Los procesos de democratización en el mundo han estado en constante evolución, de esta manera la NGP ha surgido, siendo el presupuesto participativo una herramienta que emerge de ella, cuya corriente ha estado repercutiendo en América Latina. Esta herramienta nace en Latinoamérica con el objetivo de incentivar la participación ciudadana y la recolección tributaria para hacer eficaz y eficiente el gasto e inversión públicos, por lo tanto, al tener éxito se expande a lo largo del continente.

Fue así como, de 1990 a 2005 el presupuesto participativo se desarrolló de manera notable, en sus inicios fue una herramienta poco conocida impulsada por unos cuantos partidos de izquierda en Latinoamérica, pero se ha transformado en una práctica característica de un buen gobierno respaldada por instituciones internacionales como la ONU. De esta manera el presupuesto participativo se ha expandido a diversos gobiernos locales de países como Brasil, México, Chile, Argentina, también se ha implementado nacionalmente en Bolivia, Nicaragua, Guatemala y Perú (Goldfrank, 2006: 3), cabe resaltar que fue en el municipio de Porto Alegre, Brasil, el país donde surgió el presupuesto participativo y se le dio nombre. Es necesario mencionar que las experiencias en los países antes mencionados “a pesar de compartir elementos en común cuentan con una metodología que no precisamente es la misma y fuera del caso brasileño los estudios existentes sobre las experiencias del presupuesto participativo son escasos” (Goldfrank, 2006: 4).

La aplicación del presupuesto participativo en cada país ha respondido a las problemáticas sociales de cada nación y su instalación particular en cada caso, en Latinoamérica esta herramienta ha sido impulsada por los gobiernos locales y por leyes nacionales a lo largo del continente. Estas variaciones se dan por los propósitos específicos que los líderes políticos introducen en el diseño del presupuesto participativo y buscan obtener mediante el, pudiendo ser el obtener mayor apoyo electoral, formar alianzas, cumplir con los principios ideológicos partidarios. Los resultados obtenidos de la ejecución del presupuesto participativo, como toda nueva política pública por implementar, en cada país fueron diferentes y en algunos casos no fueron los que originalmente se esperaban. Los resultados de cada experiencia son causa y razón del diseño, panorama sociopolítico, asimismo de las intenciones y estrategias de los diversos actores políticos, esto es importante mencionar ya que en los casos nacionales estos actores tienen una influencia importante.

Para poder abordar de manera concreta los casos del presupuesto participativo en América Latina y por el enfoque de esta investigación, este apartado expone algunos de los casos más representativos, Brasil, Perú y México. Los diferentes casos por analizar en los países antes mencionados cuentan con la peculiaridad de haber sido susceptibles a la ola de democratización y con ello una expansión de participación ciudadana en los procesos de presupuesto lo cual permite comparar de mejor manera sus resultados en cada experiencia. También estos países comparten ser políticamente descentralizados ya que sus autoridades locales son elegidas en forma directa (Goldfrank, 2006: 18).

## *2.2 Presupuesto participativo en Brasil*

En América Latina los orígenes y el desarrollo del presupuesto participativo se remonta a 1989, en Porto Alegre, Brasil. Porto Alegre es un ayuntamiento en el Estado de Río Grande do Sul, el cual durante la década de 1980 se caracterizó por su notable organización de la sociedad. Hablar sobre el caso del presupuesto participativo de Porto Alegre es hacer referencia al contexto a su aporte en pleno apogeo del neoliberalismo y sus políticas de Estado mínimo, pues surge como una alternativa de fortalecimiento de los vínculos entre gobierno y sociedad. Asimismo, destaca por su eficiencia, ya que ha contribuido en elevar sensiblemente la calidad de vida de la población y ha aumentado el espacio del ejercicio pleno de la ciudadanía (Freitas, 2004: 2, 3).

El presupuesto participativo tiene su origen con el ascenso al poder del Frente Popular (encabezado por el Partido de los Trabajadores). El alcalde Olivio Dutra (1988-1992), recibió las cuentas municipales con números rojos, 98% del presupuesto de la alcaldía estaba destinado al pago de salarios del personal municipal, por lo que no quedaban los suficientes recursos para el desarrollo social. Con este panorama era claro que el gobierno popular no iba a poder responder de manera rápida las demandas de la población. Harnecker (1999: 10) menciona que ante esto “no quedaban los suficientes recursos para el desarrollo social, con este panorama el gobierno popular tenía claro no iba a poder responder de manera rápida las demandas de la población, por lo cual tuvo que buscar alternativas para poder darle la respuesta deseada a la población”.

Fue así como el gobierno brasileño llegó a la conclusión de que lo mejor era discutir con la propia población sobre cómo invertir los recursos, los cuales eran escasos. De esta forma nació el presupuesto participativo, una iniciativa urbana que buscaba una mejor redistribución de los recursos de la ciudad a favor de los grupos sociales más vulnerables, utilizando las vías de la democracia participativa. En esta representación de participación ideada por el gobierno la población puede participar libremente mediante reuniones vecinales, y otras instancias de diálogo, sobre cuáles son las principales acciones que el gobierno debe realizar con un porcentaje del presupuesto.

Es necesario mencionar que el partido de los trabajadores en Brasil experimentó variaciones del presupuesto participativo en varios de los 36 municipios donde ganó las elecciones en 1988, sin embargo, “el diseño de Porto Alegre fue consecuencia de la combinación entre asociaciones vecinales y la voluntad política del gobierno municipal” (Goldfrank, 2006: 5). La población de Porto Alegre, antes de 1989, ya contaba con una sociedad civil fuerte y organizada. Santos (2004: 112) menciona que “Porto Alegre es una ciudad con amplia tradición democrática y de una fuerte organización civil”. Una sociedad con estas dos cualidades facilita el proceso de la deliberación democrática en las sociedades, pudiéndose aplicar mecanismos de participación. Antes del inicio del presupuesto participativo en Porto Alegre, este ya había registrado casos de participación ciudadana. Se trata de consultas populares en dos ciudades, la primera en la ciudad de Pelotas, ubicada en Río Grande do Sul, la cual fue una experiencia muy corta, en el periodo 1985- 1986, con el alcalde Bernardo de Souza; y otra en la ciudad de Lages, ubicada en la localidad de Santa Catarina, durante la década de 1970. Esta experiencia de participación estuvo a cargo de un gobierno del Movimiento Democrático, el cual fue un partido de oposición permitido durante la dictadura militar (Harnecker, 1999: 8). Estas experiencias consistieron en simples consultas populares.

Documentos oficiales y algunas investigaciones afirman que la experiencia del presupuesto participativo modificó radicalmente la historia de las relaciones sociales y políticas en la ciudad de Porto Alegre. Sus resultados van mucho más allá de las expectativas iniciales, desencadenando un proceso de descentralización real, optimizando la asignación de recursos, mejorando la racionalidad de las decisiones administrativas, disminuyendo la concentración del poder en manos de la autoridad ejecutiva municipal, reduciendo las

prácticas clientelistas y, en consecuencia, ampliando la transparencia general en el uso de los fondos públicos (Navarro, 1998: 2).

Parte de los elementos principales para lograr la aplicación del presupuesto participativo, se relaciona con los cambios vividos con anterioridad en Brasil, derivados de la transición política al terminar la dictadura militar. Otro de los factores determinantes fueron las organizaciones sociales en la ciudad, que desde tiempo atrás venían trabajando e impulsando la participación comunitaria, lo cual fue un rasgo determinante para contribuir a la aplicación de nuevos mecanismos de participación.

Un factor institucional que contribuyó a la instalación del presupuesto participativo fue la promulgación de la nueva constitución brasileña a fines de 1988. Navarro (1998: 4) menciona que esto desató, entre otros factores políticos, el fortalecimiento de la participación ciudadana, contribuyendo a desarrollar algunas prácticas para la toma de decisiones locales. La nueva constitución inició una nueva era en el constitucionalismo brasileño, ya que rompió con el ciclo autoritario que atravesó Brasil desde 1964, fecha en la que la dictadura militar se implantó por más de veinte años. La aplicación de la constitución trajo consigo una transferencia de atribuciones y responsabilidades, las cuales anteriormente estaban centralizadas en el gobierno federal hacia los estados y ciudades (Figueiredo, 2008: 241), resaltando que: a) fue el punto de partida de un nuevo período de descentralización política y administrativa, entendida como la forma más racional para conciliar las necesidades sociales con el funcionamiento de la maquinaria pública; b) facilitó posibles mecanismos diversos de participación directa e indirecta, ya que ofreció en sus medidas diferentes formas de participación, como el referendo, el plebiscito, la denominada iniciativa popular de ley, además de los consejos en distintas áreas (Navarro, 1998: 4).

Otra de las consecuencias de la nueva constitución, según los especialistas, fue la expansión del electorado, pues “en 1966 representaba aproximadamente un 26% de la población, mientras que en 1988 superó el 50%. Esto se debe, entre otros cambios, a que la nueva carta magna extendió el derecho al voto a los ciudadanos mayores de dieciséis años, lo cual tuvo como consecuencia que millones de adolescentes pudieran votar en las elecciones de 1988” (Lira, 1989: 72).

Otro elemento de transformación de Porto Alegre previo al presupuesto participativo fue un fuerte y acelerado proceso de urbanización, por lo que la población se duplicó durante

1960 a 1980. No obstante, las condiciones sociales tenían indicadores cada vez más negativos, ya que la marginación aumentó durante la década de 1980 (Santos, 2004: 111).

Río Grande do Sul, Estado brasileño donde se encuentra el ayuntamiento de Porto Alegre se caracterizó durante la dictadura militar por poner resistencia al régimen militar, un ejemplo de esto es que, debido a la presión ejecutada contra los sistemas autoritarios, los presos políticos no podían ser encarcelados en la misma ciudad, por lo general eran trasladados a otras latitudes. La oposición que ahí existía era dirigida por intelectuales, sindicatos y el único partido opositor legalmente establecido, el cual era el Movimiento Democrático Brasileño (Santos, 2004: 112). Por lo anterior es que se afirma que en ese Estado existía una larga tradición participativa, adquirida por décadas a través del trabajo de líderes sociales y asociaciones civiles que se unieron para demandar bienes colectivos al régimen militar.

Una vez terminada la etapa dictatorial, en 1979, se restableció el pluralismo político. Los resultados fueron la legalización de los partidos políticos, así como la “rehabilitación” de la democracia electoral (Corona, 2004: 10). El Partido de los Trabajadores, partido el cual llegó a la administración de Porto Alegre en 1989, tiene su origen a principios de la década de 1980, con el desarrollo sindical de los bancarios, industriales, académicos, sectores de la intelectualidad universitaria y el movimiento estudiantil. El liderazgo del Partido de los Trabajadores se consolidó al final de la década de 1980 en Porto Alegre, teniendo que competir con los sectores del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (Harnecker, 1999: 10).

Con anterioridad a la llegada al poder del Partido de los Trabajadores en Porto Alegre, la administración a cargo de Alceu Collares, prefecto de 1985 a 1988, arribó con la promesa de crear programas de participación, recibida con entusiasmo por el contexto mismo del fin de gobierno militar. La administración de Collares llegó incluso al punto de emitir un decreto estableciendo “consejos populares” en toda la ciudad, una vieja idea nacida en la década de 1970 cuando un número considerable de organizaciones comunitarias exigían mayor participación en los asuntos administrativos de la ciudad. No obstante, la gestión fue frustrante y con diversas fallas, ya que las promesas nunca se materializaron y, por lo tanto, no se vieron resultados (Navarro, 1998: 5).

El motivo del fracaso de la administración de Collares se debió a la excesiva implementación de prácticas clientelares, sin apertura a las asociaciones civiles que desde el régimen militar habían estado en constante crecimiento. El sentimiento de frustración de la población creció debido a las fallas de Collares, impactando en los resultados electorales de 1988, pues la coalición de diversos partidos dirigidos por el partido de los trabajadores obtuvo el 34% de los votos en ese año. El nuevo gobierno, que asumió el poder en 1989, fue encabezado por Olivio Dutra, quien implementó el presupuesto participativo, además de establecer una administración que satisfizo a la gente, evidenciándose con un nuevo gobierno del mismo partido en 1992, pero electo con el 41% de los votos (Corona, 2004: 12).

Es necesario mencionar la importancia de las ideas políticas en las que se respaldaba la nueva administración que llegó al poder en Porto Alegre en 1989, ya que tenían conocimientos generales y extensos sobre la participación, sin embargo, el cómo hacerlas funcionales debía ser objeto de debate, porque los funcionarios no poseían experiencia administrativa anterior. La solución para las autoridades fue consultar y acudir a la población para lograr una mayor eficiencia a la solución de los problemas locales.

El número de municipios que aplican el presupuesto participativo fue gradualmente aumentando, una primera fase se dio de 1989 a 1997 donde 36 municipios lo experimentaron, la segunda fase de 1997 a 2000, fue conocida como la masificación brasileña ya que más de 130 municipios brasileños adoptaron el presupuesto participativo. El resultado del presupuesto participativo en Brasil fue relevante y se expandió a diversos municipios latinoamericanos. A inicios del año 2000 se tenían registros de no menos de 300 municipios en el continente que adoptaron la aplicación de esta herramienta (Bou Geli y Virgili Bonet, 2008: 2).

La aplicación del presupuesto participativo en Brasil tiene la característica de no contar con leyes nacionales que exijan su aplicación a nivel general en el territorio, ya que de esta manera se estimula que cada alcalde se vea comprometido particularmente con la participación ciudadana y a producir resultados eficientes en el gasto del presupuesto público del municipio. Otra ventaja que tiene Brasil sobre los demás países latinoamericanos es que tiene mayores recursos y es más descentralizado, cualidad que ha propiciado que sus municipios tengan mayor capacidad de gasto per cápita (Goldfrank, 2006: 18). De la misma manera el presupuesto participativo en el caso brasileño tiene la particularidad de estar



enfocado en las necesidades inmediatas que en las de largo plazo, y su estructura es menos formal lo cual estimula la participación individual y no a través de representantes de organizaciones ya existentes. Lo anterior es posible ya que el presupuesto participativo se encuentra regulado de manera interna por leyes, decretos y resoluciones en cada municipio, con la distinción de ser claramente deliberativos ya que el control y proceso lo toman los ciudadanos y no las autoridades gubernamentales. Al regularlo las autoridades se tiende a crear instituciones formales que dan privilegio a las organizaciones políticas ya existentes (Goldfrank, 2006: 19).

El proceso del presupuesto participativo trató desde el principio en una serie de reuniones deliberativas a las que puede asistir cualquier ciudadano que esté interesado, la deliberación colectiva y razonada, fue tomado como base del nuevo sistema democrático de la administración ya que se respaldó en la distribución equitativa de los recursos con una visión a la inclusión (Corona, 2004: 17-18). Al implementarse el presupuesto participativo, en su primer año, la sociedad creyó que se discutiría todo el presupuesto del ayuntamiento, pero no fue así. Lo que se discutió fue el porcentaje destinado a las inversiones que el ayuntamiento podía ejecutar, y eso era el equivalente al 2% del total, ya que el 98% restante se destinaba al pago del personal. Ante esta situación, la población planteó propuestas para que el ayuntamiento recaudara más impuestos, donde la cámara municipal aprobó, por presión ciudadana, el aumento de impuestos, cobrando más a los ricos que a los pobres (Harnecker, 1999: 12). De nuevo se observa la apertura del municipio para que la población pueda intervenir en su política de impuestos.

El proceso de deliberación se realiza en múltiples reuniones instaladas en dos rondas y en cinco etapas sucesivas cada año: a) de marzo a abril; b) entre marzo y junio; c) en junio y julio; d) entre julio y septiembre; e) de septiembre a noviembre (Corona, 2004: 18). Aquí se desarrollan reuniones y asambleas programadas asimismo organizadas entre la comunidad y el ayuntamiento en las regiones de la ciudad. Lo anterior es denominado como “el ciclo del presupuesto participativo”, donde comunidades locales, ayuntamiento y fóruns de representantes, emiten y planean la estructura del presupuesto público que será aplicado para el año siguiente. Las propuestas que de ahí surgen son discutidas y listadas según sean las prioridades de inversión en obras y servicios con base en criterios previamente acordados entre el ayuntamiento y la sociedad (Freitas, 2004: 3). Los temas importantes que discutir en

las dos rondas son definidos por las autoridades gubernamentales encargadas de una región específica en conjunto con los líderes comunitarios, y no se restringen sólo a las obras públicas (Navarro, 1998: 10).

Fue en 1989, donde la nueva administración después de un conjunto de reuniones informativas con la sociedad realizó la primera ronda de asambleas regionales para formular las demandas locales y elegir a los delegados que, en la siguiente fase, representarían a las respectivas regiones en el foro municipal. En ese foro se analizaron las propuestas, se priorizaron y se eligió una comisión junto con el gobierno municipal diseñó el Plano de Inversiones para el año de 1990. Los inicios del presupuesto participativo en Porto Alegre fueron complicados ya que este modelo de participación sobrellevaba diversos problemas organizativos y los retrasos en la implementación del plan de inversiones, que eran principalmente a causa del fuerte endeudamiento del municipio. Esto fue un gran obstáculo que la sociedad tuvo que atravesar (Blanco, 2002: 2).

La apertura de la herramienta del presupuesto participativo en Porto Alegre fue recibido por los ciudadanos como una oportunidad de poder consolidar un espacio democrático donde los habitantes de la ciudad puedan debatir y externar las necesidades que más les aquejaban, pero al mismo tiempo existía una corriente de escepticismo por los anteriores casos presentados, donde los mecanismos de participación eran insípidos. Al estar el ayuntamiento en números rojos significó un reto de gestión tanto administrativo por parte del municipio para hacer del presupuesto participativo un instrumento exitoso y eficaz.

El presupuesto participativo en Porto Alegre se realiza a lo largo del año con las siguientes etapas por parte de la sociedad civil y el gobierno (ver tabla 02).

<b>Tabla 02. Calendario anual del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil de 1989 a 1991</b>	
<b>Gobierno</b>	<b>Sociedad Civil</b>
*Febrero (Consejeros del presupuesto participativo en vacaciones)	*Marzo (Regiones y plenarias temáticas: preparativos para la primera ronda)
*Mayo/Junio (Se preparan las demandas sectoriales)	*Marzo/Abril (Primera ronda en las regiones y en las plenarias temáticas)
*Agosto	*Junio/Julio

(El Gabinete de Planeación coordina las demandas internas con las demandas de las regiones y de las temáticas. Elabora una propuesta con el Consejo del presupuesto participativo)	(Segunda ronda en las regiones y en las temáticas-prioridades y agenda de demandas)
*Septiembre (El nuevo presupuesto sigue para la Cámara Municipal)	*Agosto (Consejo del presupuesto participativo instalado. Discusiones sobre criterios y asignación de recursos)
*Noviembre (La Cámara vota el nuevo presupuesto)	*Agosto/Septiembre (Consejo del presupuesto participativo discute y aprueba el presupuesto)
	*Septiembre/Noviembre (Consejo de presupuesto participativo discute inversiones sectoriales y otras políticas específicas)
Fuente: Elaboración propia a partir de Navarro (1998, p. 16)	

Sobre los distintos momentos del proceso, Santos (2004: 119) menciona que el primer paso es la discusión temática del presupuesto en sus dieciséis regiones en plenarios temáticas. Son cinco áreas temáticas las que se abordan: a) transporte y circulación; b) educación, cultura y recreación; c) seguridad social y de salud; d) desarrollo económico e impuestos; e) organización y desarrollo urbano.

La primera ronda consiste en asambleas en las dieciséis regiones en las que se dividió el municipio de Porto Alegre, donde cada una decide su propia agenda. Santos (2004: 119) menciona que en esta etapa que por lo general se realiza en el mes de marzo y sin interferencia del municipio, los ciudadanos acumulan sus demandas, es así como deciden su propia agenda. Posteriormente se realiza la primera ronda, la cual se lleva a cabo durante marzo y abril, es en esta ronda donde el gobierno municipal rinde cuentas de sus acciones, presenta a los representantes de la comunidad y a la sociedad en general el plan de inversiones del año anterior y aprobado para el presupuesto del año siguiente. Esta ronda es un momento de evaluación pública del ayuntamiento, en el que recopila las propuestas a realizar en la ciudad (Corona, 2004: 18). Asimismo, es en la primera ronda en donde se realizan las primeras elecciones parciales de los delegados al foro de delegados, con un delegado por cada diez personas presentes en la asamblea. Posteriormente en 1998 se decidió que debía ser un delegado por cada veinte personas presentes en la asamblea (Navarro, 1998: 10). Durante esta asamblea el acceso es abierto al público, pero sólo los ciudadanos inscritos de la región tienen derecho a voto (Santos, 2004: 122). Aquí se aprecian elementos presentes en el modelo

de análisis, como la transparencia y contar con el nombramiento de delegados, así como la posibilidad abierta para la participación y el ejercicio del voto de los involucrados.

El segundo paso del presupuesto participativo consta de la realización de dos rondas de asambleas regionales y temáticas, las cuales están a disposición a la participación individual de los habitantes, representantes de organizaciones cívicas y los delegados del Ejecutivo. Estas rondas pudieron llevarse a cabo gracias a las asociaciones ciudadanas que con anterioridad habían estado tomando fuerza en el estado de Río Grande do Sul, ya que fueron un gran impulso para la consolidación de los grupos vecinales adherentes al presupuesto participativo. Freitas (2004: 5) menciona que el presupuesto participativo pudo realizarse sin duda por la construcción a partir de la interrelación entre los grupos organizados y asociaciones de vecinos, además de la canalización de la acumulación de demandas sociales a través de la União das Associações de Moradores de Passo Fundo (UAMPAF) y Federação Riograndense de Associações Comunitárias e Moradores de Bairros (FRACAB). La práctica de asambleas históricamente utilizadas por esos movimientos populares, fueron totalmente incorporadas por el Ejecutivo municipal al ciclo del presupuesto participativo.

El presupuesto participativo en Porto Alegre cumple con la condición de ser vinculante, al ser incorporadas movimientos populares como la UAMPA y la FRACAB, al ciclo del presupuesto participativo, favoreciendo esto a la legalidad de las decisiones y acciones que de ella emanaran, bajo la tutela del orden y carácter legal, lo cual es una característica de distinción de un mecanismo de participación efectiva.

Una vez hechas todas las reuniones pequeñas, se realiza la segunda ronda, la cual se lleva a cabo con las asambleas regionales y temáticas, durante junio y julio, es cuando comienza la elaboración interactiva del presupuesto participativo. Harnecker (1999: 27) menciona que es ahí donde cada región y área temática entrega sus prioridades y demandas jerarquizadas. Posteriormente se eligen los delegados al consejo de la ciudad. A estas reuniones también asisten los funcionarios municipales, pero no tienen derecho a voto. Corona (2004: 18) define a esta fase como el espacio donde se realiza la elaboración de la política de ingresos y gastos, también la propuesta de criterios para la distribución de los recursos de inversiones. Después los delegados comunitarios presentan a los ciudadanos y al gabinete de planificación las demandas jerarquizadas aprobadas en las asambleas ante el consejo de la ciudad.

En lo expuesto en el párrafo anterior se observa que el presupuesto participativo en Porto Alegre estaba encausado a la inclusión social y a la superación de desigualdades, haciendo un uso correcto del mecanismo de participación ciudadana, ya que correspondía a las necesidades prioritarias que los ciudadanos elegían mediante asambleas discursivas. El tercer paso son las reuniones especializadas de los representantes populares, donde las más importantes son las reuniones del Consejo del presupuesto participativo y el Foro de delegados. Harnecker (1999: 28) dice que este consejo tiene como una de sus principales tareas elaborar el presupuesto y el plan de inversiones y servicios de la ciudad, reúne las peticiones de las distintas zonas semanalmente, siendo los participantes dos consejeros por cada región, un representante del sindicato de trabajadores municipales del ayuntamiento, uno de la Unión de Asociaciones de Pobladores de Porto Alegre, un representante del gabinete de planificación y uno de la coordinación de las relaciones con la comunidad; de nuevo, los representantes del gobierno tienen voz, pero no derecho a voto, para evitar imponer la voluntad de las autoridades o influenciar a los ciudadanos.

Santos (2004: 124), menciona que los foros de delegados son órganos colegiados con funciones de consulta, movilización y control. Su objetivo es ampliar la participación de la población, especialmente en cuanto a la preparación del plan de inversión y supervisión de trabajos que realiza el ayuntamiento. La elección de los miembros del foro de delegados es mediante votos, en donde participan todos los ciudadanos mayores a dieciséis años. El periodo de los delegados y concejales puede ser revocable a través de reuniones regionales o temáticas. En el caso de los concejales, su cargo puede ser revocado por el foro de delegados regional en asamblea especial convocada por esa razón y anunciado con una anticipación de dos semanas.

La cuarta fase del presupuesto participativo en Porto Alegre comprende de julio y agosto. En esta etapa los concejales y delegados toman posesión, e inician la fase de preparación detallada del presupuesto. Al mismo tiempo el ayuntamiento estudia y compatibiliza las demandas de las secretarías municipales, posteriormente prepara el presupuesto a proponerse. El Consejo de Presupuestación Participativa y Gobierno debate los criterios de asignación de recursos, determina el plan de trabajo y la reglamentación interna (Santos, 2004: 124, 127). El Consejo de Presupuestación Participativa y Gobierno realiza sus tareas en dos fases: en primer lugar la discusión de temas relacionados a ingresos

y gastos, en la discusión no se definen las obras, estas se discuten hasta que La del Presupuesto sea diseñada y enviada al Legislativo antes del día 30 de septiembre, si la Cámara aprueba las decisiones del consejo municipal el documento retoma la vía de la presupuestación para ser puesto en práctica al año siguiente; la segunda fase es la preparación del plan de inversión, éste incluye una lista detallada de actividades y trabajos priorizados por el consejo (Santos, 2004: 127; Navarro, 1998: 12).

A la par de las discusiones sobre la conformación del plan del presupuesto por el Legislativo y su aprobación el 30 de noviembre, el Consejo de Presupuestación Participativa se reúne en septiembre y diciembre para especificar las obras y proyectos de inversión. El debate respectivo a la inversión está limitado a los ingresos generales, los gastos de personal y otros estimados por el ayuntamiento (Santos, 2004: 127). El debate entre el Consejo del Presupuesto Participativo y el Gabinete del Planificación tiene como fruto el acuerdo de las prioridades de las regiones, tomando en cuenta la disponibilidad financiera. Todas las secretarías y secciones del ayuntamiento componen el proceso, presentando los datos necesarios y facilitando estudios técnicos cuando sean requeridos. Todo esto con el objetivo de poder construir un presupuesto preciso, que responda a las demandas y la disponibilidad financiera (Navarro, 1998: 12).

Una vez discutido el plan de inversiones, se tienen que llevar una serie de pasos para la asignación de recursos, donde la población elige las obras prioritarias. Navarro (1998) señala que el primero es que en todas las reuniones de las regiones se discuten y eligen un grupo de prioridades en orden decreciente, son cuatro de siete prioridades conocidas como patrón. Las cuatro prioridades por ejecutar se eligen mediante votación y asignación de puntos, cuatro es el puntaje más alto y uno el más bajo (Navarro, 1998: 12). En este momento, de nuevo, se observa el cumplimiento del elemento democracia directa de nuestro modelo de análisis, así como la realización de deliberación pública.

En el segundo paso las votaciones son sumadas, y es así como resultado de las elecciones de prioridades de las regiones, en todo momento se puede conocer cuáles son las prioridades. Ya teniendo el orden de las necesidades, según con la selección de la región, se procede a investigar y determinar la distribución de los recursos. Después de aprobar el peso o puntaje de cada petición; a través de una fórmula se determina la proporción del presupuesto para cada tema de cada región. Ya que el presupuesto y el plan de inversiones

esté listo y es aprobado por el consejo municipal se convierte en una propuesta de ley, que es analizada y votada en la Cámara Municipal, (Navarro, 1998: 13-14). Los estudiosos del tema insisten en que, aunque existen negociaciones, los concejales en la Cámara no afectan la estructura concreta del presupuesto participativo, pues están conscientes de que es resultado de un auténtico proceso de representación social y política (Universidad Politécnica de Madrid, 1996, párr.26). La aprobación de la ley o presupuesto por la Cámara es un momento en el que podemos ver el criterio de voluntad política y participación ciudadana.

### *2.3 Presupuesto participativo en Perú*

Perú es un país que se ha caracterizado por sus intentos de descentralización administrativa, política y económica a lo largo de sus más de 180 años de historia como república. Sin embargo, en las últimas décadas, ha iniciado un nuevo proceso de descentralización que tiene la tendencia a un proceso de modernización del Estado y reforma de la administración pública, influenciado por la activa participación ciudadana y la apertura de espacios de diálogo y la coordinación entre los diversos actores involucrados, como el gobierno nacional, gobiernos regionales, gobiernos locales, la sociedad civil, el sector privado y la cooperación internacional.

En este proceso de descentralización en Perú, el presupuesto participativo ha sido una herramienta útil para enfocar las perspectivas de los distintos actores en el acontecer social, en la operatividad presupuestaria, en la cultura organizacional de las instituciones públicas respecto a cómo planear y elaborar los presupuestos bajo un proceso abierto y participativo para lograr consensos básicos con respecto a las prioridades de inversión en escenarios de insolvencia, y ayuda en aproximar las preferencias de los ciudadanos y las prioridades del gasto público, fortificando la democracia y economía del país (Shack, 2005: 1).

Perú es un país que posee más de 2000 gobiernos municipales, los cuales escasamente manejan el 5% del presupuesto nacional, en el que se basa el presupuesto participativo. Castro (2005: 20) menciona que “el gobierno centralista en el año 2000 manejaba el 87% de los ingresos públicos después de habiendo aplicado las transferencias públicas, dato que resalta contra el 65% promedio de los gobiernos de los países de la región y 54% de los países desarrollados. En el gasto público ocurría el mismo comportamiento, para ese mismo año los

gobiernos locales fueron responsables del 12% del gasto total, comparado con el 34% promedio en América Latina y 43% promedio de los países desarrollados”.

La experiencia del presupuesto participativo en Perú se caracteriza por el caso de Porto Alegre, por ser una política pública aplicada a nivel nacional, con un modelo vertical, esto tiene su origen ya que algunos de los miembros del partido gobernante en esa temporalidad, eran simpatizantes de las filas de la corriente izquierda unida, la cual era un frente con una historia de programas de participación local en la década de los ochenta, antes de la década centralista y autoritaria de Fujimori. Fue justamente la influencia negativa en Perú del dictador Fujimori, lo que impulsó a la oposición a generar una descentralización en el gobierno, ante lo cual organizaciones nacionales e internacionales reaccionaron a favor de esta corriente, por lo que gran parte de las reformas y leyes centralizadoras fueron acordadas sin mucha complicación (Goldfrank, 2006: 24).

Este contexto dio legitimidad social al presupuesto participativo, lo cual provocó la modificación fundamental del aspecto jurídico e institucional del Estado para incluir la participación de la sociedad para incidir en el proceso de asignación de los recursos públicos. Lo anterior tuvo resultado a que en menos de tres años se haya reformado el capítulo XIV de la Constitución Política peruana con respecto a la descentralización y se hayan aprobado leyes nuevas orientadas a la descentralización de los gobiernos locales, municipales, a modo que se concretó una ley sobre el presupuesto participativo N° 29298. De esta manera la NGP fue introducida en la transformación de la relación entre el Estado y la sociedad civil, como una nueva forma de entender y practicar la ciudadanía con un enfoque representativo y socioeconómico de las acciones en los procesos de tomas de decisiones.

El presupuesto participativo en Perú destaca en ser una herramienta de gestión que es considerada como obligatoria en la normatividad vigente y atribuye su aplicación en el ámbito local y distrital, relacionando el ámbito provincial y regional, por lo que funciona como una política con visión de desarrollo nacional, convirtiéndose en una experiencia de gestión conjunta de recursos (Shack, 2005: 2). Bajo este escenario el presupuesto participativo en Perú ha contribuido al fortalecimiento de una ciudadanía moderna y responsable. Por ello en las últimas décadas han cobrado importancia las instancias de participación ciudadana, en los espacios de encuentro entre la sociedad civil y los gobiernos locales, comités vecinales, mesas de diálogo, procesos de diálogo y concertación, donde el



presupuesto participativo se ha constituido como instrumento principal de la comunidad en la gestión pública del presupuesto por la convocatoria que se obtiene. Es aquí donde los gobiernos locales peruanos demuestran su voluntad política por medio del presupuesto participativo en hacer lo que la población debidamente representada decida, hecho que lo consolida como una herramienta importante para mejorar la relación entre el Estado y la sociedad y con ello fomentar una sociedad activa (Shack, 2005: 3).

En Perú la participación ciudadana y sus mecanismos para poder efectuarla habían sido experimentados con anterioridad con la ayuda de organizaciones civiles de los municipios y algunas entidades, hasta que la administración pública central comenzó a desarrollarlo. Uno de los primeros pasos que el gobierno central ejecutó para el fortalecimiento de la participación ciudadana en las decisiones públicas fue mediante la reforma cautelosa del presupuesto, como resultado del desarrollo de los trabajos iniciados en la Dirección Nacional del Presupuesto Público a finales del año 2001 con la “Operación piloto de planeamiento y programación participativa del presupuesto del sector público para el año fiscal 2003 en materia de gastos de inversión”. Como resultado de estos trabajos, en mayo del 2002 se aprobó el instructivo con las pautas para el desarrollo de la operación piloto antes señalada. Fue así como el presupuesto participativo en Perú se transformó en una herramienta de gestión, de programación económica y social que dio inicio para fortalecer cuantitativamente en un escenario fiscalmente restrictivo, las demandas sociales, las cuales se basaban principalmente en inversión de los gobiernos locales de Perú y los compromisos de los actores públicos y privados para su ejecución continua a lo largo de los años siguientes con base a los acuerdos tomados (Shack, 2005: 3-4).

El presupuesto participativo en Perú comenzó a dar sus primeros pasos en el año 2003 por medio de la Ley del Presupuesto Participativo, promovida por un presidente de centro izquierda. Su aplicación fue una estrategia diseñada entre diversos grupos de la sociedad civil y funcionarios públicos (Ayala y Hernández, 2014: 82). Fue en agosto de 2003, cuando el Congreso de la República de Perú aprobó la Ley N° 28056 “Ley Marco del Presupuesto Participativo” y mediante decreto supremo N° 171-2003-EF, su reglamento, dándole de esta manera mayor legitimidad a la causa que venía cobrando fuerza desde el 2002. Con la legislación y el Reglamento del Presupuesto Participativo, se alentó la vigilancia y fiscalización del manejo de los recursos de los gobiernos locales y regionales, ya que los

ciudadanos tienen regulada su intervención en las etapas de programación y definición de los planes de sus localidades. Es así como se cumple el objetivo principal del presupuesto participativo, donde se garantizó formalmente la participación de la población en las decisiones de la asignación y ejecución de los recursos públicos que se ejercen por medio de los presupuestos gubernamentales, teniendo como resultado presupuestos públicos con una mayor transparencia, utilidad y legitimidad.

El presupuesto participativo contemplaba la participación de todos los departamentos integrantes del país peruano y después de una evaluación y procedimientos técnicos, se seleccionaron los departamentos que participarían en esta prueba piloto de priorización de sus proyectos de inversión para ser considerados en el presupuesto público del 2003 (Shack, 2005: 4). Con la aplicación del presupuesto participativo fue que, por primera vez en cada departamento de Perú las organizaciones distintivas de la sociedad encausaron las demandas de distintos sectores de la sociedad, instaurando acuerdos de aprobación sobre las prioridades de cada región y con ello fomentar conciencia en la generación de nuevas herramientas para el desarrollo de la comunidad (Shack, 2005: 4).

Es importante mencionar que algunos gobiernos locales ya estaban experimentando procesos participativos, sin embargo, estos eran experiencias insípidas, fue a partir de la aprobación de las reformas que se dieron las bases para la operación piloto de programación y planeamiento participativo del presupuesto del sector público. De esta manera las preferencias de la población y las prioridades del gasto público a cargo de los gobiernos regionales y locales se reflejaron en los Planes de Desarrollo Departamentales Concertados (PDDC). En este programa piloto, de los 24 departamentos peruanos, solo dos de ellos (Lambayeque y Arequipa) no presentaron sus PDDC, para la cual se tenía como fecha límite para entregarlo antes del 15 de junio de 2002 por medio de los Consejos Transitorios de Administración regional a la Dirección Nacional del Presupuesto Público y a la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas. Algunos requisitos considerados en la realización de la operación piloto en las propuestas emitidas por los departamentos fueron:

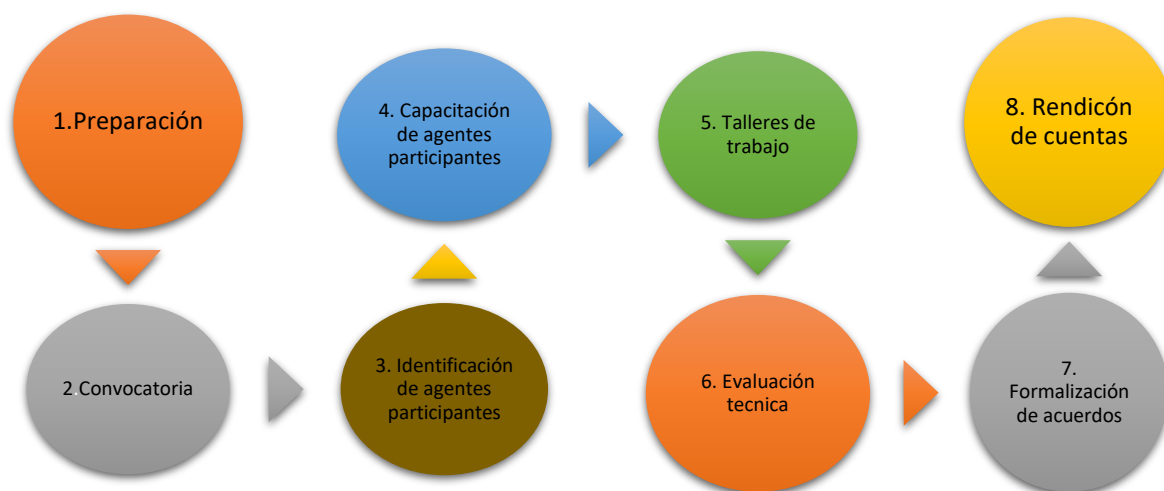
- 1) Restricción presupuestaria de recursos para los proyectos de inversión a nivel regional y local con un monto total de 1 294 millones de soles;

- 2) Establecer montos de recursos a gastos de inversión para cada región, considerando sus niveles de pobreza, ponderándolo en cada departamento por su concierne población señalada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) con base en la Encuesta Nacional de los Hogares (ENAHO) del último trimestre de 2001 (Shack ,2005: 5).

De los 22 departamentos que presentaron sus PDDC para la prueba piloto solo calificaron nueve: Amazonas, Huánuco, Huancavelica, Junín, Moquegua, Pasco, Puno, Tacna y San Martín, a los cuales se les asignó 433 millones de soles para inversión. De tal modo que la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2003, se destacó por ampliar su cobertura y en incluir progresos metodológicos importantes. En consecuencia, la operación piloto estableció las bases para la recuperación de la cultura del planteamiento regional en Perú, con base en la participación ciudadana, la voluntad política y la transparencia, de esta manera el presupuesto participativo se replicó en los años posteriores (Shack, 2005: 4-6).

No obstante, los observadores percibieron que el presupuesto participativo en los primeros dos años fue poco exitoso con respecto a la promoción de la participación, la transparencia, la planeación efectiva, la prestación de servicios y el mejoramiento de la infraestructura pública (Chirinos, 2004: 190). Se puede contrarrestar con el caso de Porto Alegre, Brasil, donde el presupuesto participativo dio resultados positivos desde su implementación, incrementando la participación y la recaudación tributaria, esto puede deberse a la diferencias económicas, políticas y sociopolíticas históricas de ambos países.

## Ilustración 02. Fases del presupuesto participativo en Perú



Fuente: Elaboración propia, con base en Shack, N. (2005).

Como demuestra la ilustración 02, el presupuesto participativo en Perú puede ser clasificado en 8 fases, donde la primera etapa es la preparación. En la *preparación* el presidente del gobierno regional tiene la labor de desarrollar actividades de difusión con respecto a la importancia de la participación ciudadana en los procesos a realizar, como las normas que indican su cumplimiento y seleccionar otras que se considere adecuadas, también la información para su distribución a los agentes participantes por medio de:

- a) Plan de Desarrollo Concertado del año anterior y avances en su desarrollo;
- b) Informe de la situación del Plan Estratégico Institucional Multianual del Gobierno Regional o en su caso, del Plan de Desarrollo Institucional del Gobierno Local;
- c) Detalle de las acciones, de las actividades o proyectos, priorizadas en el proceso participativo del año anterior, su nivel de avances y los recursos necesarios para su terminación, en caso de que aún estén en el proceso. Igualmente se pone a disponibilidad de la población la lista de las acciones decididas en los talleres de trabajo durante el periodo participativo del año anterior que no lograron priorizarse por falta de recursos o como consecuencia de los acuerdos tomados;
- d) Relación de proyectos ejecutados y concluidos por el gobierno regional y sus costos de mantenimiento;

- e) Detalle de los recursos totales que el gobierno regional asigna para la realización de acciones resultantes del proceso;
- f) Informe de los compromisos tomados por el sector privado y la sociedad civil en los procesos anteriores y el nivel de su cumplimiento;
- g) Informe de los avances en los progresos de competitividad, infraestructura, educación, seguridad, salud, entre otros (Shack, 2005: 7-9).

En la siguiente fase, la *convocatoria*, consta en la actividad realizada por el gobierno regional o local para convocar a la población mediante los medios de comunicación más pertinentes según la región, usando anuncios en los diarios de mayor circulación, señalamientos en plazas públicas, bocinas, entre otros, con el objetivo de garantizar una óptima representación y participación.

La tercera fase consta en la *identificación de agentes participantes*, esta es ejecutada por el gobierno regional o local, la cual consta en involucrar la representatividad de la sociedad civil organizada y no organizada con el objetivo de obtener mayor participación. Para cumplir con esta fase el gobierno local realiza un método para reglamentar el proceso de identificación y acreditación de los representantes participantes. Este método también incluye detalladamente las responsabilidades de los representantes y el cronograma de actividades del presupuesto participativo. Son los agentes participantes quienes cuentan con voz y voto en la discusión y/o toma de las decisiones en el proceso de planeación y presupuesto participativo. Los agentes participantes son los integrantes de los miembros de los Consejos de Coordinación Regional, Consejos de Coordinación Local, Consejos Regionales, Consejos municipales, representantes de la sociedad civil y los de las entidades de gobierno, también lo son el equipo técnico de soporte del proceso lo cuales participan con voz, pero no con voto (Shack, 2005: 9).

En la cuarta fase, la *capacitación de agentes participantes*, los gobiernos regionales y locales implementan mecanismos de capacitación descentralizada en los temas de planeamiento, inversión pública, programación, presupuesto regional y municipal, y lo que sean necesarios según el marco del Plan Nacional de Capacitación establecida en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Asimismo, se han aplicado seminarios sobre el presupuesto participativo en los 24 departamentos, a los funcionarios de los gobiernos regionales y locales, integrantes de los Consejos de Coordinación Regional y Local y

funcionarios responsables de las áreas de planificación del desarrollo y presupuesto participativo.

En la quinta fase, que son los *talleres de trabajo*, estas son reuniones de trabajo que son convocadas por los presidentes regionales de cada municipio, en las que definen o revisan la visión del desarrollo y objetivos estratégicos, se plantean las tareas a ejecutar y se señalan los compromisos que los actores públicos y privados tomarán en el diseño y ejecución del Plan de Desarrollo Concertado y presupuesto participativo. La cantidad de talleres a realizar es determinada según la necesidad de cada locación con base en las características de organización del territorio de cada ámbito regional, provincial o distrital. Shack (2005: 10) menciona que asegurar el desarrollo de los talleres de trabajo corresponde al presidente regional por medio de una convocatoria que asegure: “a) la interacción entre las diferentes instancias de los niveles de gobierno, de la cual puede resultar acuerdos de financiamiento compartido de labores; b) articulación de las intervenciones de las entidades de gobierno nacional con los demás niveles de gobierno y la comunidad; c) construcción de las iniciativas privadas con las intervenciones de los tres niveles de gobierno y sociedad civil; d) presentación de propuestas del gobierno regional o local por las autoridades”.

El equipo técnico es quien otorga apoyo para realizar los talleres, preparando la información necesaria y apuntalando los resultados para el posterior desarrollo técnico y la evaluación de propuestas de acciones. Donde el resultado de los talleres es registrado en actas las cuales son firmadas por todos los participantes.

Los talleres de trabajo son de dos tipos, el primero es el diagnóstico temático y territorial, y el segundo de definición de criterios de priorización. El taller de diagnóstico se elabora en función de ejes de análisis como el social, económico y ambiental. En los talleres temáticos y territoriales, se define una etapa previa en la que los participantes se reúnen con los ciudadanos a los que representan para establecer sus propios problemas y oportunidades. Por últimos en los talleres de trabajo de definición de criterios de priorización los representantes discuten y establecen los criterios para la priorización de las acciones a realizar, con el fin de instaurar el orden de las acciones discutidas.

La siguiente fase, *evaluación técnica*, consta en el análisis y desarrollo técnico y financiero de cada una de las tareas propuestas para proceder a la evaluación de su factibilidad. La evaluación está a cargo del equipo técnico y la comienzan con la aplicación

de los criterios de priorización de las tareas elegidas en los talleres de trabajo. La evaluación del financiamiento de las propuestas es realizada bajo los criterios de los recursos establecidos para la realización de los trabajos resultantes del proceso participativo, envolviendo todas las formas de financiamiento disponibles, manteniendo siempre el equilibrio entre los recursos disponibles y los recursos requeridos para la realización de las acciones a emprender. De esta manera las propuestas establecidas, son ordenadas según sus costos y con los niveles de priorización acordados, posteriormente son resumidas y presentadas por el equipo técnico a los agentes participantes para su consentimiento. Ya siendo aprobados, las acciones a ejecutar priorizadas en el proceso y cuyo financiamiento requiera total o parcialmente recursos públicos, serán tomadas en cuenta para su incorporación, según corresponda, en el Plan Estratégico Institucional Multianual, el Plan de Desarrollo Institucional y el Presupuesto Institucional. Posteriormente se identifican, por medio de la oficina correspondiente a cada gobierno ya sea local o regional, los proyectos de inversión viables y los que necesitan estudios de preinversión, bajo las normas establecidas por el Sistema Nacional de Inversión Pública, para su inserción en el proyecto de presupuesto institucional (Shack, 2005: 10-12). Los proyectos que se identifiquen como no viables después de los estudios de preinversión, son dispuestos a reemplazo, por el presidente del gobierno competente, por otro proyecto del proceso participativo bajo la escala de prioridades establecida y según la cantidad de recursos disponibles a ejercer.

En la séptima fase, *formalización de acuerdos*, el presidente del gobierno regional o el alcalde, en su condición de presidente del Consejo de Coordinación, presenta a los agentes participantes los resultados del proceso participativo afirmados por el equipo técnico en los documentos del Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo, conteniendo la valoración y el desarrollo técnico y financiero de las propuestas, para su discusión, consideración, modificación y aprobación final de los convenios. En caso de que se propongan modificaciones a las propuestas, estas deben ser justificadas en el marco de resultados de los talleres y tienen que ser valoradas por el equipo técnico para su consideración. En caso de ser aprobados los acuerdos, los agentes participativos en general los formalizan firmando el acta respectiva de acuerdos y compromisos, la cual debe ser rubricada por todos los participantes. Los documentos del Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo del gobierno correspondiente son aprobados por el consejo

regional o consejo municipal, según sea su jurisdicción. Después de ser aprobados los documentos del Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo, por el consejo regional y consejos municipales, el presidente del gobierno regional o según corresponda, realizan la publicación en los medios de comunicación a su disposición para conocimiento de la ciudadanía. Ya concretado el proceso se manda una copia del Plan de Desarrollo Concertado a la Dirección General de Programación Multianual y del Presupuesto Participativo a la Dirección Nacional del Presupuesto Público, y por último de ambos documentos al Consejo Nacional de Descentralización (Shack, 2005: 11-12).

La última fase, *rendición de cuentas*, consta de la vigilancia del desempeño de los resultados y acuerdos del proceso participativos, asimismo la rendición de cuentas de la ejecución de los proyectos priorizados y de los avances de los objetivos del Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo. Por parte de la sociedad civil atañe la vigilancia de los cumplimientos de los acuerdos y resultados del proceso participativo, la evaluación es continua y dinámica con objetivo de establecer los resultados del Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo con base en indicadores de resultado para el análisis y medición económica. De esta manera la evaluación tiene como resultado la obtención de elementos para acordar, tomar y medir responsabilidades y compromisos de acorde al cumplimiento de los objetivos y acciones trazados en el Plan de Desarrollo. Una labor importante la realizan las oficinas de planeamiento y presupuesto quienes ejecutan el seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo, para las elaboraciones de los informes semestrales y anuales, que son publicados en los medios de comunicación disponibles. Los informes anteriormente mencionados incluyen los progresos en la ejecución del gasto público y los resultados obtenidos de las labores del gobierno regional en el marco de los acuerdos del proceso participativo y del presupuesto institucional de la entidad, también los compromisos asumidos por la sociedad civil y las entidades de gobierno. Asimismo, se conforman comités de vigilancia y control del presupuesto, los cuales tienen la facultad de realizar las denuncias correspondientes ante la Contraloría General de la República, el Ministerio Público o el Congreso de la República, si se encuentran indicios o pruebas que señalen delitos cometidos durante el proceso (Shack, 2005: 13).



#### *2.4 Presupuesto participativo en México*

La participación ciudadana en México se ha desarrollado notablemente en sus leyes nacionales, por ejemplo: el referéndum, plebiscito e iniciativa popular. Pero para la sociedad es difícil de acceder a ella pues está controlada por el aparato burocrático. Aunque no está en la legislación nacional, México ha contado con otros espacios de participación como el presupuesto participativo. En México el presupuesto participativo tuvo sus antecedentes en el municipio de San Pedro Garza y algunos otros en el área metropolitana de Monterrey a finales del siglo XX sin embargo estas experiencias no trascendieron ya que no fueron institucionalizadas (Ayala & Hernández, 2014: 86). Es importante recalcar que en México existen múltiples experiencias del presupuesto participativo en varios Estados, no obstante, este estudio se enfoca al caso del Distrito Federal, ahora Ciudad de México.

El presupuesto participativo como herramienta de participación ciudadana en la Ciudad de México tuvo sus orígenes a raíz de la primera elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal en julio de 1997, cuando por primera vez los ciudadanos eligieron a su Jefe de Gobierno, y por primera ocasión un candidato de oposición llegó al gobierno de la ciudad. La alternancia política en el Distrito Federal estuvo a cargo de Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del PRD. Este cambio de gobierno estimuló la esperanza y confianza por parte de los ciudadanos de poder obtener más participación en la injerencia pública (Martínez, 2004: 137).

Durante la administración de Cárdenas se inhabilitaron los consejos ciudadanos en el Distrito Federal, ya que estos espacios de participación estaban bajo dominio del partido hegemónico, y fue mediante esta reestructuración interna que la nueva administración consideró que era necesario reformar la Ley de Participación Ciudadana, para fomentar el involucramiento de la ciudadanía sin caer en el clientelismo. Fue de esta manera que durante un corto periodo de tiempo el Distrito Federal se quedó sin una herramienta de participación ciudadana. Esto prevaleció hasta 1997, cuando en la Asamblea Legislativa se discutió la nueva ley de participación ciudadana, dando origen a figuras como los comités vecinales, en sustitución de los consejos ciudadanos. Los comités vecinales, fueron establecidos, en colonias, zonas rurales y unidades habitacionales con el objetivo de fomentar la representación ciudadana (Martínez, 2004: 136-138).

Fue así como el 21 de diciembre de 1998 se creó en el Distrito Federal la Ley de Participación Ciudadana, con los comités vecinales como medios de intermediación entre el gobierno y la sociedad (Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, 2011: 10). El 4 de julio de 1999, de acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana, se eligieron 1 352 comités vecinales, compuestos por 14 000 ciudadanos (Martínez, 2004: 138). Lo anterior representó una participación del 9.5% de la lista nominal de electores (García, 2014: 46).

Posteriormente ocurrió la primera elección de Jefes Delegacionales en el año 2000, junto con los comicios presidenciales nacionales y del nuevo relevo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El resultado de esos procesos electorales fue la alternancia partidaria en la presidencia mexicana, a cargo del candidato del PAN, Vicente Fox; y en el Distrito Federal resultó ganador el candidato del PRD, Andrés Manuel López Obrador. Los dieciséis Jefes Delegacionales electos del Distrito Federal entraron en funciones el 1 de octubre, con seis delegaciones para el PAN. Al respecto, los estudiosos indican que debido al avance territorial que logró el PAN, interfirió en la estructura que el PRD estaba construyendo en el Distrito Federal en materia de participación ciudadana (Martínez, 2004: 138-139).

Sin embargo, la elección de comités vecinales se realizó solamente en 1999 y no se volvió a intentar realizar en ocho años (Grajeda, 18 de noviembre de 2009, párr. 4), fue nuevamente en el 2007 donde se presentó una iniciativa de ley para convocar a nuevas elecciones de comités ciudadanos, sin embargo, estas no se llevaron a cabo (Cuenca, 27 de abril de 2007, párr. 1). Lo anterior debido a que el Instituto Electoral del Distrito Federal presentó una propuesta de transformación de la estructura del comité vecinal con el objetivo de realizar nuevas elecciones de estos órganos de representación, a finales del año 2009 el Instituto Electoral del Distrito Federal asentó en la agenda la necesidad de rescatar las elecciones vecinales (García, 2014: 47).

Por lo antes expuesto, la Comisión de Participación Ciudadana del Distrito Federal decidió reformar la ley de participación ciudadana, con el objetivo de convocar a elecciones de los comités vecinales. Fue una decisión que se tomó con rapidez, se realizaron las elecciones de los comités vecinales sin conocer el resultado de los foros y mesas de trabajo que fueron realizados para conocer las necesidades en materia de participación. Estos foros se realizaron en las dieciséis delegaciones del Distrito Federal, en las que hubo 239 ponencias

y más de dos mil ciudadanos que participaron para exponer propuesta de reforma a la ley de participación ciudadana (García, 2014: 47-49).

Fue de esta manera que el 24 de noviembre de 2009 el diputado Horacio Martínez Meza, quien perteneció al grupo parlamentario del PRD, presentó la iniciativa de reforma a la Ley de Participación Ciudadana, en la cual se incluyó la figura del presupuesto participativo (García, 2014: 50). Uno de los temas más debatidos de la figura del presupuesto participativo fue el porcentaje de recursos correspondiente, quedando estipulado en el artículo 83 de la ley que el recurso del presupuesto participativo correspondería al 3% del presupuesto anual de las delegaciones (Martínez, 2 de mayo de 2013, párr. 2).

Los antecedentes del presupuesto participativo en el Distrito Federal se dieron previos al que inició de carácter oficial mediante una modificación a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal en el año 2010. A partir de esta reforma se otorgó a los ciudadanos de nuevas herramientas y mecanismos de participación, donde uno de los mecanismos que más alcance obtuvo fue el presupuesto participativo, instituido por medio del artículo 84 de la Ley de Participación Ciudadana, el presupuesto participativo se estableció para que los habitantes del entonces Distrito Federal pudieran decidir en qué necesidades destinarían un porcentaje de los recursos dirigidos a las delegaciones. Sin embargo, a pesar de que el presupuesto participativo ya tenía antecedentes en algunas delegaciones en el Distrito Federal, fue hasta el 2010 que se instauró por primera ocasión por reglamento. De la misma manera se implantó una distribución igualitaria de la cantidad del presupuesto para todas las delegaciones (García, 2014: 5-6).

Cabe mencionar que la reforma en materia de participación ciudadana que se realizó en el 2010 ocurrió como consecuencia de una constante presión de numerosos sectores de la ciudadanía, quienes apoyaron la adopción obligatoria del presupuesto participativo en el Distrito Federal (García, 2014: 9-10). Este aspecto es similar al caso de Porto Alegre, Brasil, donde la ciudadanía fue quien demandó su derecho a participar y de esta manera se logró la implementación de esta herramienta con la voluntad de las autoridades.

El presupuesto participativo en el Distrito Federal tuvo sus primeras manifestaciones en las delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, ambas en el año 2001, y la delegación Tlalpan en el 2002 (Martínez, 2 de mayo de 2013, párr. 3). De los tres casos anteriores sólo la delegación Miguel Hidalgo era gobernada por el PAN, de orientación derechista, mientras

las delegaciones Cuauhtémoc y Tlalpan eran gobernadas por la izquierda perredista (Delgado, 2006: 124). De las mencionadas, la experiencia más distintiva fue el del caso Tlalpan, ya que fue el mejor implementado y por ello ganó el premio de gobierno y gestión local del Centro de Investigación y Docencia Económicas en el 2002 (Lagunas, 8 de noviembre de 2002, párr. 1).

La experiencia en Tlalpan del presupuesto participativo en el 2002 sentó las bases del futuro de esta herramienta participativa para la Ciudad de México. Su mecanismo flexible, distinguió este caso, pues de un ejercicio que permitía modificar reglas para incentivar la participación de la gente. Un factor importante en el caso Tlalpan, fue que el monto asignado para su ejercicio participativo alcanzó hasta el 17% del presupuesto anual de la delegación. Asimismo, esta herramienta se adaptó a los escenarios propios de la delegación, por motivo de esto hubo regiones en donde el ejercicio fue más participativo y en otro más consultivo, esto a razón de que como política pública tenía como objetivo pasar de una democracia representativa a una democracia participativa (García, 2014: 44-45).

El presupuesto participativo instaurado en Tlalpan en el 2002, si bien fue punto de referencia para las nuevas experiencias en las delegaciones de la Ciudad de México, contó con diversos elementos que lo debilitaban como mecanismo de participación. Por ejemplo, los habitantes no eran incluidos al cien por ciento para la toma de decisiones, y otra es que las asambleas vecinales se realizaban una vez hecha la votación de los proyectos (García, 2014: 45).

El presupuesto participativo en el Distrito Federal pasó por estos diversos procesos para llegar al proceso actual que se estudiará, donde es importante recalcar que las experiencias implementadas en el principio del 2000 en las delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Tlalpan, fueron la base para mejorar y modificar esta herramienta de participación. Casi diez años después, el presupuesto participativo en el Distrito Federal fue puesto nuevamente en el acontecer público e instalado como en la actualidad se conoce.

En el año 2011 inició en el Distrito Federal el ejercicio de las atribuciones de la ley de participación ciudadana, entre estas la realización del presupuesto participativo. De esta manera, la sociedad comenzó a decidir sobre un porcentaje en la designación de los recursos con respecto obras o acciones (Instituto Electoral del Distrito Federal, planeación y presupuesto, 2011: 8). El presupuesto participativo vio luz en el Distrito Federal por primera

ocasión en el año 2011, a cargo del entonces Jefe de Gobierno Marcelo Ebrard. La primera consulta ciudadana del presupuesto participativo se realizó el 27 de marzo de 2011. Consecutivamente se efectuó otra consulta ciudadana el 13 de noviembre de 2011, con el fin de aprobar las fechas para todas las consultas. La tercera consulta ciudadana se llevó a cabo en noviembre de 2012. Fue de esta manera que el presupuesto participativo dio inicio de manera continua en la Ciudad de México (García, 2014: 52), con aproximadamente 1 815 colonias involucradas en las primeras consultas ciudadanas para definir los proyectos específicos para el ejercicio fiscal 2011, 2012 y 2013 (García, 2014: 52).

El presupuesto participativo en la Ciudad de México se realiza con los recursos que se designan para que los habitantes decidan su aplicación en las colonias correspondientes. La Asamblea Legislativa tiene como obligación disponer los recursos cada año en el presupuesto de egresos, como segmento del presupuesto de las delegaciones. Así, la ciudadanía puede, a través de los mecanismos de participación ciudadana constituidos en la ley de la materia, proponer, deliberar, opinar y decidir qué obras o acciones deben realizarse en sus colonias o regiones con el presupuesto participativo anual asignado (Instituto Electoral del Distrito Federal, planeación y presupuesto, 2011: 19). García (2014: 29) menciona que los proyectos a deliberar en el presupuesto participativo en el Distrito Federal son aquellos que la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal establece, en los que se destinan recursos solamente a proyectos que integren parte de alguno de los siguientes rubros: obras y servicios; equipamiento; obras relacionadas con actividades recreativas, culturales y deportivas; prevención del delito e infraestructura urbana.

Como anteriormente se mencionó, la cantidad dirigida al ejercicio del presupuesto participativo en el Distrito Federal debe corresponder como mínimo al 1% y como máximo al 3% del presupuesto anual de cada una de las dieciséis delegaciones (Vargas, 17 de octubre de 2012, párr. 8). El presupuesto participativo en el Distrito Federal tiene en su realización actores involucrados que determinan su curso y están respaldados en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (García, 2014: 30), en cuyo artículo 200 señala que hay tres autoridades, y del artículo 201 al 203 establece las funciones de cada autoridad involucrada (ver tabla 03).

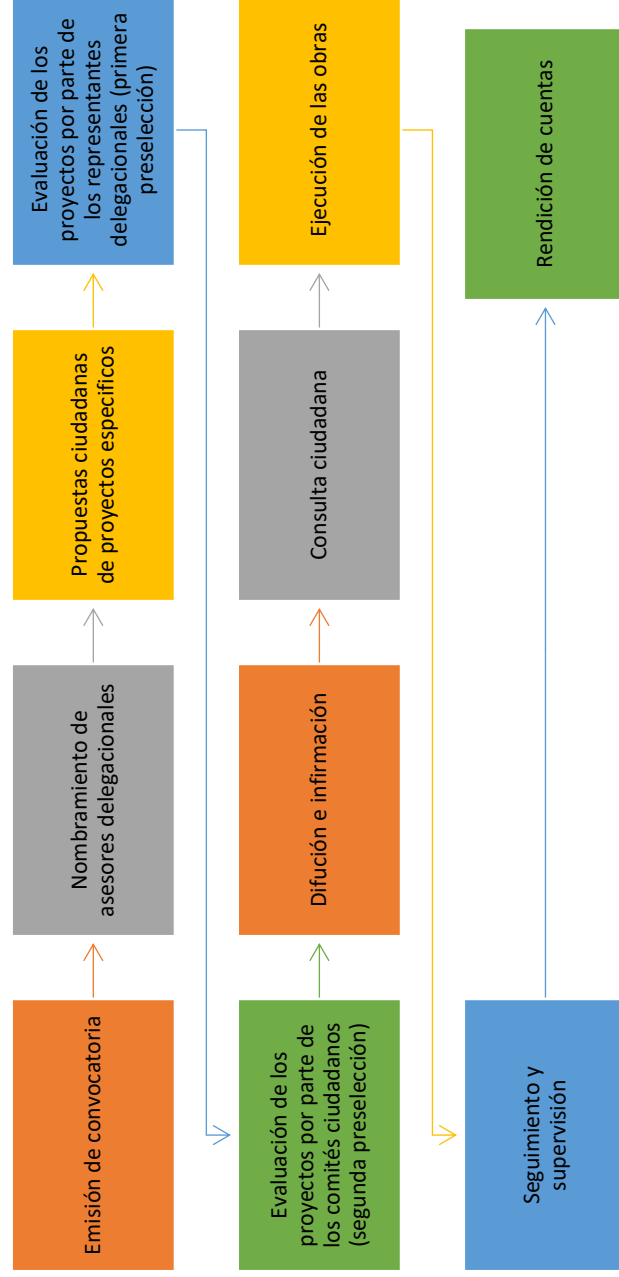
<b>Tabla 03. Funciones de las principales Autoridades del presupuesto participativo en el Distrito Federal, México</b>	
<i>Autoridad</i>	<i>Principales funciones</i>
<b>Jefe de Gobierno</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Incluir en el presupuesto de egresos de las delegaciones de manera anual, los rubros y montos en los que se destinarán los recursos del presupuesto participativo. Este será remitido a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;</li> <li>b) Vigilar a través de las dependencias competentes, el ejercicio del presupuesto participativo;</li> <li>c) Tomar en cuenta para la elaboración del proyecto de presupuesto de egresos, los resultados de las consultas ciudadanas para definir los proyectos específicos del presupuesto participativo.</li> </ul>
<b>Asamblea Legislativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Aprobar anualmente en el decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, los recursos para el presupuesto participativo;</li> <li>b) Vigilar mediante la Contaduría Mayor de Hacienda, el ejercicio del presupuesto participativo.</li> </ul>
<b>Jefes Delegacionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Incluir en los programas operativos y anteproyectos anuales de presupuestos de egresos que remitan al Jefe de Gobierno, entre el 1% al 3% del total de su presupuesto para presupuesto participativo. El monto de recursos será el mismo para cada colonia y no se podrán excluir colonias.</li> <li>b) Indicar en los programas operativos y anteproyectos anuales de presupuestos de egresos los rubros en que en cada colonia de la Delegación se aplicarán los recursos del presupuesto participativo.</li> </ul>
Fuente: (Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, 2015)	

La Ley del Presupuesto Participativo del Distrito Federal, menciona en su artículo 25, que el sistema del presupuesto participativo consta de cuatro etapas:

- a) Difusión del sistema del presupuesto participativo y capacitación;
- b) Discusión, elaboración y análisis de viabilidad y factibilidad de proyectos específicos;
- c) Ejecución, vigilancia y control de los proyectos a realizar, y
- d) Evaluación de resultados.

Sin embargo, las etapas señaladas en el artículo 25 de la Ley del Presupuesto Participativo del Distrito Federal, puede ser expresada de mejor manera en 10 pasos importantes (ver ilustración 03).

### Ilustración 03. Fases del presupuesto participativo en el Distrito Federal, México



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Electoral del Distrito Federal, planeación y presupuesto (2011).

Primero, la *emisión de la convocatoria*. El Instituto electoral del Distrito Federal emite la convocatoria. La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal establece en su artículo 84 que el Instituto Electoral es la autoridad con facultades para emitir la convocatoria, organizar, desarrollar y vigilar el proceso de celebración, así como computar el resultado de las consultas (Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, 2015). En las convocatorias se indican las fechas, lugares y horas de realización, para las consultas ciudadanas del presupuesto participativo, así como la pregunta de la consulta ciudadana. En la cual el Jefe de Gobierno y los Jefes Delegacionales facilitarán los espacios necesarios para la realización de las consultas, así como la logística para implementarlas (Instituto Electoral del Distrito Federal, planeación y presupuesto, 2011: 26).

Como segundo momento se da el *nombramiento de asesores delegacionales*. Los Jefes Delegacionales informarán al Instituto Electoral del Distrito Federal, a las direcciones

distritales del instituto, el nombre y cargos del personal de la delegación política que capacitarán en materia jurídica, técnica y financiera para opinar sobre la viabilidad de los proyectos presentados. Los delegados nombraron desde la consulta ciudadana de septiembre de 2013 a enlaces delegacionales de distintos perfiles (García, 2014: 35).

El tercer momento corresponde a las *propuestas ciudadanas de proyectos específicos*. Los habitantes tendrán cinco días para plantear sus proyectos ante la dirección distrital del Instituto Electoral que les pertenezca, haciendo uso de la asesoría si así lo creen provechoso. Para realizar esto el artículo 12 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal establece los derechos y obligaciones que tiene un ciudadano, en el cual menciona que los ciudadanos pueden ejercer y hacer uso de los órganos y mecanismos de participación ciudadana. Asimismo, en el artículo 139 del mismo ordenamiento establece atribuciones claras para el jefe de manzana, como emitir opinión sobre la orientación del presupuesto participativo.

De acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana, cada año se convoca de manera regular a dos consultas ciudadanas, donde la primera, de junio a agosto de cada año, es para definir las gestiones prioritarias de aplicación a las colonias. El propósito que tiene esta primera consulta es que su resultado se incluya en los anteproyectos y proyectos de presupuesto de egresos, así como en los programas operativos anuales. La convocatoria de esta consulta se realiza en los primeros quince días de mayo (Instituto Electoral del Distrito Federal, planeación y presupuesto, 2011: 23-24).

Los ciudadanos que deseen participar con su proyecto deben presentar su propuesta por escrito, con las siguientes características: a) nombre del proyecto; b) estar vinculados directamente con los rubros de obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito, actividades recreativas, deportivas y culturales; c) costo aproximado del proyecto conforme al tabulador de precios unitario del gobierno del Distrito Federal, disponible en la Jefatura Delegacional correspondiente; d) estimado de la población beneficiada y e) ubicación (Instituto Electoral del Distrito Federal, Preguntas frecuentes, s.f., párr. 4). El comité ciudadano o consejo de pueblo instala las mesas para la recepción de opinión. Aunque García (2014: 36) menciona que en la actualidad el comité ciudadano, dejó de ser receptor principal de los proyectos específicos mientras que el Instituto Electoral local pasó de tener una función extraordinaria a ser el único receptor de las propuestas específicas.



El cuarto momento es la *evaluación de los proyectos por parte de los representantes delegacionales (primera preselección)*. El artículo 28 de la Ley del Presupuesto Participativo capitalino estipula que la discusión de los proyectos se realiza al interior de las asambleas ciudadanas. Después de la primera consulta y recepción de propuestas, las delegaciones las examinarán y presentarán una opinión sobre cada uno de los proyectos recibidos. Al concluir la evaluación hacen llegar su informe a cada una de las direcciones distritales del Instituto Electoral local, quien informa a los comités ciudadanos. Un punto importante es que la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, no otorga facultades directas a las delegaciones políticas para realizar una preselección o evaluación de las propuestas de proyectos específicos. Asimismo, la primera convocatoria de consulta ciudadana no contempla la posibilidad de que existan proyectos ganadores que no fueran viables por cuestiones técnicas, legales, financieras, etc. (García, 2014: 36). Se establece un aproximado de tres semanas para que las delegaciones políticas emitan una opinión favorable o no para que sean sometidas a una consulta ciudadana. La decisión que tome la delegación política será turnada de nuevo al Instituto Electoral local, mediante sus direcciones distritales, con el nombre del proyecto y la opinión emitida por la autoridad delegacional. En el supuesto en que los proyectos específicos sean más de cinco los que tienen opinión favorable, entonces intercede el comité ciudadano de cada colonia, para una segunda selección de proyectos (García, 2014: 37).

Como quinta parte se tienen la *evaluación de los proyectos por parte de los comités ciudadanos (segunda preselección)*. En el supuesto que se cuente con más de cinco proyectos con dictamen favorable por parte de los representantes delegacionales se realiza una preselección de proyectos por los comités ciudadanos de cada colonia, con el objetivo de contar con un máximo de cinco y un mínimo de dos proyectos. Por otro lado, en caso de que existan menos de cinco proyectos con dictamen favorable se someten todos los proyectos a consulta ciudadana sin ser necesaria la valoración por parte de los comités ciudadanos (García, 2014: 37). Esto se ve respaldado en la Ley de Participación Ciudadana, en su artículo 93, fracción V, que establece que el comité ciudadano tiene como atribución “participar en la elaboración de diagnósticos y propuestas de desarrollo integral para la colonia, que deberán ser aprobados por la asamblea ciudadana”. La convocatoria es la que establece esta facultad del comité ciudadano, la cual deberá seleccionar por mayoría, un máximo de cinco y un

mínimo de dos proyectos específicos para que sean sometidos a consulta (Instituto Electoral del Distrito Federal, preguntas frecuentes, s.f., párr. 3). De esta manera, las autoridades incluyen en sus proyectos y anteproyectos del presupuesto anual y en el programa operativo anual, los resultados de la consulta en las colonias. Posteriormente la Asamblea Legislativa aprueba el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, el cual incluye los recursos del presupuesto participativo para cada delegación (Instituto Electoral del Distrito Federal, planeación y presupuesto, 2011: 23).

El sexto punto corresponde a la *difusión e información*. Los comités ciudadanos tienen entre sus atribuciones el poder realizar foros informativos con el propósito de dar a conocer los proyectos que se someterán a consulta, así como los procedimientos y modalidades que se siguen para expresar el voto y el lugar donde se encuentran ubicadas las mesas receptoras de opinión. El Instituto Electoral local, por su parte, ofrece información acerca de los proyectos mediante la difusión en portal de Internet y en sus oficinas distritales. Estos foros son plenamente informativos, ya que se realizan una vez que ya han sido seleccionados los proyectos que serán sometidos a consulta, únicamente para aclarar ciertas especificidades de estos. El objetivo del foro es que los ciudadanos que estén presentes pueden realizar preguntas acerca de los proyectos que serán sometidos a consulta (García, 2014: 38).

El séptimo paso es la *consulta ciudadana*. Es aquí donde se realiza la segunda consulta, la cual define la forma en que habrán de aplicarse los recursos aprobados. Para poder votar se quiere la credencial de elector, cuyo domicilio corresponda a las secciones electorales a la que pertenezca la región (Instituto Electoral del Distrito Federal, planeación y presupuesto, 2011: 24). La emisión presencial de votos en la consulta para definir los proyectos específicos del presupuesto participativo será el segundo domingo de noviembre de cada año. La emisión electrónica de votos será días previos en las fechas que establezca el Instituto Electoral local (García, 2014: 38). La Ley de Presupuesto Participativo del Distrito Federal (2015), estipula en su artículo 33, que los proyectos que resulten ganadores en la consulta ciudadana serán remitidos por el instituto electoral a la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno, a la delegación y al consejo delegacional participativo que corresponda.

Como octavo momento figura la *ejecución de las obras*. El Instituto Electoral del Distrito Federal remitirá al Jefe de Gobierno y Jefes Delegacionales la selección de proyectos

ganadores para cada colonia o pueblo específico. Le corresponde al Jefe de Gobierno la ejecución de los proyectos ganadores (García, 2014: 38-39). Se aplica el presupuesto asignado a la colonia, donde los Jefes Delegacionales formalizarán la colaboración con los comités ciudadanos y consejos de los pueblos, y entre los meses de marzo y mayo se ejecutarán los proyectos y demás procedimientos destinados al presupuesto participativo (Instituto Electoral del Distrito Federal, planeación y presupuesto, 2011: 22, 32). Los recursos que no estén comprometidos al primero de junio serán reasignados a la Secretaría de Obras y Servicios de la Ciudad de México, para aplicarlos en coordinación con los comités ciudadanos y consejos de los pueblos. En los primeros quince días de septiembre los Jefes Delegacionales deben enviar al Jefe de Gobierno y a la Asamblea Legislativa un informe por colonia y región del avance de la ejecución de los recursos del presupuesto participativo (Instituto Electoral del Distrito Federal, planeación y presupuesto, 2011: 32-33).

Como noveno punto tenemos el *seguimiento y supervisión*. El artículo 35 de la ley de presupuesto participativo del Distrito Federal establece la constitución de una comisión de vigilancia, la cual tendrá la obligación de supervisar el ejercicio del presupuesto participativo que realice la comisión de administración. La comisión de vigilancia es electa en la asamblea ciudadana, y debe estar integrada por cinco ciudadanos de la región, sin ser integrantes de cualquier otro órgano del presupuesto participativo. La duración de la comisión de vigilancia será de un año a partir de su integración en la misma fecha que la comisión de administración.

La comisión de vigilancia está encargada de observar y dar seguimiento a los acuerdos de la asamblea ciudadana, evaluar las actividades del comité ciudadano y emitir un informe anual sobre el funcionamiento de éste, el que hará del conocimiento de la asamblea ciudadana respectiva (Instituto Electoral del Distrito Federal, planeación y presupuesto, 2011: 35). El décimo momento corresponde a la *rendición de cuentas*. El decreto de presupuesto de egresos funda que los Jefes Delegacionales realicen cuatro informes trimestrales, informando a los ciudadanos de los compromisos y progresos sobre los proyectos que se ejecuten con motivo del presupuesto participativo (García, 2014: 39). De la misma manera, el Instituto Electoral local realiza evaluaciones anuales de desempeño de los comités. Anualmente, en el mes de octubre, se expiden los resultados de las valoraciones a la comisión de gobierno y a la de participación ciudadana, ambas de la Asamblea Legislativa, en un periodo de tres días hábiles para efectos de la asignación de los recursos del presupuesto participativo. Una tarea

importante que realiza el Instituto Electoral local es invitar a instituciones de educación superior, a organizaciones ciudadanas, al área de participación ciudadana de las delegaciones y de las dependencias del Distrito Federal, a participar en la ejecución de las evaluaciones del trabajo de los comités ciudadanos y consejos regionales (Instituto Electoral del Distrito Federal, planeación y presupuesto, 2011: 34).

### *2.5 Conclusiones: experiencias de éxito del presupuesto participativo en América Latina y México*

El presupuesto participativo ha sido una corriente de descentralización efectiva, tuvo su inicio y auge en Porto Alegre, Brasil, sin embargo, no es el único país latinoamericano que lo ha implementado con éxito. Los resultados referidos al incremento de participación ciudadana, vinculación sociedad-gobierno, rendición de cuentas, contraloría social, legitimación gubernamental e incremento de recaudación tributaria, fueron referencia para que más países de la región adoptaran esta política pública. Se han tenido casos similares en Perú, México como anteriormente se ha señalado y en Uruguay, Venezuela, Argentina, Chile y República Dominicana.

En la experiencia venezolana, siendo precisos en el Estado de Caracas, la aplicación del presupuesto participativo fue efectiva teniendo como consecuencia el incentivo a la mejora de la transparencia administrativa. Caso similar a lo ocurrido en Montevideo, Uruguay, donde a raíz de la implementación del presupuesto participativo se reforzó la transparencia y la prestación de servicios a la ciudadanía. La experiencia en Argentina ejecutada en 1996 fue exitosa debido a diversos factores, uno de ellos fue debido a que fue establecida la reglamentación conforme a las prioridades de la asignación de recursos desde el inicio de la implementación del presupuesto participativo, de esta manera los ciudadanos tomaron la iniciativa en la creación de organizaciones vecinales y su capacitación en los asuntos de participación presupuestaria (Castro, 2005: 14). Como resultado se tuvo que fueron pocos los participantes no organizados, propiciando la eficiente instalación de talleres de trabajo con resultados positivos de las decisiones por consenso. Por lo que esta experiencia cumple con la mayoría de las condicionantes establecidas por Bou Geli y Virgili (2008) para contar con un presupuesto participativo exitoso.

El caso uruguayo tuvo sus orígenes en la década de 1990 y como principal motivo de su éxito el dialogo abierto entre gobierno y población, para organizar su contribución e información necesaria para ejercer su derecho a la participación en la designación del presupuesto público. En Montevideo, Uruguay, los gobiernos locales y los Consejos Vecinales construyeron este dialogo desde el año 2000, contando con el apoyo institucional para la elaboración de Planes Estratégicos para el Desarrollo Zonal (Castro, 2005: 19).

Dentro de las experiencias de éxito en el caso mexicano se puede señalar el presupuesto participativo en Tlajomulco, Jalisco, cuyos logros fueron diversos, comenzando con la realización de obras en gran escala dirigidas al desarrollo económico y social, con eficacia, transparencia y rendición de cuentas y la participación ciudadana. La gestión de alternancia actuó bajo la tutela de ser un gobierno austero que cuida el dinero de los ciudadanos. La gestión fomentó el desarrollo sustentable, y la participación de los ciudadanos a favor del medio ambiente. Una fortaleza del presupuesto participativo en Tlajomulco fue la diversidad en su implementación, en donde todas las dependencias y entidades de la administración municipal actúan en torno a un proyecto común (Hernández y Velasco, 2012: 13).

Un logro más en Tlajomulco fue el incremento del número de participantes ciudadanos ya que, en la primera edición del presupuesto participativo en el año 2011, intervinieron alrededor de 21 mil ciudadanos que decidieron votar por alguna obra. Posteriormente, en el año 2014 fueron alrededor de 35 mil personas, por lo que gradualmente la participación ha estado en aumento. De la misma manera, uno de los más significativos logros se dio a partir del año 2014, ya que en la lista de obras a seleccionar ya no sólo se incluyeron las propuestas que el gobierno propone, sino también propuestas ciudadanas (Ornelas, 16 de diciembre de 2013, párr. 2-3). Asimismo, la recaudación con respecto del impuesto predial ha aumentado de manera gradual desde el 2011, año en que inicio el presupuesto participativo en Tlajomulco.

De igual manera el caso del presupuesto participativo implementado en Puebla, México, fue exitoso con resultados diversos, uno de ellos fue la inclusión de las propuestas universitarias en 2012, su expansión a otro municipio del Estado de Puebla, San Pedro Cholula, generar confianza entre la ciudadanía hacia las instancias de participación que se implementaron a partir de la alternancia partidaria del municipio. Gracias a eso la

recaudación del impuesto predial aumentó, influyendo en las obras concretadas en las diferentes regiones. En efecto, la implementación exitosa del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil, fue detonante en el mundo, especialmente en América Latina, para la expansión de su ejecución. Es necesario razonar que cada experiencia exitosa se basó en el caso brasileño, pero adaptó esta política pública a las necesidades y características sociales-políticas de su región para poder ser eficiente y eficaz en la resolución de problemas de la demanda ciudadana, recolección tributaria y en la inversión pública.

### **CAPÍTULO III. EL CASO LATINOAMERICANO DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA**

Este capítulo se enfoca al estudio de la recaudación tributaria en Latinoamérica y México, para el cual se toma el comportamiento fiscal de los países de esta región y su desempeño comparado con la economía mundial. Este análisis se divide en seis apartados, su estudio se basa en los reportes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

En el primer apartado, se toma como base la recaudación tributaria en América Latina y México. Las finanzas públicas en América Latina se han caracterizado por contar con un sistema tributario orientado hacia la recaudación de impuestos al consumo y por una política impositiva con un frágil impacto redistributivo. Esto ha llevado a los países latinoamericanos a ser caracterizados por su débil recaudación de recursos propios y su dependencia a los ingresos petroleros, por lo que la economía de esta región suele caracterizarse por tener dificultades en la diversificación de su sector económico productivo y como consecuencia una limitada inversión pública.

El segundo apartado aborda las características de la recaudación tributaria en Porto Alegre, Brasil. Este país latino cuenta con la característica de haber pasado por una dictadura militar y con fuertes casos de corrupción durante parte del siglo XX, esto tuvo como consecuencia que su economía fuera volátil, sin embargo, Porto Alegre tras la aplicación del presupuesto participativo modificó positivamente su recaudación de ingresos propios. En el tercer apartado la recaudación tributaria en Perú, la cual tras la aplicación del presupuesto participativo incrementó notablemente su recaudación tributaria y con ello su inversión pública. Para hacer distinción de ello, se hace el uso de gráficas oficiales del Ministerio de Economía y Finanzas de Perú. Como cuarto apartado la recaudación tributaria en el Distrito Federal, México. La economía de este país se ha caracterizado por una fuerte dependencia a los ingresos petroleros, particularmente en el siglo XX hasta la actualidad se ha visto vigorosamente su apego en su evolución fiscal sumándole los marcados casos de corrupción. Sin embargo, el Distrito Federal ha destacado por sus resultados de recaudación fiscal tras la aplicación del presupuesto participativo. En el quinto apartado se abordan los principales

retos que han afectado la implementación del presupuesto participativo en Latinoamérica, para lo cual se recopilan mediante un cuadro las debilidades que mayor concuerdan entre las diversas experiencias de la región, y se concluye con la identificación de la relación existente entre el presupuesto participativo y la recaudación tributaria en América Latina, para tener un panorama más claro sobre cómo se entrelazan estos dos factores para incentivar a la población a ser más responsable con su aportación fiscal en el pago de impuestos, en especial sobre el impuesto predial.

### *3.1. Recaudación tributaria en América Latina y México*

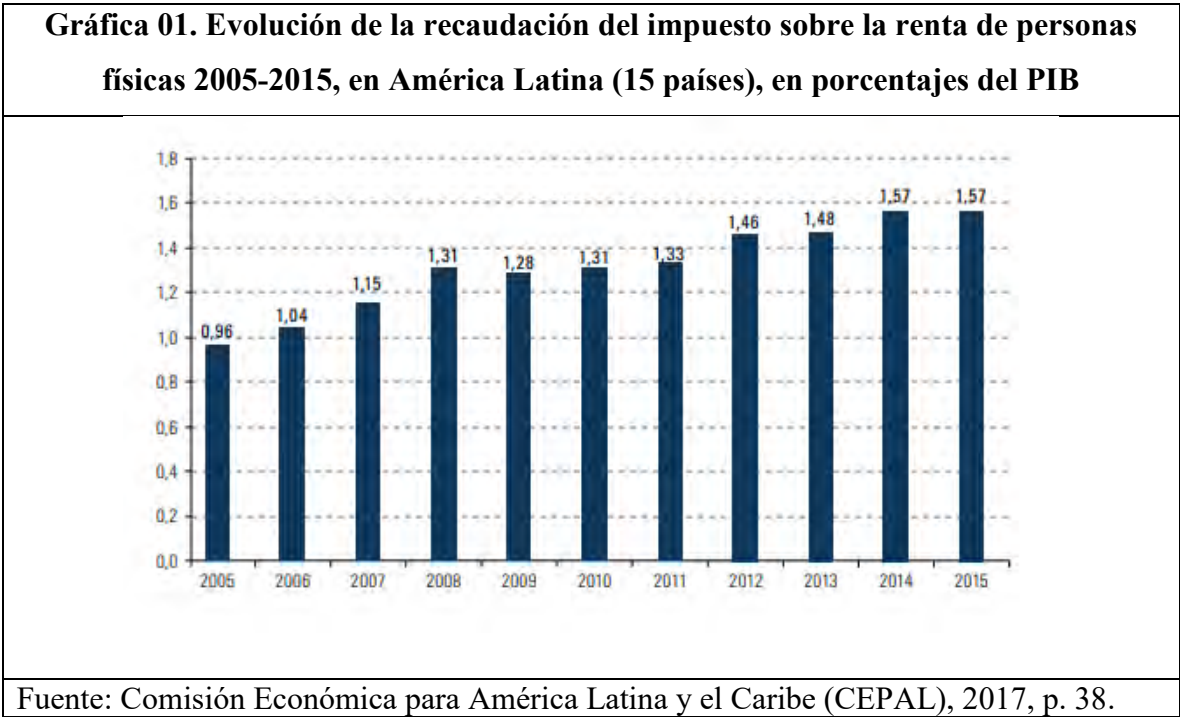
La trayectoria fiscal en el mundo está en constante cambio y es un contexto de riesgo cada vez mayores. América Latina cuenta con una trayectoria de política fiscal muy influida por el ritmo de crecimiento y el comercio mundial, asimismo por la evolución de los precios de los principales bienes exportados en el continente, particularmente las materias primas como los minerales, metales y los hidrocarburos. Las finanzas públicas en Latino América se han caracterizado por contar con un sistema tributario orientado hacia la recaudación de impuestos al consumo y por una política impositiva con un frágil impacto redistributivo. Al hacer el comparativo de los sistemas tributarios de Latinoamérica con el resto del mundo, se puede analizar una gran diferencia en la recaudación de impuesto sobre la renta personal, lo cual ha llevado a caracterizar a los países latinos con una relación negativa al impuesto sobre la renta (Tanzi, 2000: 2). La recaudación tributaria es reconocida con importancia entre las finanzas públicas ya que suele tener ventajas, en términos de estabilización macroeconómica como en la distribución de ingresos, el gasto y la inversión pública, sin embargo, los países latinoamericanos se distinguen por contar con un débil desempeño recaudatorio (CEPAL, 2017: 38).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) señaló en 2015 que la mayoría de los países latinoamericanos cuentan con un nivel de desarrollo por debajo de su potencial, debido a una elevada evasión impositiva, la que se estimó en unos 340 000 millones de dólares en ese mismo año. En 2016 el promedio de recaudación tributaria como proporción del PIB de Latinoamérica fue de 22.7%, encontrándose por debajo de los ingresos



tributarios promedio de 34.3% de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (Garrido, 15 de mayo de 2017).

Latinoamérica con el paso de los años se ha caracterizado por presentar una baja recaudación de impuestos sobre la renta personal, puesto que su estructura resulta desequilibrada ya que la mayor parte recae en los trabajadores asalariados, mientras que la tributación a las entidades de capital privado se beneficia de un trato preferencial. Lo anterior conlleva a propiciar una alta evasión fiscal. Es la baja recaudación tributaria y la evasión fiscal, frente al desafío de la óptima recolección de recursos para la realización de políticas públicas para la reducción de la pobreza, el desarrollo sostenible, la inversión pública, entre otras necesidades públicas, lo que ha llevado a una creciente preocupación de los países latinoamericanos a implementar medidas para incrementar el cumplimiento tributario y contrarrestar la evasión, siendo esta una de las principales razones donde se ha aplicado el presupuesto participativo a contrapesar.

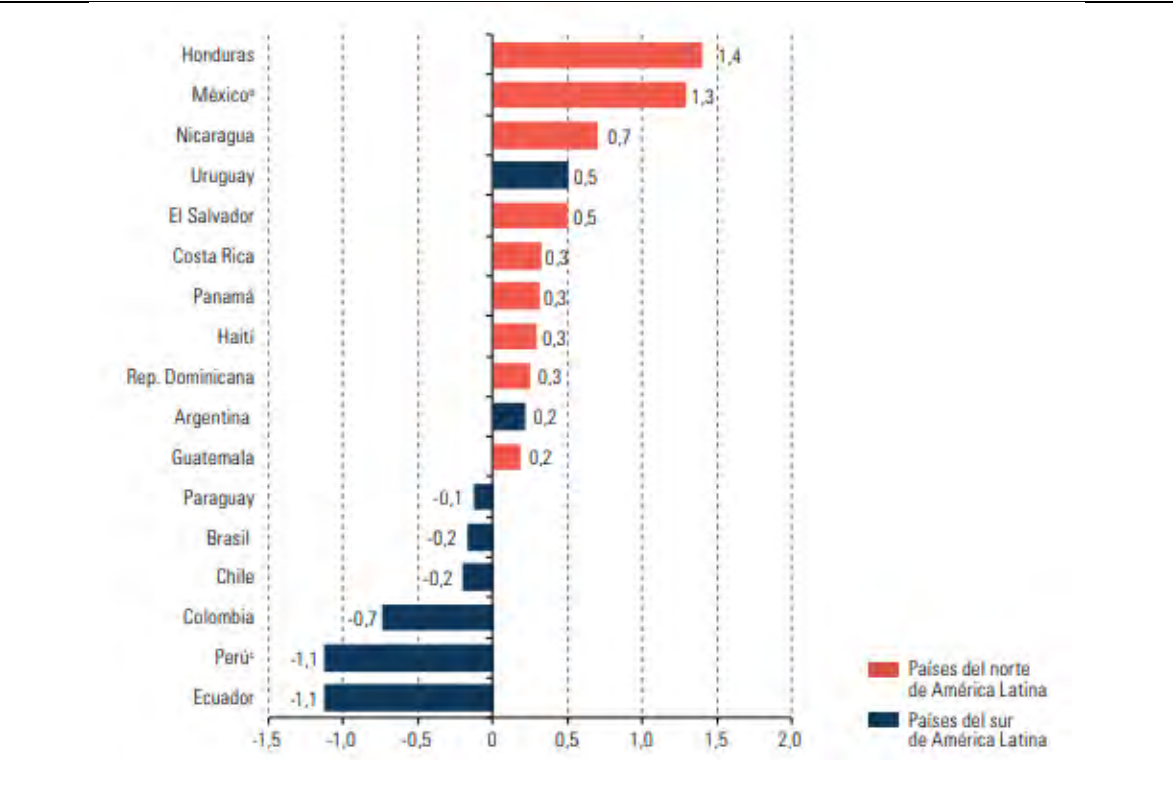


Por otra parte, en el registro del último decenio, 2005-2015, la recaudación de impuestos sobre la renta personal se ha ido incrementando, puesto que pasó de un 1% del PIB en 2005 a estar cerca del 1.6% en 2015, con base en el promedio de 15 países

latinoamericanos: Argentina, Brasil, México, El Salvador, Uruguay, Panamá, Chile, Perú, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Ecuador, Colombia, República Dominicana. Venezuela. (ver gráfica 01). No obstante, la recaudación tributaria en relación con el PIB sigue siendo moderada en la región y se encuentra muy contrastada con las que se registran en los países de la Unión Europea, que aproximan un 10.7% en relación con el PIB, o los países que conforman la OCDE, que registran un 8.4% (CEPAL, 2017: 38).

Jiménez y Podestá (2016: 30) mencionan que los principales factores que han limitado la correcta recolección de este tributo en América Latina son: a) la evolución de las tributaciones legales, ya que estas originan una reducción en las tasas marginales máximas aplicadas en el promedio de los países; b) las grandes cantidades de exenciones y deducciones realizadas que tienen como consecuencia una grave pérdida de ingresos de contribuyentes, y por último; c) los elevados niveles de evasión y morosidad fiscal existentes en la gran mayoría de los países.

**Gráfica 02. Variación de los ingresos tributarios (2015-2016) en América Latina, en puntos porcentuales del PIB**



Fuente: CEPAL, 2017, p. 16.

Un rasgo distintivo es señalado por la CEPAL (2016: 12) (ver gráfica 02), donde compara a los países del norte de Latinoamérica (México, Haití y República Dominicana) con los del sur del continente. En dicho año se registró en los países del norte de América Latina un incremento fiscal de 0.2 puntos porcentuales del PIB, por lo cual el aumento de los ingresos públicos desencadenó una ampliación en los gastos de capital. Teniendo como componente principal de la expansión de la carga tributaria, la recaudación del impuesto sobre la renta. En contraste, en Sudamérica en ese mismo año se registró una caída de los ingresos fiscales, de 0.5 puntos porcentuales del PIB en promedio, como causa de la baja recaudación tributaria originada por la desaceleración de la demanda interna y la reducción de los recursos provenientes por los recursos naturales no renovables (CEPAL, 2017: 12-13).

Por otra parte, la recaudación tributaria en México se puede dividir en dos grandes sectores, los petroleros y los no petroleros. Es de esta manera que en las últimas tres décadas los ingresos petroleros se han posicionado con un papel predominante en los ingresos del sector público, por ejemplo, en 2008 los ingresos por parte de la actividad petrolera ascendieron al 36.9% del total del ingreso presupuestario (Lozano, Valdivia & Huesca, 2010: 13). Lo anterior tuvo como repercusión que las finanzas públicas mexicanas sean muy endeblés ante las variaciones de los precios internacionales del crudo, como lo sucedido en 2009 cuando los ingresos por petróleo nacionales se desplomaron en 31%, ocasionado graves afectaciones económicas. Por otro lado, los ingresos tributarios no petroleros representaron alrededor del 40% entre 2006 y 2009, donde el Impuesto Sobre la Renta (ISR) representa cerca del 20% de los ingresos totales y el Impuesto al Valor Agregado (IVA) cerca del 16%.

México se distingue por tener una baja recaudación fiscal en su actividad económica, la cual es manifestada en su carga tributaria, como el porcentaje de los ingresos fiscales frente el PIB. Como muestra de lo anterior, México ocupa de los últimos lugares en Latinoamérica en cuestión de recaudación tributaria, en 2007 obtuvo un 12% en relación con su PIB, mientras que el promedio en América Latina fue de 18%, donde El Salvador obtuvo un 15% y Brasil una carga mayor a 35% en ese mismo año (Jiménez y Fanelli, 2009: 10-11). En efecto México no solo tiene una recaudación tributaria baja sino de igual manera débil, donde su dependencia al petróleo tiene una fuerte informalidad (ver ilustración 04) y como consecuencia un desigual cobro de impuestos, que orilla al gobierno a implementar nuevas políticas públicas que corrijan e incentiven la recaudación de impuestos.

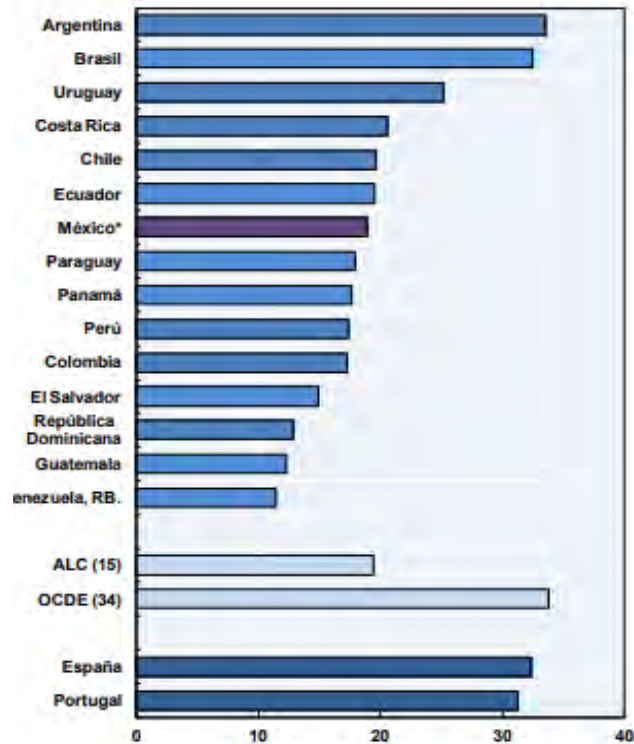
**Ilustración 04. Ingresos presupuestarios del sector público en México, 2006-2009**

INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL SECTOR PÚBLICO EN MÉXICO, 2006 – 2009								
	Miles de millones de pesos				Distribución porcentual			
Concepto	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Total	2264	2486	2861	2816	100.0	100.0	100.0	100.0
Petroleros	861	881	1055	873	38.0	35.4	36.9	31.0
No petroleros	1402	1605	1806	1944	62.0	64.1	63.1	69.0
Tributarios	931	1047	1208	1125	41.1	42.1	42.2	40.0
ISR	448	527	562	537	19.8	21.2	19.7	19.1
IVA	381	409	457	408	16.8	16.5	16.0	14.5
Otros no tributarios	472	558	599	819	20.8	22.4	20.9	29.1

Fuente: Lozano, Valdivia & Huesca, 2010, p. 14.

De igual manera la OCDE señaló en 2010 que la recaudación tributaria de México era de las más bajas en la organización, e incluso en Latinoamérica si no se toman en cuenta los ingresos de los derechos sobre la producción de los hidrocarburos (ver gráfica 03). Sin embargo, los ingresos tributarios en México han aumentado ligeramente durante las últimas dos décadas en comparación con los países integrantes de la OCDE, no obstante, esta tendencia viene especialmente determinada por los derechos sobre los hidrocarburos, por lo que, si los ingresos de estos derechos se reducen de la recaudación tributaria total, solo se demuestra un ligero aumento entre 1990 y 2010. El alza de los ingresos tributarios es un distintivo común en Latinoamérica y refleja las condiciones macroeconómicas y los cambios realizados (OCDE, 2010: 1-2).

**Gráfica 03. Recaudación tributaria total como porcentaje del PIB en Latinoamérica (2010)**



Fuente: CEPAL 2010, p. 2.

La recaudación tributaria en México tiene relación directa y se ve reflejada en la distribución del ingreso y gasto público, lo cual tiene como resultado la inversión pública que es donde se enfocan los recursos públicos. En México se ha mantenido cercana al 5% con relación al PIB (ver gráfica 04)

**Gráfica 04. Tasas de inversión pública en México (2000-2015), en porcentajes del PIB**



Fuente: CEPAL, 2017, p. 29.

En 2015 la inversión pública en México fue de un 4.3% con relación al PIB, de los cuales el gobierno federal implementó un 2.4%, que es parte de un 56% de la inversión total y proviene de la recaudación tributaria, mientras que las empresas públicas invirtieron un 1.9% del PIB, inversión de la que PEMEX aportó más del 90% de total invertido (CEPAL, 2017: 37-38). La inversión pública va estrechamente ligada con la recaudación tributaria, por lo que es representativo ver que en México en los años donde más se ha invertido públicamente más se ha recolectado tributariamente.

### 3.2 Recaudación tributaria en Porto Alegre

Como consecuencia de la aplicación del presupuesto participativo en Porto Alegre, se transformaron las finanzas públicas de la región. Un factor importante en esta experiencia es que el sistema tributario no formaba parte del gobierno local, impidiendo que la ciudad

podiera controlar las altas tasas de inflación. La nueva administración tras la aplicación del presupuesto participativo procuró imponer un control financiero rígido, buscando a los deudores y diseñando nuevas acciones para evitar la evasión tributaria, en un intento de recuperar la capacidad de inversión. Para lograr esto, la administración presentó proyectos al Consejo municipal, donde se aprobaron casi todos, teniendo como resultado que, el impuesto predial, principal fuente de las rentas municipales, fuera transformado en escala progresiva e igualado a los impuestos prediales de otras ciudades brasileñas. Asimismo, otras de las modificaciones por las nuevas leyes, contenían la inclusión de otros impuestos como los gravámenes a la recolección de basura y la distribución del agua (Licha, 2005: 259).

Es necesario mencionar que Porto Alegre fue afectada en su economía con tasas de inflación entre 1988 y 1993. Con la aplicación del presupuesto participativo y su enfoque a la recolección del impuesto predial y la inclusión del impuesto a la recolección de basura y distribución del agua, el índice de precios al consumidor de la región incrementó a 1.378% anual, de esta manera se logró revertir la pérdida financiera e invertir recursos públicos. Lo antes mencionado fue el contexto bajo el cual este mecanismo fue ejecutado, por lo que la implementación de la reforma tributaria fue la verdadera base que garantizó el atractivo del presupuesto participativo. De esta manera se logró eliminar la deuda a corto plazo y el monto de la recaudación de los impuestos locales aumentó de 25% a más de 50% del total (Licha, 2005: 260).

Contar con un incremento gradual de la recaudación tributaria local, tiene como consecuencia poder contar con una mayor disponibilidad de recursos públicos para invertir, y estos recursos son los que se discuten en el presupuesto participativo (ver tabla 04)

<b>Tabla 04. Inversión en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, 1989-2001 (porcentaje de gastos en relación con el PIB del gobierno central de la ciudad)</b>	
<b>Año</b>	<b>Inversión</b>
1989	3.2%
1990	10.0%
1991	16.3%

1992	9.8%
1993	9.8%
1994	15.0%
1995	13.4%
1996	8.5%
1997	5.0%
1998	8.9%
1999	7.9%
2000	8.4%
2001	9.2%
Fuente: Departamento de Hacienda, Gobierno Municipal de Porto Alegre (Citado por Licha, 2005)	

El impuesto predial, el cual es el más importante para la recolección de ingresos propios, antes de la implementación del presupuesto participativo representaba el 6% de los ingresos municipales totales, y ya iniciada su aplicación aumentó a 13% en 1991. Para 1993 los impuestos municipales aumentaron 132% en términos reales, comparados con el año anterior, y la proporción de deudores de impuesto predial disminuyó en más de 60% (Licha, 2005: 159-161).

### *3.3 Recaudación tributaria en Perú*

Tras la aplicación en 2004 del presupuesto participativo en Perú se notaron cambios en la recaudación tributaria, con el paso del tiempo tras su aplicación con un porcentaje de 36% del presupuesto total, sobre la base de información presupuestal de una muestra de 514 distritos suma aproximadamente \$391 millones de US. Por ende, el nivel del gasto social en proporción del PIB creció de 7.9% en el 2000 a 9.2% en 2005 (Banco Mundial, 2011; Citado por Cruz, 2016).

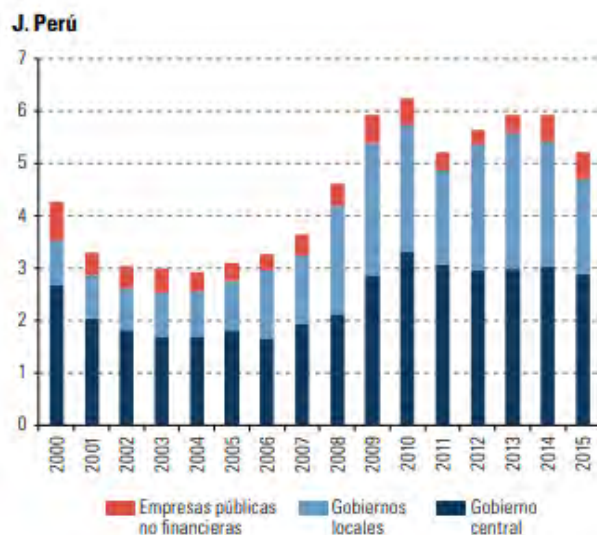


En la gráfica 05, se puede apreciar el aumento gradual de la recaudación tributaria de 2003 a 2015, donde destaca un alza considerable en 2006, como respuesta de diversos factores entre los que se encuentra el arranque el presupuesto participativo dos años antes. Fue la aplicación del presupuesto participativo, la herramienta que fortaleció la descentralización de los gobiernos locales y el empoderamiento de la ciudadanía, teniendo esto como consecuencia un incremento constante de la aportación del pago de impuesto predial.



Otro de los incrementos positivos reportados por el Ministerio de Economía y Finanzas (2017), es el aumento del presupuesto público de 36, 127 millones de soles en 2001 a 81, 857 millones en 2010, incremento en el gasto social de 17, 751 millones de soles en 2001 a 38, 218 millones de soles en 2010 y el incremento de la inversión pública en un 5.9% con respecto al PIB en ese mismo año.

**Gráfica 06. Tasas de inversión pública en Perú (2000-2015), en porcentajes del PIB**



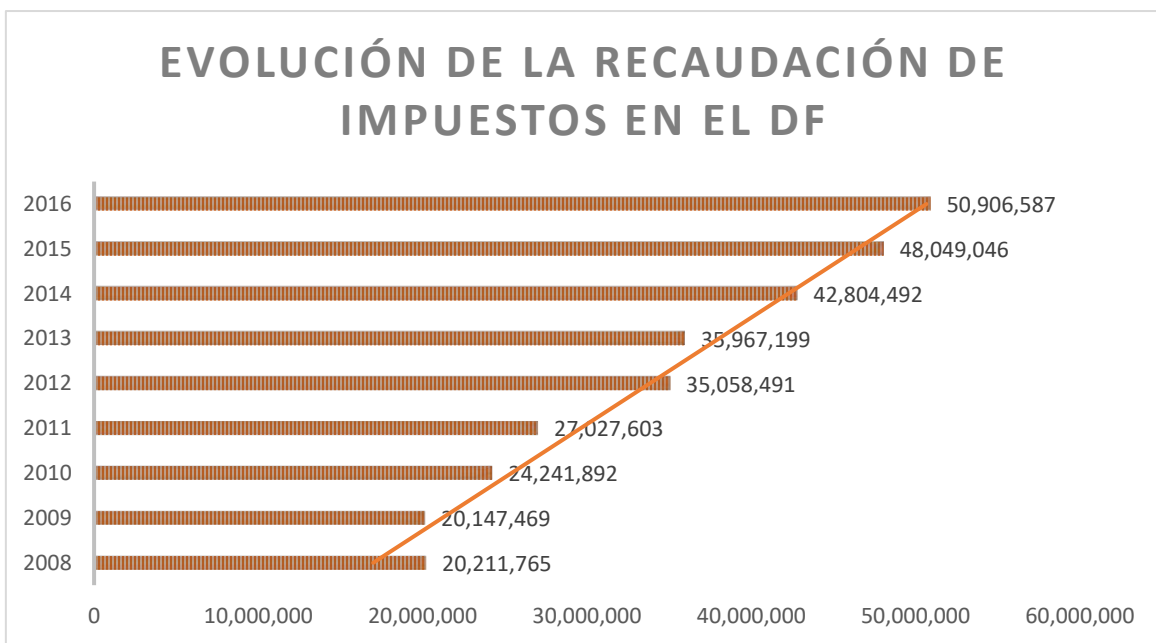
Fuente: CEPAL, 2017, p. 30.

Puede analizarse que después de la aplicación del presupuesto participativo en Perú la inversión pública fue aumentando gradualmente, en 2015 alcanzó el 5.2% del PIB, con especial contribución de los gobiernos subnacionales, por lo que la descentralización implica un factor importante para la recaudación y la inversión. Por tanto, el presupuesto participativo en Perú ha incentivado la descentralización y con ello fortalecido la participación ciudadana, ya que, con las cualidades de transparencia y seguimiento de los recursos públicos, se dota de confianza a la población de que su impuesto predial será destinado a las necesidades públicas con un proceso eficiente.

#### *3.4. Recaudación tributaria en el Distrito Federal, México*

La recaudación tributaria en el Distrito Federal se ha caracterizado por ser sólida en los últimos años. Tras la ejecución del presupuesto participativo en 2011, se ha propiciado responsabilidad e interés en los pobladores para cumplir con sus responsabilidades tributarias, muestra de ello son los datos recolectados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI: 1989- 2017), que refleja un fuerte incremento en 2012, un año después de su aplicación (ver gráfica 07).

**Gráfica 07. Evolución de la recaudación de impuestos en el Distrito Federal, México (2008-2016)**

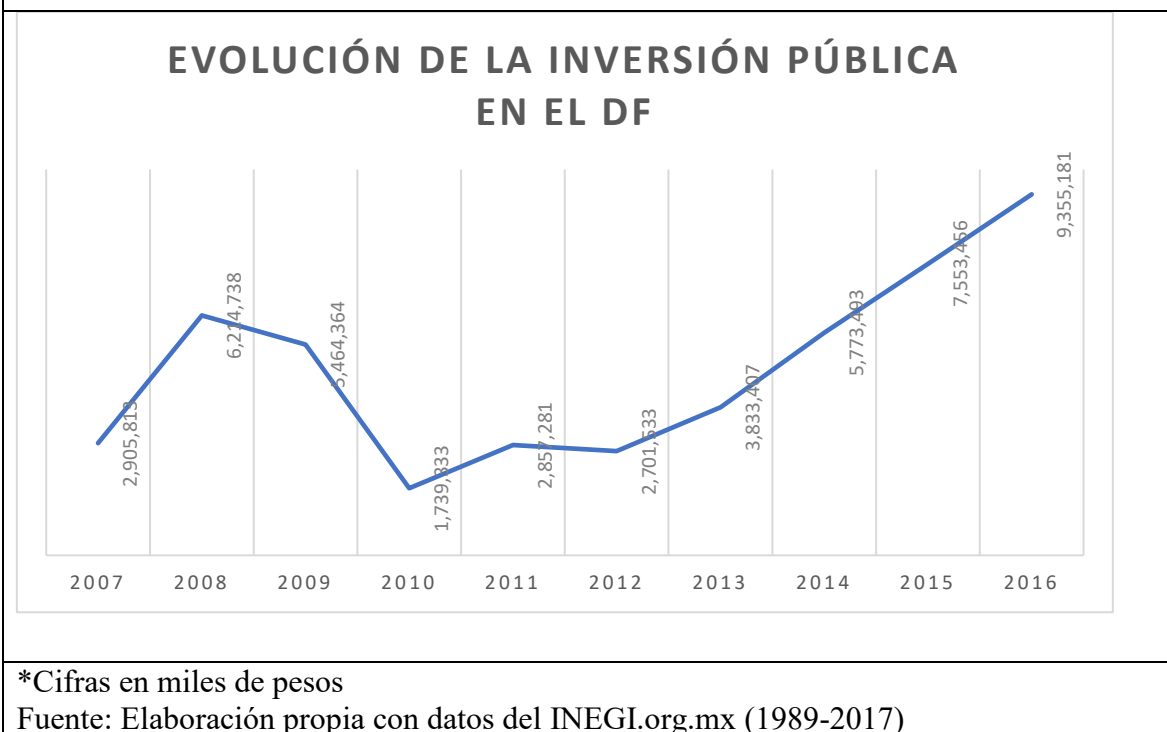


\*Cifras en miles de pesos

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.org.mx (1989-2017)

Asimismo, la inversión pública reflejó un incremento progresivo considerable después de su aplicación en 2011, es importante señalar que en 2009 y 2010 se reportaron bajos números por motivo de la crisis económica que afectó al mundo en 2008 y por la afectación de la epidemia del virus de la influenza H1N1. Por lo que la aplicación del presupuesto participativo en el Distrito Federal fortaleció la recaudación tributaria de la región como se puede constatar en la gráfica 08.

**Gráfica 08. Evolución de la inversión pública en el Distrito Federal, México (2007-2016)**



Se puede observar que hay una relación directa en la recaudación tributaria y en la inversión pública. En recaudación tributaria el Distrito Federal tuvo una baja en el 2009 por motivo de afectaciones de la economía mundial, sin embargo, tras la aplicación y reglamentación del presupuesto participativo en la región en 2011 puede verse el incremento sustancial de la recaudación de impuestos, ocurriendo una situación similar con la inversión pública. Por este motivo, el presupuesto participativo en el Distrito Federal se destaca por ser una de las mejores experiencias en México, ya que involucró la participación ciudadana, la vinculación sociedad-gobierno, capacitación a la sociedad, orientado a la rendición de cuentas, propiciando estos factores confianza a la población y estímulo para el pago de impuesto predial, lo cual se traduce en una mejora a la capacidad fiscal y en inversión pública de la región.

### 3.5 Conclusiones: experiencias y retos del presupuesto participativo en la recaudación tributaria en América Latina

La implementación del presupuesto participativo en América Latina ha sido diferente en cada país, gobierno Estatal, municipal o regional, que lo ha aplicado, por lo que su ejecución y resultados son diversos en cada experiencia. Esto responde a que el presupuesto participativo está sujeto a la idiosincrasia de cada Estado (territorio, gobierno y población), que facilitan o dificultan su desarrollo, teniendo casos de mucho y mediano éxito, asimismo casos en los que su aplicación no ha tenido trascendencia. Sin embargo, se han podido detectar los principales retos que dificultan la aplicación y resultados positivos de manera eficaz y eficiente del presupuesto participativo en los países analizados en Latinoamérica. Estos retos tienen la característica de presentarse frecuentemente en regiones que comparten situaciones similares en el aspecto político, económico, financiero, cultural y social. Para ello, estos retos se han estructurado en la tabla 05 para su mayor comprensión.

<b>Tabla 05. Principales retos del presupuesto participativo en América Latina</b>				
Políticos	Económicos	Financieros	Culturales	Sociales
-Estructurales - Centralismo -Organizacional	-Inestabilidad -Crisis -Pobreza	-Recaudación presupuestaria  -Transferencias	-Participación ciudadana  -Dificultad para la aplicación de talleres	- Desigualdad entre la cantidad de hombres y mujeres participantes  - Desigualdad en los niveles de educación
Fuente: Elaboración propia con base en información del capítulo 2 y 3				

Uno de los retos del presupuesto participativo en los países latinoamericanos es que no se ha desarrollado de la misma manera en todas las jurisdicciones que integran cada país, por lo que se pueden percibir diferentes grados de intensidad y resultados en su aplicación (Montesinos, 2009: 154). Algunos de los factores que reflejan el éxito no generalizado del

presupuesto participativo a nivel nacional son, la apatía u oposición hacia esta política pública por parte de muchos alcaldes, y la falta de personal calificado en varios de los gobiernos municipales, particularmente en los municipios pequeños (Montecinos, 2009: 154). En otras palabras, los retos que esto abarca son de carácter estructural, organizacional y por el centralismo político.

De igual manera otro de los retos políticos que se tienen como registro son las contradicciones existentes entre la ley y los lineamientos del Ministerio de Economía y Finanzas, como lo ocurrido en el caso peruano, ya que a pesar de que el presupuesto participativo fuera implementado por legislación nacional, muchos de sus líderes regionales y locales decidieron desconocer este mandato (Goldfrank, 2006: 24). Y en el 2004 solo un tercio de las 1 821 delegaciones habían creado los Consejos Locales de Coordinación (CCL), los cuales forman parte fundamental del presupuesto participativo en Perú. Gran parte de los alcaldes actuaron por acatar la indicación en la creación de los CCL más por cuestiones formales que por convencimientos democrático, a casusa de esto no se tomaron los roles de planeación y presupuesto contemplados en la ley (Díaz, 2004: 232-233).

Para solventar lo anterior, el congreso tuvo que promulgar leyes adicionales con la finalidad de exigir a los gobiernos regionales el establecimiento de los consejos de coordinación, los cuales después fueron escasamente convocados. Sumado a esto, las elecciones para los consejos no se dieron en su totalidad o fueron escasamente democráticos, ya que por lo general las autoridades locales invitaban a organizaciones especiales para elegir a los representantes (Díaz, 2004: 227). Esto propició que los ciudadanos tengan poco nivel de organización, que las organizaciones escaseen de formalización y que los representantes delegacionales no estén calificados, carezcan de legitimidad y estén divididos.

De igual manera el presupuesto participativo se ve en complicaciones financieros y culturales con los problemas de mucha dependencia por las escasas transferencias poco fiables del gobierno central y con una dividida sociedad civil con poco interés en la participación institucionalizada, que a la vez no cuentan con la información necesaria sobre las leyes promulgadas (Goldfrank, 2006: 25). Por lo que en este contexto la sociedad tiende a la autoexclusión de la participación ciudadana, entorpeciendo la aplicación del presupuesto participativo para obtener una óptima participación, recolección tributaria y con ellos una eficiente asignación de recursos a las problemáticas sociales.

Otro de los retos es el compromiso ciudadano y la respuesta gubernamental como lo es en el caso de Venezuela. El activismo ciudadano frecuente es otro de los factores que tiene como reto la correcta aplicación del presupuesto participativo en Latinoamérica, como el caso particular de Montevideo, Uruguay. En Bolivia, debido a la condición político-social los ciudadanos decidieron no participar en las primeras implementaciones de esta política pública.

Uno de los casos menos exitosos en América Latina con retos políticos financieros, económicos y sociales es el de Guatemala, donde se señala que la participación ciudadana prácticamente no existe y su funcionamiento efectivo se vio frenado por el desinterés de las autoridades de todos los niveles de gobierno, sumado a lo anterior, los municipios de Guatemala cuentan con una pobreza de las más fuertes en todo el continente y la administración local carece de personal calificado para su implementación (Goldfrank, 2005: 22).

Otra experiencia con retos que combatir es el económico, como en Nicaragua, donde la falta de recursos es un impedimento para su aplicación. También se hacen presentes la escasa voluntad política de los gobernantes locales, la vinculación con la población en la toma de decisiones, la baja transparencia para la designación de fondos y la creación de reformas. Además, los problemas sociales como la desigualdad en los niveles de educación y la desigualdad de participación entre hombres y mujeres han sido parte de los retos en la implementación del presupuesto participativo en América Latina.

Con la recapitulación de lo expresado en este capítulo, se puede analizar que el contexto del presupuesto participativo en Latinoamérica es bastante amplio y particular en cada país. La experiencia democrática de Porto Alegre es una de las más conocidas en todo el mundo por ser la primera y por haber hecho posible en América Latina una gestión eficaz, extremadamente democrática de los recursos urbanos. Debida a este gran impacto fue elegida por las Naciones Unidas como una de las cuarenta innovaciones urbanas en todo el mundo, sobre todo por el impacto que produjo en indicadores como la alfabetización, matrícula en la enseñanza básica y secundaria, habitación, drenaje, entre otros. Los efectos obtenidos en la población fueron diversos, incluso en un contexto de crisis económica este mecanismo dotó de legitimidad al gobierno del Partido de los Trabajadores, al mismo tiempo que contribuyó

a la integración de la sociedad para hacerlos sentir parte de la transformación de sus comunidades.

El caso del presupuesto participativo en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, es un ejemplo de cómo mediante un correcto diseño institucional la democracia deliberativa sirvió como detonante para desarrollar la participación y la recaudación tributaria en una sociedad con capital social fuerte y donde la voluntad política está presente. El presupuesto participativo se caracterizó por ser incluyente, rasgo que lo fortaleció, contribuyendo a reducir la desigualdad social, lo cual lo posicionó como referencia internacional.

La aplicación del presupuesto participativo fue un triunfo de la democracia deliberativa, ya que los pobladores exigían poder participar bajo el modelo de una democracia participativa y directa, en la toma de decisiones de su localidad. Asimismo, un factor que favoreció su desarrollo e interés dentro de la sociedad fue su seguimiento y rendición de cuentas, en la cual los ciudadanos formaban parte. Este modelo fue exitoso y dio resultados positivos, ya que cumplía diferentes criterios para su correcta implementación. Fue por ello por lo que el presupuesto participativo, como herramienta de participación e incentivo para el pago tributario, fue adoptado en otros países, y con especial referencia en América Latina. Tal es el caso de México y Perú.

Se tiene como experiencia que las prácticas nacionales del presupuesto participativo no tienen un éxito como los aplicados desde el gobierno municipal, por no promover de misma manera la participación ciudadana en el gobierno local, como la transparencia fiscal y con ello no contribuye al fomento de gobiernos municipales eficientes. Los recursos suficientes, la voluntad política, y un diseño informal deliberativo basado en reglas y necesidades, son factores que se relacionan con las experiencias con mayor éxito del presupuesto participativo.

Tras la implementación de esta política pública en Brasil, mucho fueron los países que comenzaron a adoptar este complemento de participación ciudadana, característica de la Nueva Gestión Pública. Su ejecución en Porto Alegre cerró la brecha de la participación ciudadana principalmente, asimismo de la recaudación tributaria, esto por motivo que se incentiva a la población a ser responsable y cumplir con su pago de impuesto predial, ya que se genera confianza cumpliendo los parámetros de Bou y Virgili (2008): a) Si es autorreglamentado; b) Si es vinculante; c) Si realiza elección de delegados con mandato



imperativo de la Asamblea; d) Si cuenta con espacios deliberativos (foros) previos al proceso asambleario; e) Si establece formas de democracia directa (un hombre, una mujer, un voto); f) Si tiene sistemas de seguimiento de lo aprobado y contraloría social; g) Si prevé la rendición de cuentas; h) Si está encaminado a la inclusión social y la superación de las desigualdades; i) Si propicia la apropiación del proceso por parte de la ciudadanía; j) Si el gobierno pone al servicio del proceso a la institución y a su maquinaria administrativa.

El presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil, cumple con todos los requerimientos de Bou y Virgili (2008) que garantizan un presupuesto participativo exitoso, asimismo, con parte de la hipótesis a comprobar de esta investigación, donde el presupuesto participativo bajo factores como: la vinculación gobierno-sociedad, elección de representantes, foros, ejercicio de la democracia, contraloría social, rendición de cuentas, transparencia, inclusión social, y la apropiación del proceso por parte de la ciudadanía, generaría una eficiencia en la recaudación tributaria. Por otro lado, las experiencias de Perú y México cuentan con una estructura similar, pero con sus propios retos nacionales. Esto puede ser comprobado ya que el aumento gradual que se dio en la recaudación tributaria y en la inversión pública de los países analizados tras la implementación del presupuesto participativo, es correspondiente al cumplimiento de estos factores. El presupuesto participativo es una clara herramienta de la NGP que aporta positivamente a la democratización de las decisiones públicas, fomentando la participación de la sociedad en la planeación, discusión y seguimiento de las decisiones de los proyectos a invertir en las necesidades y bienes públicos, lo cual desencadena una fuerte confianza en la sociedad y estimulación en los pagos tributarios, en específico del impuesto predial.

## **CAPÍTULO IV. APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA EN OPB, UN RETO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA**

En el siguiente capítulo se aborda la aplicación del presupuesto participativo y la recaudación tributaria en el municipio de Othón P. Blanco, perteneciente al Estado de Quintana Roo, el cual a pesar de su corta edad es parte de las entidades de la República Mexicana con mayor índice de crecimiento económico, desarrollándose de manera gradual con relación al PIB nacional. Dentro de ello, la recaudación tributaria es un factor de suma importancia en todas las administraciones municipales que conforman el Estado debido a la gran diversificación de la economía, la cual se caracteriza a nivel estatal en tres regiones: en la zona norte, donde los ingresos por servicios turísticos destacan drásticamente de las demás actividades económicas del Estado; en la zona centro, por la actividad agrícola; y en la zona sur, por su fuerte arraigo económico a la actividad del sector burocrático.

Es en la zona sur del Estado de Quintana Roo donde se encuentra el municipio de Othón P. Blanco y su actividad económica está fuertemente arraigada a la actividad burocrática por ser sede de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado, asimismo con las destacables aportaciones y participaciones federales que el gobierno nacional le otorga. De esta manera, la recaudación tributaria en el municipio cobra una gran importancia para el desarrollo económico de la región, porque de esta manera se impulsa la autonomía financiera, sin embargo, Othón P. Blanco se caracteriza por contar con una recaudación tributaria insuficiente para solventar los problemas públicos que aquejan a los habitantes, lo cual tiene relación con la escasa participación ciudadana, ya que ésta suele darse de manera efímera, politizada y no mediante la toma eficiente de decisiones en beneficio del bien común del municipio.

Por lo anterior este capítulo se desarrolla en dos apartados, en el primero se realiza una cronología de la recaudación tributaria en el municipio de Othón P. Blanco del 2000 al 2015, donde se desarrolla la evolución general de la recaudación tributaria, la participación de los tipos de ingresos y el comportamiento en el ingreso propio del presupuesto municipal. El segundo apartado consta de los antecedentes jurídicos del presupuesto participativo en

Othón P. Blanco del 2000 al 2015, dentro del cual se desarrolla el marco jurídico nacional, el marco jurídico Estatal, el marco jurídico municipal y la experiencia en el municipio.

#### *4.1 Cronología de los antecedentes de recaudación tributaria en Othón P. Blanco, 2000-2015*

La recaudación tributaria es un término que cuenta con gran relevancia al hablar de la economía pública de los Estados, por lo general hace referencia a el conjunto de impuestos, gravámenes y tasas que los ciudadanos deben pagar y que es característico dependiendo de las condiciones de vida, actividad laboral, zona de residencia, entre otras. Todos esos recursos que se recolectan a lo largo del año, por el Estado, deben ser invertidos en el territorio del que se les extrajo a los habitantes, quienes realizaron la aportación (Bembibre, 2 de Julio de 2011: 1-2).

Los antecedentes de la recaudación tributaria que dan origen a cómo la conocemos en la actualidad a nivel nacional, data a raíz del arreglo fiscal de los múltiples niveles de gobierno en México la cual surge en el año de 1980 con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que introdujo el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Fue a partir de este punto que las relaciones fiscales en México cambiaron, ya que a partir de 1986 se otorgó plena potestad para que los gobiernos locales cobren impuestos a la propiedad. Posteriormente en 1988 se otorgó a los gobiernos estatales el derecho de cobrar el IVA, en 1991 se revisaron y se cambiaron los criterios para las participaciones a los gobiernos estatales, incluyendo el tamaño de la población, impuestos asignables y un mecanismo compensatorio. En 1998 se propició un cambio fundamental ya que la mayor parte de los recursos del ramo 26 se transfirieron al ramo 33 denominado “Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios” (Sour, 2004: 737).

La tributación es uno de los principales pilares de la economía actual. En México se pagan poco más de 30 impuestos diferentes y más del 50% del ingreso familiar se destina al pago de impuestos. Algunos de estos suelen afectar la libertad económica de los habitantes del país. Por lo que la recaudación económica es el instrumento con mayor peso en la política económica que posee un Estado, donde los impuestos corresponden a las obligaciones que tienen los ciudadanos en contribuir con el gasto público, con el objetivo de aportar y situar

estas contribuciones directamente a la producción y distribución de bienes (Balderas y Martínez, 2012: 49). El Estado de Quintana Roo, es caracterizado por tener uno de los mayores índices de crecimiento en materia de recaudación hacendaría y tributaria, en años recientes ha pasado en la tabla nacional del lugar 18 al lugar 6 en esta materia, esto quiere decir un 30% arriba de otros periodos similares de años anteriores (Cammal, 3 de mayo de 2017). Sin embargo, la recaudación de los recursos tributarios en el Estado y en especial en sus municipios ha sido afectada constantemente por los casos de corrupción y poca planificación para su ejercicio, lo cual ha llevado a obtener resultados con tendencia de baja eficiencia.

Othón P. Blanco, es un municipio perteneciente al Estado de Quintana Roo, tiene su cabecera en la ciudad de Chetumal, ciudad donde reside la capital estatal y que es caracterizada por basar principalmente su economía en la actividad burocrática, esto debido a que es sede de los tres poderes Estatales, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Al hablar sobre las finanzas públicas de los gobiernos locales es hacer referencia directa a la hacienda pública municipal, la cual se basa en el conjunto de recursos financieros y patrimoniales que dispone el gobierno municipal para la ejecución de sus fines, que tiene como objetivo lograr un ejercicio apropiado, eficiente y eficaz en los recursos económicos de operación. En México el sistema hacendario de los municipios, como el caso de Othón P. Blanco, se encuentra constituido por un conjunto de normas legales, administrativas, que tienen como fin reglamentar la recaudación de los recursos públicos municipales. Las normas que rigen el destino de estos recursos son: la Ley de Coordinación Fiscal, la Constitución Política Estatal, la Ley Orgánica Municipal, la Ley de Hacienda Municipal, la Ley Estatal de Deuda Pública, la Ley de Ingresos Municipales y el Presupuesto de Egresos Municipales (ver tabla 06).

<b>Tabla 06. Marco normativo del sistema hacendario de los municipios en México</b>	
<i>Norma</i>	<i>Función</i>
Ley de Coordinación Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Establece los mecanismos de coordinación fiscal entre los tres niveles de gobierno.</li> <li>b) Hace referencia al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través del cual la federación otorga recursos a Estados y Municipios.</li> <li>c) Fija las bases reales de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.</li> </ul>

Constitución Política Estatal	Estipulan las disposiciones que deben observar los congresos locales y ayuntamientos: a) La conformación de la Hacienda Municipal. b) La facultad del Congreso Local e revisar y aprobar la Ley de Ingresos y la Cuenta Pública de los municipios de su entidad. c) La responsabilidad de los ayuntamientos de elaborar, aprobar, ejecutar, controlar y evaluar sus presupuestos de egresos anuales, con base en los planes y programas de desarrollo.
Ley Orgánica Municipal	Define la conformación de la hacienda de los municipios en cada entidad federativa y determina quienes son las autoridades municipales responsables de su manejo, así como de sus atribuciones.
Ley de Hacienda Municipal	Es expedida por el Congreso Local en la cual se incorporan las siguientes bases legales en: a) Identificación de las fuentes y conceptos de ingresos propios de cada municipio. b) Establecimiento de las facultades y obligaciones de las autoridades fiscales y de los órganos administrativos municipales responsables de su manejo.
Ley Estatal de Deuda Pública	Determina las bases mediante las cuales los gobiernos municipales podrán contratar empréstitos, con previa autorización del Congreso Local y procurando el destino de los créditos hacia el desarrollo de sus comunidades.
Ley de Ingresos Municipales	Cada año los ayuntamientos elaboran su proyecto de Ley de Ingresos y es enviado al Congreso Local para su revisión y aprobación, cumpliendo con los plazos fijados por la constitución local. Establece los montos determinados de acuerdo con el supuesto de la Ley en que se encuentre el contribuyente y la base gravable establecida en la Ley de Hacienda Municipal, por lo que establece las cuotas, tasas y tarifas que rigen cada concepto de ingresos.
Presupuesto de Egresos Municipales	Lo elabora y aprueba el propio Ayuntamiento. Permite calcular, programar, contratar y evaluar el gasto público del municipio, en función del programa de gobierno establecido.
Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (2004)	

El sistema hacendario municipal es un factor primordial en las finanzas públicas locales y se encuentra estipulado en el artículo 115 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual menciona que los municipios tienen a su cargo funciones y servicios públicos siguientes que dependen sustancialmente de recursos públicos para su cumplimiento, los cuales se detallan en la ilustración 05.

### **Ilustración 05. Funciones y servicios de los municipios que dependen de recursos públicos**



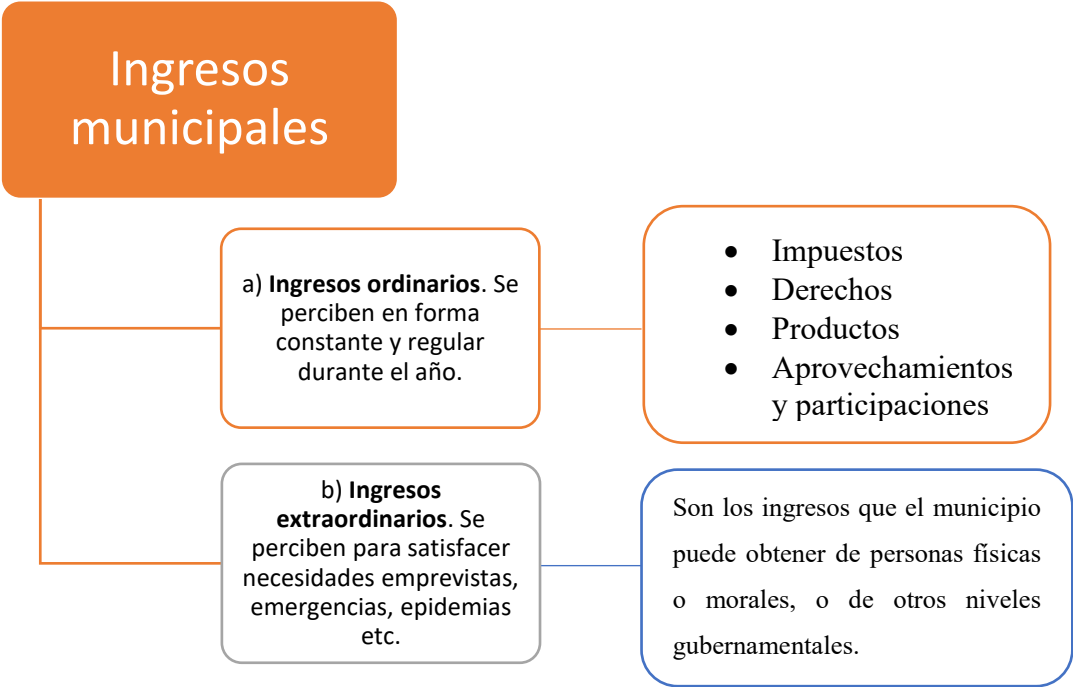
Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 115 fracción III de la en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al tener los gobiernos locales servicios públicos que otorgar y bajo su responsabilidad, éstos deben contar con recursos públicos que les permitan realizar satisfactoriamente cada uno de ellos, dichos recursos provienen de la población como lo estipula el artículo 31 constitucional, el cual en su fracción IV señala como obligación de los mexicanos: “contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”. Es así como los ingresos municipales se convierten en un elemento esencial para cubrir la demanda ciudadana de bienes y servicios públicos de los gobiernos locales, tal como el caso de Othón P. Blanco.

De esta manera, los recursos económicos de los gobiernos locales están estructurados por Ingresos Municipales y Gasto Público. Por ello, en la medida que los ingresos propios incrementen, gradualmente debe aumentar el gasto público. Los ingresos municipales son recursos que percibe el municipio por medio de su tesorería, por el cobro de conceptos

estipulados en la Ley de Ingresos o por medio de convenios o decretos establecidos (INAFED, 2004, p. 5).

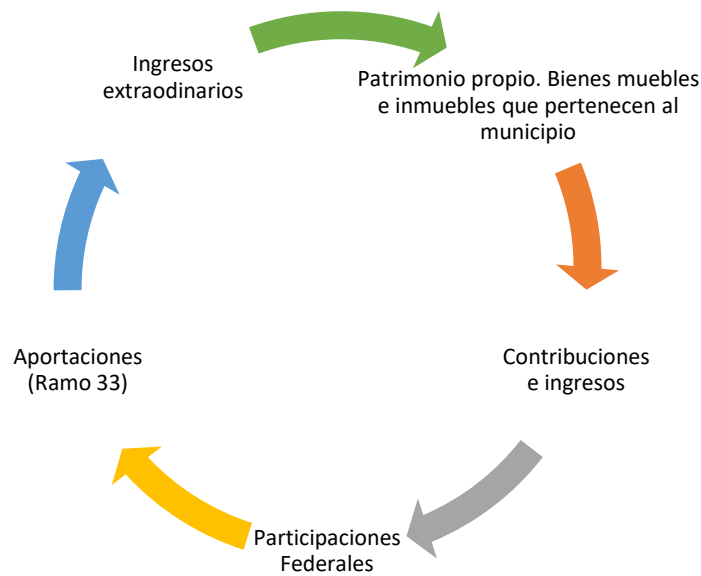
**Ilustración 06. Estructura de los ingresos municipales**



Fuente: Elaboración propia con base en Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). (31 de mayo de 2017)

Hablar de ingresos municipales es hacer referencia a la integración de las finanzas públicas locales en México, las cuales se encuentran determinadas mediante el artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establece que los municipios son los responsables de administrar libremente su hacienda, siguiendo la estructura que a continuación se ilustra.

### Ilustración 07. Integración de las finanzas públicas municipales en México



Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

También los municipios, en el ámbito de su competencia, tienen la autoridad de proponer a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelos y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Las legislaturas de los Estados aprueban las leyes de ingresos de los municipios, revisan y fiscalizan sus cuentas públicas. Asimismo, los presupuestos de egresos son aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Por otro lado, el gasto público, son las reparticiones efectuadas por el gobierno municipal para el cumplimiento de sus objetivos establecidos. El gasto público cobra gran importancia ya que es un principal indicador para medir el desempeño de la actividad gubernamental en favor del desarrollo de los sectores más marginados y en pro del crecimiento económico. De esta manera el gasto público que realizan los gobiernos puede considerarse como catalizador de la infraestructura social puesto que sus fines primordiales es servir a la comunidad y promover el bienestar general (Fresneda y Vélez, 1996: 101).



Según su orientación, el gasto puede ser (INAFED, 2004: 5,6):

- a) Corriente: son las erogaciones destinadas para recibir el costo directo de la administración, servicios personales, compra de recursos materiales y servicios, etc.
- b) De inversión: son los recursos destinados para la construcción de obras públicas, así como de bienes adquiridos para su conservación, y los utilizados en inversiones financieras. Su propósito es impulsar y sostener el desarrollo económico social.
- c) De deuda: estos son los recursos destinados al cumplimiento de los compromisos financieros contraídos por el ayuntamiento, mediante empréstitos.

Por lo que se puede afirmar que en la tributación está el ingreso, el cual se ejecuta a través del gasto y su objetivo es generar bienestar. Por esta razón existe una tendencia a que el gasto público se efectúe de manera participativa, dado que de esta manera la población determine sus principales necesidades primarias, aquellas que dotan de bienestar en sus colonias.

Los recursos que componen los ingresos municipales (ver tabla 07), se encuentran integrados por ingresos propios y los provenientes de otros órdenes de gobierno. Los ingresos propios están clasificados por tributarios y no tributarios, Blas (2014:325) menciona que los ingresos propios, son “la totalidad de las percepciones de las diversas entidades del sector público”. A nivel municipal, los ingresos propios juegan un papel determinante en la recaudación tributaria, es en esta clasificación del ingreso mediante el cual se ejecuta el presupuesto participativo, teniendo como principal base económica por la que se ejerce, los impuestos y los derechos.

<b>Tabla 07. Clasificación de los ingresos municipales según el origen de los recursos</b>	
<b>Ingresos propios</b>	
<i>Tributarios</i>	<i>No tributarios</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuestos</li> <li>• Derechos</li> <li>• Contribuciones especiales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Productos</li> <li>• Aprovechamientos</li> </ul>
<b>Ingresos provenientes de otros órdenes de gobierno</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• De la Federación: Participaciones y aportaciones federales (Ramo 33)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Del gobierno del Estado: Participaciones federales y transferencias</li> </ul>
Fuente: INAFED (2004)	

Los impuestos se caracterizan por ser el mayor ingreso propio que tienen los gobiernos y este debe destinarse a cubrir gastos públicos. A nivel estatal el impuesto más importante es el Impuesto Sobre la Renta (ISR), a nivel municipal es el impuesto predial, en este último es donde recae el presupuesto participativo.

El impuesto predial es definido por el Sistema de Administración Tributaria (SAT) como: un tributo que grava una propiedad o posesión inmobiliaria. Esta contribución la realizan los ciudadanos que son dueños de un inmueble, tanto para vivienda, oficina, edificio o local comercial”.

Los impuestos que contempla el gobierno municipal de Othón P. Blanco en la actualidad son: a) impuestos sobre ingresos, estos son sobre diversiones, videojuegos y espectáculos públicos, sobre juegos permitidos, rifas y lotería, sobre músicos y cancioneros profesionales. b) impuestos sobre el patrimonio, referente al predial. c) impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones, esto es sobre adquisición de bienes inmuebles. d) accesorios de impuestos, referente a los recargos, sanciones y gastos de ejecución. e) otros impuestos (Ley de Ingresos del Municipio de Othón P. Blanco, 2019).

Por lo que los impuestos municipales principalmente gravan la propiedad inmobiliaria, los fraccionamientos y divisiones de la propiedad, la consolidación, translación y mejora de la propiedad, el cambio en el uso y valor de los inmuebles, diversiones y espectáculos.

De esta manera, se puede señalar que los ingresos municipales desempeñan una función fundamental en el desarrollo económico de los gobiernos locales, siendo el impuesto predial el ingreso propio más destacado para la integración de los ingresos anuales. Por consiguiente, los ingresos propios recolectados son de suma importancia para la resolución de las demandas ciudadanas a los servicios públicos municipales.

#### *4.1.1 Evolución general de la recaudación tributaria*

La recaudación tributaria es parte de los ingresos propios de un gobierno local, en el municipio de Othón P. Blanco se compone de impuestos, derechos y contribuciones especiales, con los cuales el gobierno municipal cumple con sus responsabilidades. El Código

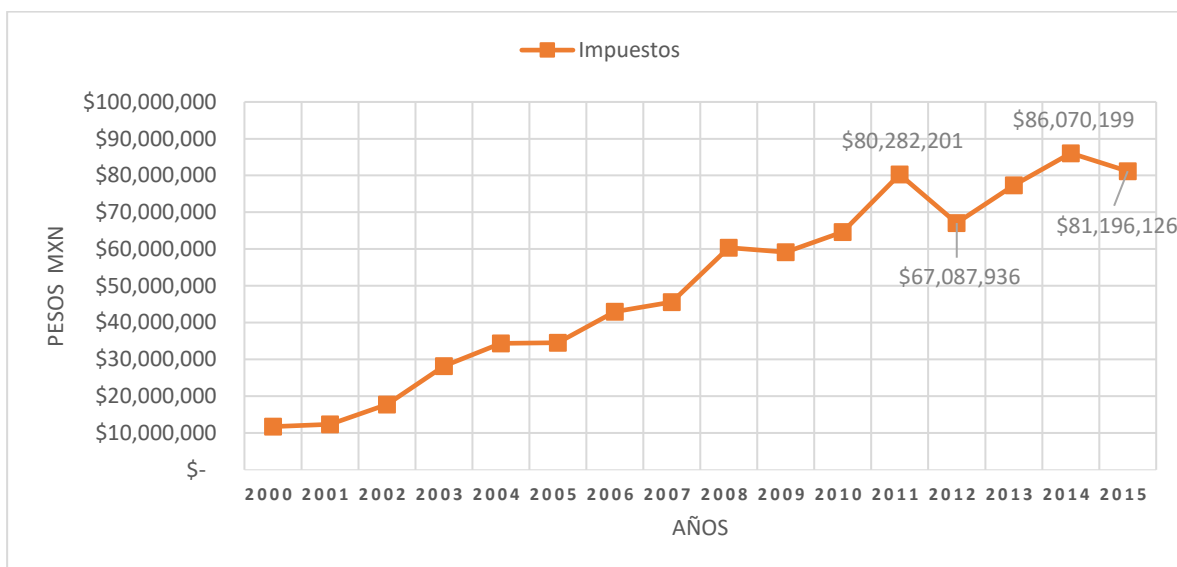
Fiscal de la Federación en su artículo 2 fracción I, define: “impuestos son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la mismas y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo”. Esto se refiere a las contribuciones que sean distintas a las aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

Los impuestos son definidos por Bonilla (2002: 1) como “el instrumento de mayor importancia con que cuenta el Estado para promover el desarrollo económico, ya que por medio de éstos se puede influir en los niveles de asignación del ingreso entre la población, ya sea por medio de un determinado nivel tributario entre los distintos estratos o, a través del gasto social, el cual depende del nivel de recaudación logrado”. Asimismo, Viti de Marco (1936: 33) define al impuesto como: “una parte de la renta del ciudadano, que el Estado percibe con el fin de proporcionarse los medios necesarios para la producción de los servicios públicos generales”. Los impuestos en Othón P. Blanco de 2000 a 2015 están integrados como lo señala la tabla 08:

<b>Tabla 08. Integración de los impuestos de Othón P. Blanco, 2000-2015</b>
<p><b>a) Impuesto sobre los Ingresos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i. Ejercicio de profesiones y honorarios</li> <li>ii. Otros impuestos sobre los ingresos</li> </ul> <p><b>b) Impuestos sobre el patrimonio</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i. Impuesto predial</li> <li>ii. Traslado de dominio de bienes inmuebles</li> </ul> <p><b>c) Impuesto sobre la producción, el consumo y las transacciones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i. Diversiones y espectáculos públicos</li> </ul> <p><b>d) Otros impuestos</b></p>
<p>Fuente: Elaboración propia, con datos de la Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, INEGI: 1989 – 2017.</p>

Para analizar el comportamiento de la recaudación de impuestos en Othón P. Blanco se presentan las tendencias de los conceptos que la integran del periodo anual 2000 al 2015.

**Gráfica 09. Ingreso por concepto de impuestos en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo 2000 – 2015**



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, INEGI: 1989-2017.

En la gráfica 09 puede observarse que los impuestos dentro de los ingresos de Othón P. Blanco incrementaron gradualmente del año 2000 al 2011, mientras que entre el 2011 y 2012 se presentó un decremento de 13 millones de pesos, asimismo entre 2014 y 2015 hubo un decremento aproximado de 5 millones. Es importante destacar que la recolección de impuestos del municipio muestra tendencia de crecimiento, sin embargo, se encuentra rezagado en comparación con lo recolectado en los municipios del norte del Estado.

Como se mencionó anteriormente los impuestos municipales están constituidos por *impuestos sobre los ingresos* (ver tabla 09), los cuales también son conocidos como impuesto sobre la renta (ISR) y el Sistema de Administración Tributaria (SAT) (2015: 5) contribuciones que gravan los ingresos de las personas físicas o morales residentes en el país, así como de las personas residentes en el extranjero por los ingresos atribuibles a sus establecimientos permanentes ubicadas en el territorio nacional o aquéllos que proceden de fuente de riqueza ubicada en el país. Éstos se dividen en los percibidos por: a) ejercicio de profesiones y honorarios; b) otros impuestos.

**Tabla 09. Segmentación de Impuestos sobre los Ingresos en OPB 2000-2015**

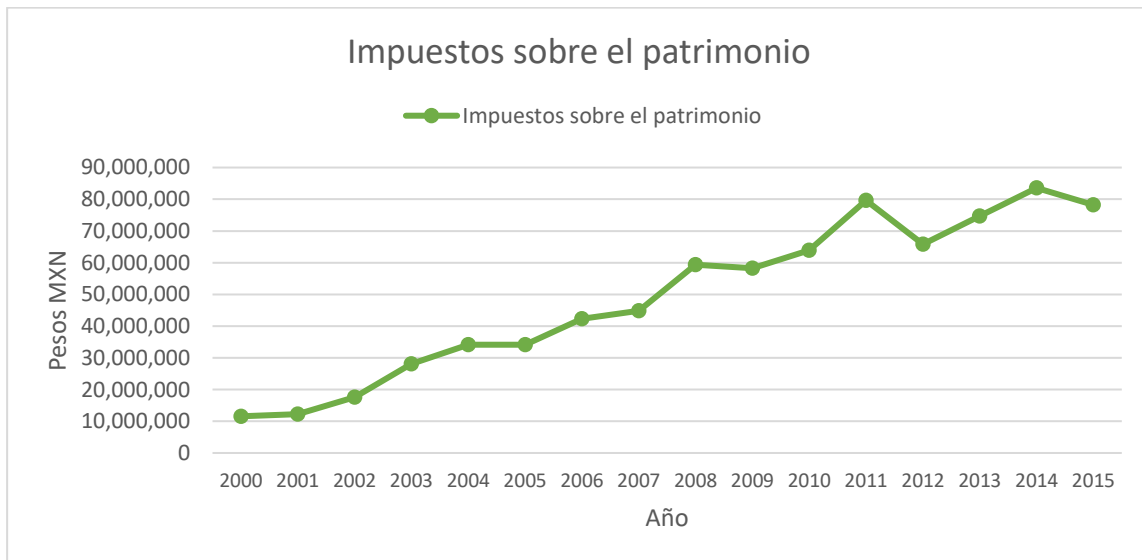
Año	Impuestos sobre los ingresos	Ejercicio de profesiones y honorarios	Otros impuestos sobre los ingresos

2000	\$327	\$0	\$327
2001	\$0	\$0	\$0
2002	\$115	\$0	\$115
2003	\$0	\$0	\$0
2004	\$0	\$0	\$0
2005	\$0	\$0	\$0
2006	\$0	\$0	\$0
2007	\$0	\$0	\$0
2008	\$0	\$0	\$0
2009	\$0	\$0	\$0
2010	\$0	\$0	\$0
2011	\$0	\$0	\$0
2012	\$161,546	\$161,546	\$0
2013	\$0	\$0	\$0
2014	\$0	\$0	\$0
2015	\$0	\$0	\$0

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, INEGI: 1989-2017

Una parte fundamental de los ingresos propios proviene de los impuestos sobre el patrimonio, son definidos por el Consejo Estatal de Armonización Contable del Estado de Michoacán de Ocampo (COEAC) (2012: 1), como el importe de los ingresos que obtiene el Estado o Municipio por las imposiciones fiscales que en forma unilateral y obligatoria fija a las personas físicas y morales, sobre sus ingresos (ver gráfica 10).

**Gráfica 10. Impuesto sobre el patrimonio de Othón P. Blanco 2000-2015**

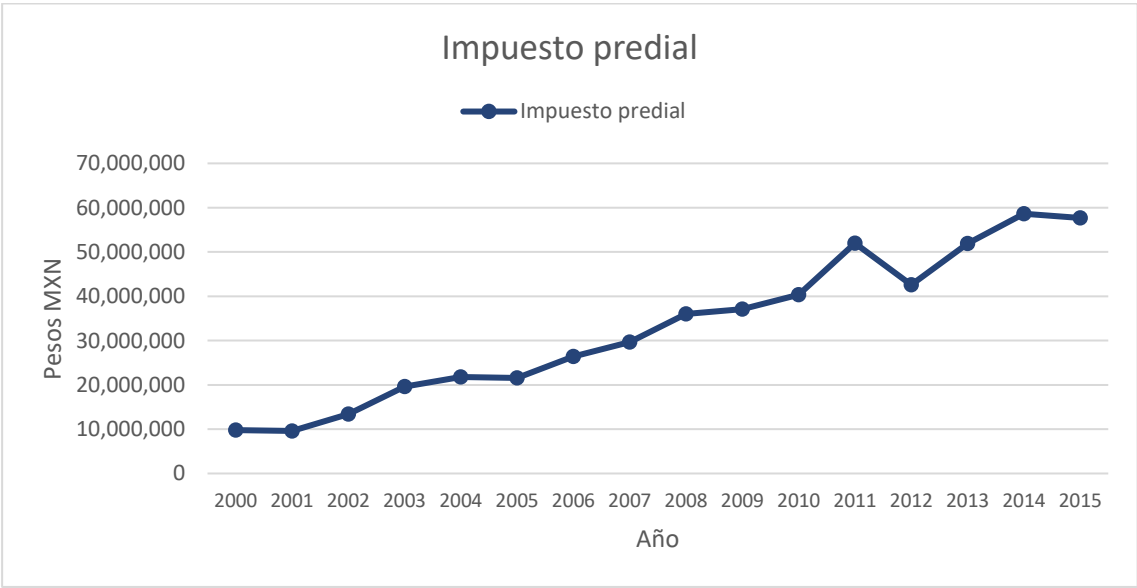


Fuente: Elaboración propia, con datos de la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, INEGI: 1989-2017

Los impuestos sobre el patrimonio son parte esencial del presupuesto participativo, estos a su vez están divididos en: impuesto predial y en impuesto por el traslado de dominio de bienes inmuebles. El impuesto predial es el gravamen que recae sobre la propiedad o posesión de bienes inmuebles. El objeto del impuesto puede referirse únicamente al valor de terreno, con el propósito de permitir un mejor uso del suelo, así como un diseño más eficiente de las ciudades (COEAC, 2012: 1) (ver gráfica 11).

En la gráfica 11, se puede apreciar que el impuesto predial en el municipio de Othón P. Blanco, en la temporalidad 2000-2015 ha estado en crecimiento gradual, sin embargo, en el 2012 se registró una baja notable, posiblemente por la crisis de popularidad por la que el gobierno local atravesaba en aquel año. Es importante mencionar que el impuesto predial es el gravamen más representativo de carácter local (INAFED, 2004: 8).

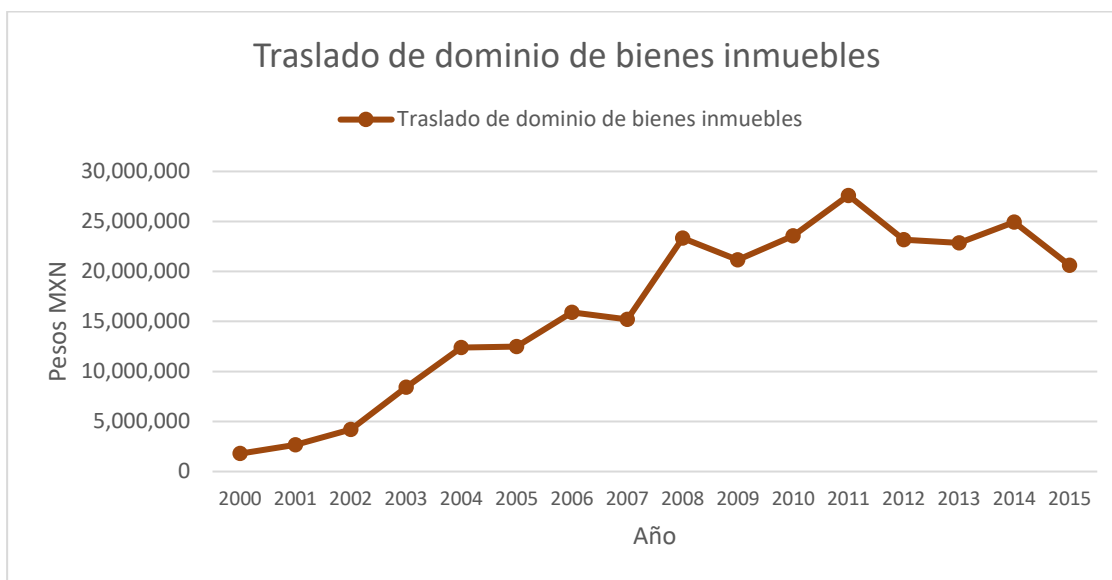
**Gráfica 11. Impuesto predial de Othón P. Blanco 2000-2015**



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, INEGI:1989-2017

Por otro lado, el impuesto por el traslado de dominio de bienes inmuebles es el gravamen que paga el notario directamente a la entidad que pertenece el inmueble. Es un impuesto local ya que es abonado por las personas que compran inmuebles dentro de la entidad ya sean terrenos o construcciones (COEAC, 2012: 2) (ver gráfica 12)

**Gráfica 12. Impuesto por el traslado de dominio de bienes inmuebles de Othón P. Blanco 2000-2015**



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, INEGI: 1989-2017.

De igual manera el apartado de impuestos está conformado por el impuesto sobre la producción, el consumo y las transacciones, es definido por COEAC (2012: 1) como, importe de los ingresos que obtiene el Estado o el Municipio por las imposiciones fiscales que en forma unilateral y obligatoria fija a las personas físicas y morales, sobre la producción, el consumo y las transacciones. Este impuesto en el municipio de Othón P. Blanco está segmentado en el apartado de Diversiones y Espectáculos Públicos (ver gráfica 13).

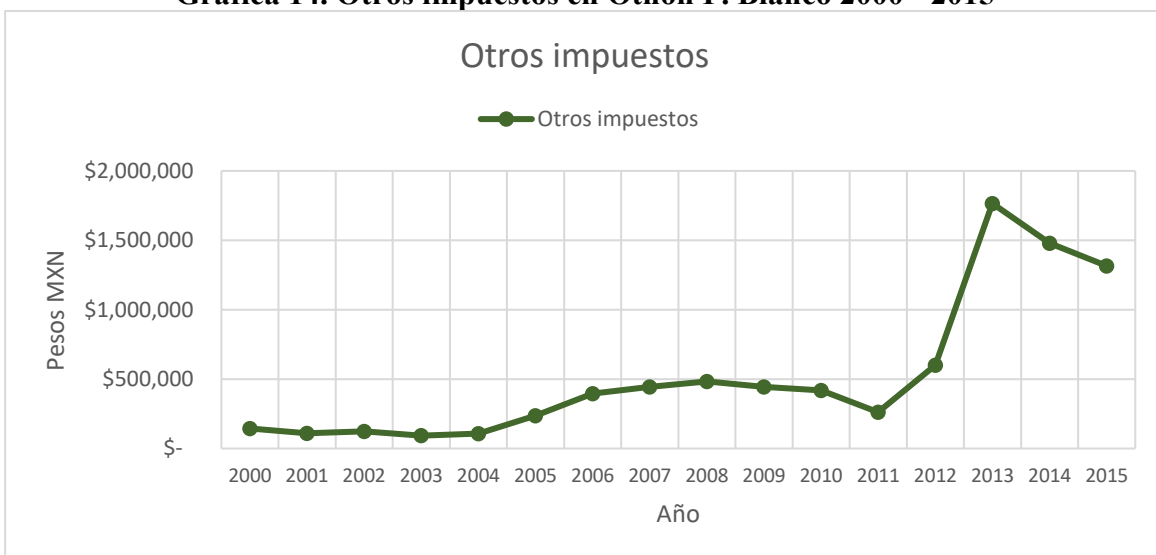
**Gráfica 13. Impuesto sobre la producción, el consumo y las transacciones de Othón P. Blanco 2000-2015**



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, INEGI: 1989:2017

Asimismo, *Otros impuestos* (ver gráfica 14) corresponde a la sección de impuestos del municipio de Othón P. Blanco, COEAC (2012: 1-2) los define como el importe de los ingresos que obtiene el Estado o el Municipio por las contribuciones establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales y que sean distintas de las aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, no incluidos en las cuentas anteriores.

**Gráfica 14. Otros impuestos en Othón P. Blanco 2000 - 2015**



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, INEGI: 1989-2017.



Por otro lado, el artículo 2º, fracción IV del Código Fiscal de la Federación establece que “derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcertados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado”.

Donde el Código Fiscal Municipal para el Estado de Quintana Roo, precisa que lo anterior mencionado es aplicable a nivel municipal y especifica que “en relación con la expedición de licencias permisos o autorizaciones, los derechos deberán enterarse previamente a su expedición, con independencia que los contribuyentes ejerzan o no los derechos que amparan esos actos administrativos”. Los derechos en Othón P. Blanco de 2000 a 2015 están integrados como lo señala la tabla 10:

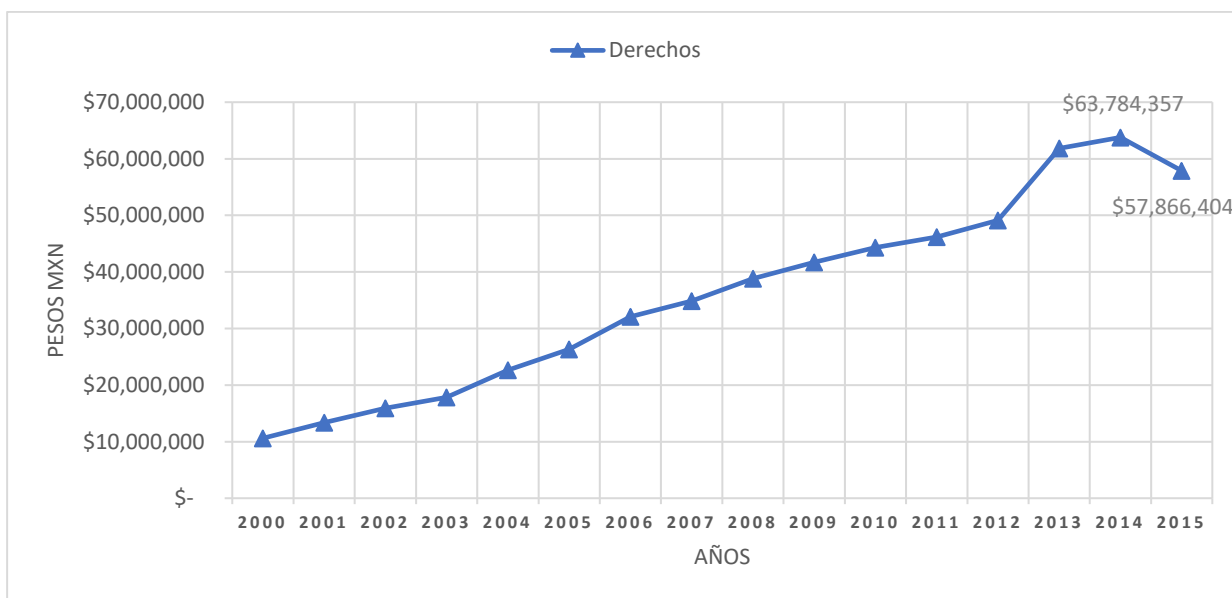
<b>Tabla 10. Integración de los derechos de Othón P. Blanco 2000-2015</b>	
<b>a) Derechos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. Registros               <ul style="list-style-type: none"> <li>1. Registro civil</li> </ul> </li> <li>ii. Certificaciones y constancias               <ul style="list-style-type: none"> <li>1. Certificaciones y constancias diversas</li> </ul> </li> <li>iii. Licencias y permisos               <ul style="list-style-type: none"> <li>1. Empresas de transporte</li> <li>2. Comercio ambulante</li> <li>3. Licencias y permisos diversos</li> <li>4. Licencias para construcción</li> <li>5. Licencias de funcionamiento</li> </ul> </li> <li>iv. Inspecciones               <ul style="list-style-type: none"> <li>1. Sanidad</li> </ul> </li> <li>v. Servicios de vialidad y transporte               <ul style="list-style-type: none"> <li>1. Diversos servicios de vialidad y transporte</li> </ul> </li> <li>vi. Servicios de desarrollo urbano y obras               <ul style="list-style-type: none"> <li>1. Urbanización</li> <li>2. Por servicios de fraccionamiento</li> <li>3. Diversos servicios de desarrollo y obras</li> </ul> </li> </ul>
<b>b) Derechos por prestación de servicios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. Servicios de limpia y recolección de basura</li> <li>ii. Panteones</li> </ul>

- iii. Rastros
  - iv. Mercados
  - v. Alumbrado público
  - vi. Diversos derechos por prestación de servicios
- c) Otros Derechos**

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, INEGI: 1989-2017.

Los derechos en Othón P. Blanco, los cuales están constituidos municipalmente por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público, y por prestación de servicios, han tenido un comportamiento similar a los impuestos durante el año 2000 al 2015, durante esta temporalidad se presentó un crecimiento gradual hasta 2014, sin embargo, se registró un decremento de 6 millones de pesos (ver gráfica 15).

**Gráfica 15. Ingreso por concepto de derechos en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo 2000 – 2015**



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, INEGI: 1989-2017.

Los derechos en Othón P. Blanco se encuentran segmentados por *derechos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público*, COEAC (2012: 3), los define como el importe de los ingresos por derechos que percibe el ente público por otorgar

el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público a los particulares (ver gráfica 16).

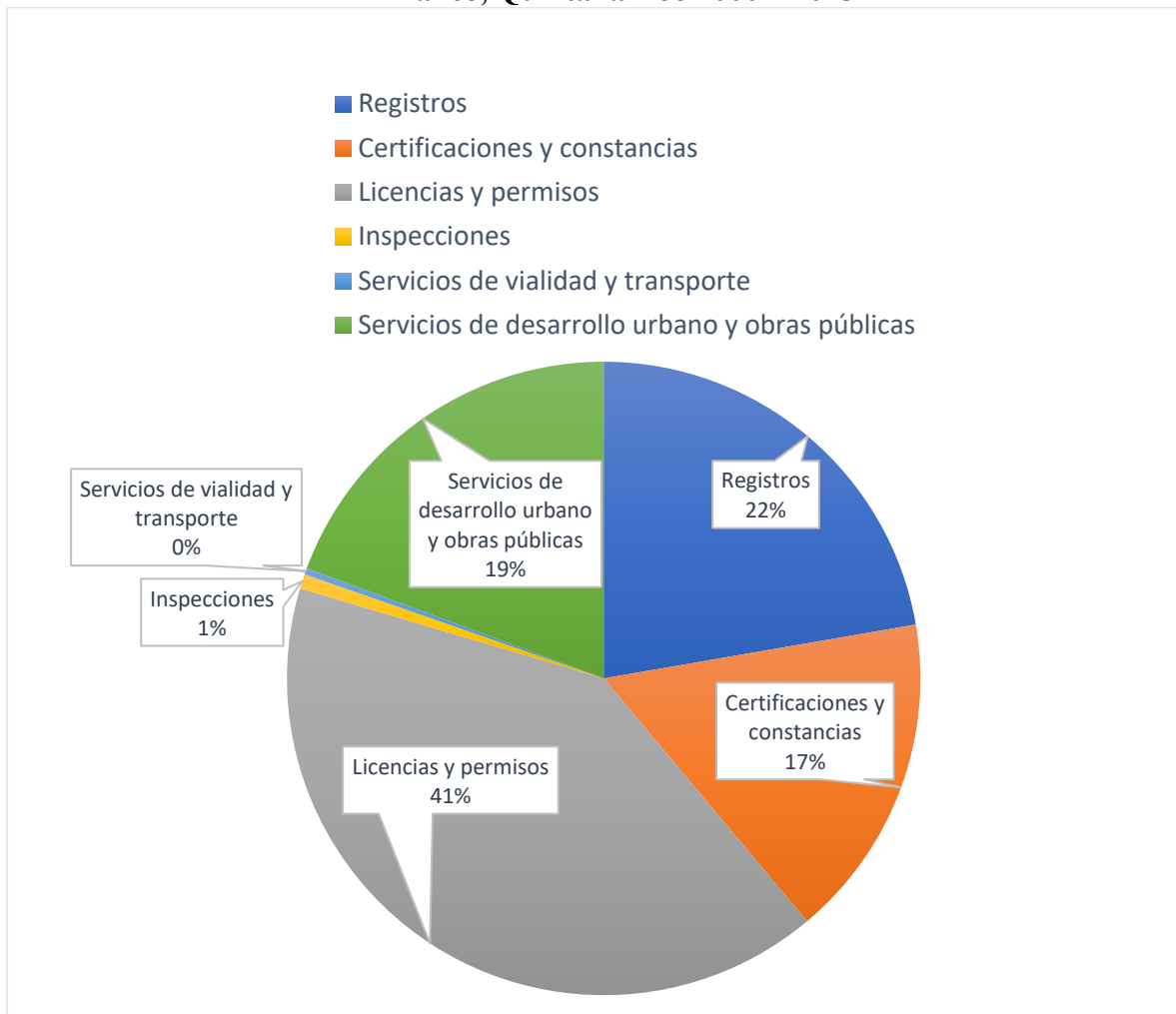
**Gráfica 16. Ingreso por concepto de derechos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo 2000 – 2015**



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, INEGI: 1989-2017

Los cuales se integran en esa misma temporalidad de acuerdo con lo señalado en la gráfica 17:

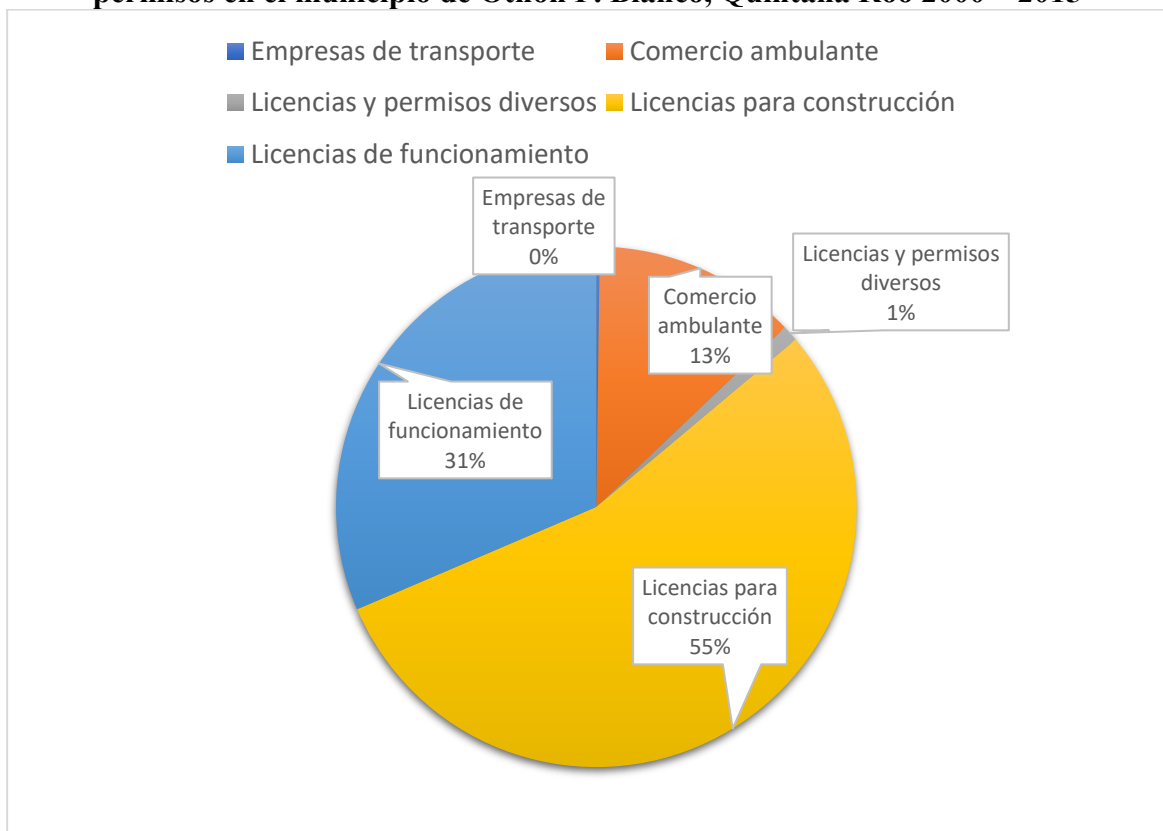
**Gráfica 17. Segmentación de la integración de derechos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo 2000 – 2015**



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, INEGI: 19189-2017

Mediante la gráfica anterior se puede analizar que la mayor recaudación de este rubro es mediante el derecho por el uso de licencias y permisos, integrado por el cobro de derechos por concepto de empresas de transporte, comercio ambulante, licencias y permisos diversos, licencias para la construcción y licencias de funcionamiento (ver gráfica 18).

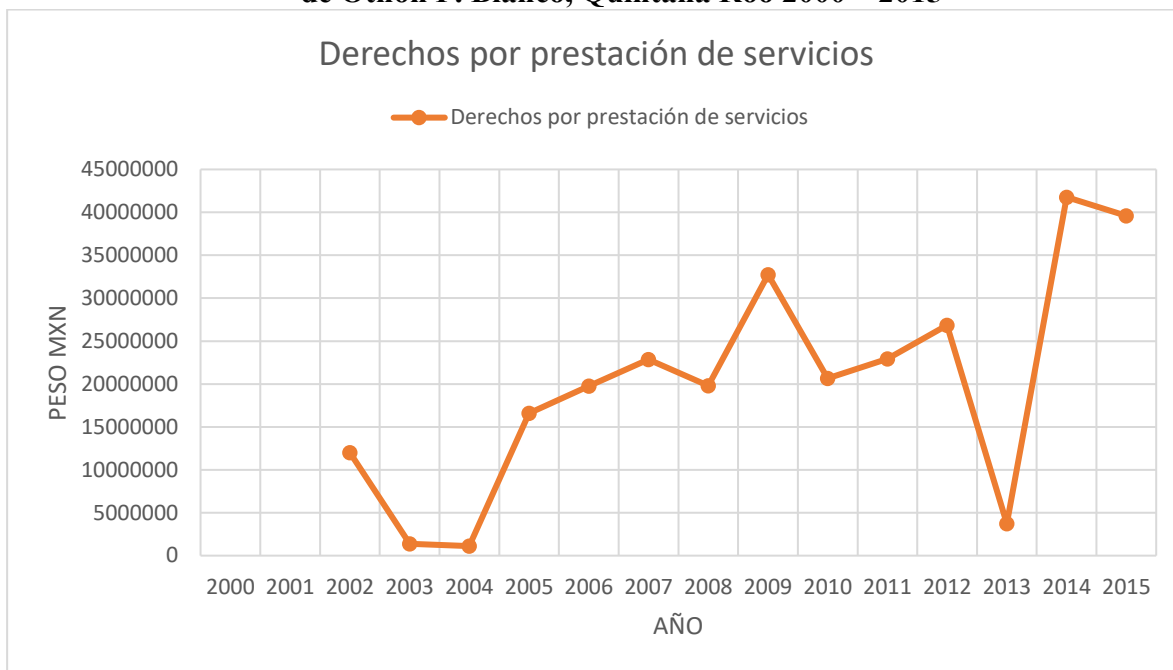
**Gráfica 18. Segmentación de la integración de derechos por el uso de licencias y permisos en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo 2000 – 2015**



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, INEGI: 1989-2017

Asimismo, los derechos se encuentran segmentados por *derechos por prestación de servicios*, COEAC (2012: 3) lo define como “el importe de los ingresos por derechos que percibe el ente público por prestar servicios exclusivos del Estado o municipios” (ver gráfica 19).

**Gráfica 19. Ingreso por concepto de derechos por prestación de servicios en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo 2000 – 2015**



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, INEGI: 1989-2017

Los derechos por prestación de servicios están integrados de manera porcentual durante la misma temporalidad, 2000 – 2015, de la siguiente manera (ver gráfica 20):

**Gráfica 20. Segmentación de la integración de derechos por prestación de servicios en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo 2000 – 2015**



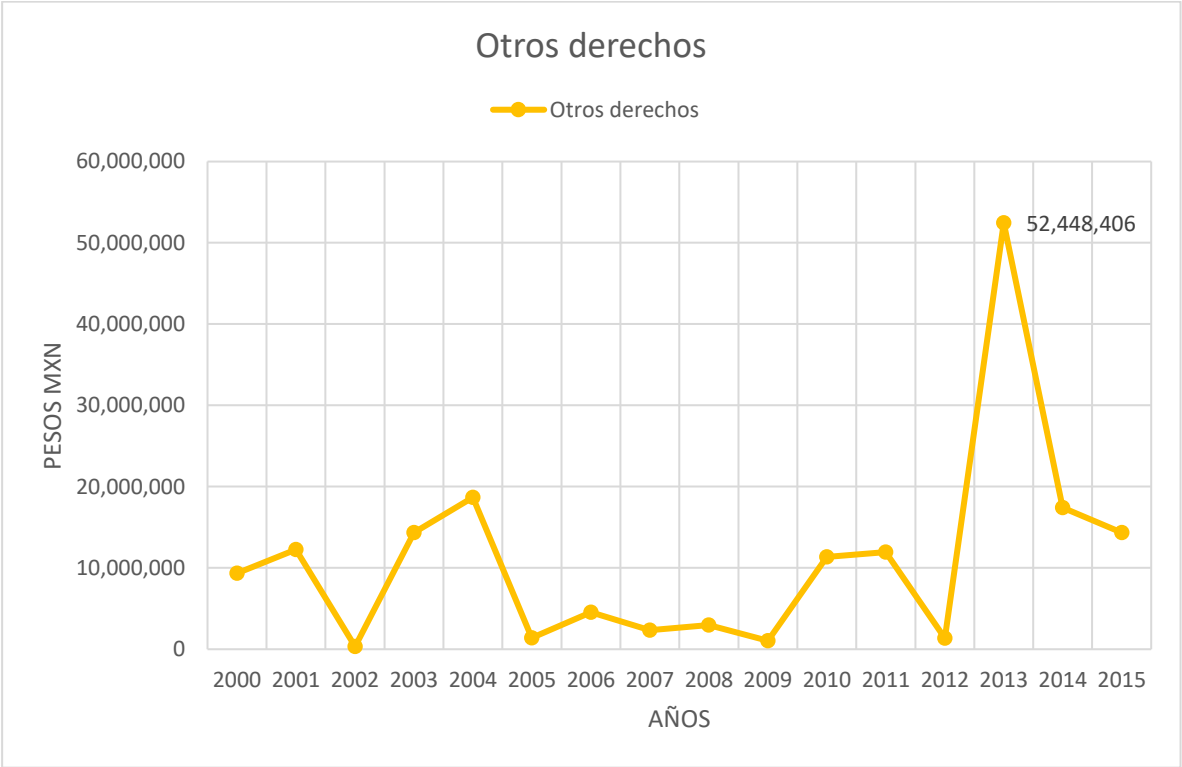
Fuente: Elaboración propia, con datos de la Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, INEGI: 1989-2017

Con la gráfica anterior se puede analizar que el mayor rubro de los derechos por prestación de servicios recae en las segmentaciones de “diversos derechos por prestación de servicios” y “servicios de limpia y recolección de basura”.

Por último, los derechos en el municipio de Othón P. Blanco 2000 – 2015, se encuentra segmentado por *otros derechos*, COEAC (2012: 3) define que comprenden del importe de los ingresos por derechos establecidos en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir servicio que presta el Estado o Municipio en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la ley. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado, no incluidos en las cuentas anteriores.

El comportamiento de la recaudación de *otros derechos* en Othón P. Blanco ha presentado un comportamiento irregular durante la temporalidad 2000 – 2015, tal como se observa en la gráfica 21, en la cual se puede observar que su mayor recaudación la obtuvo en el año 2013 con \$52, 448, 406 millones de pesos.

**Gráfica 21. Ingreso por concepto de otros derechos en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo 2000 – 2015**



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, INEGI: 1989-2017

Es necesario mencionar que el primordial contraste entre los impuestos y los derechos incurre en que éstos últimos son la contraprestación establecida por el poder público conforme a la ley, en pago de un servicio. Por ejemplo, la certificación, expedición, constancias y legalización de copias de documentos; la expedición de licencias de funcionamiento para giros mercantiles e industriales; por actas del registro civil, entre otros. (INAFED, 2004: 9).

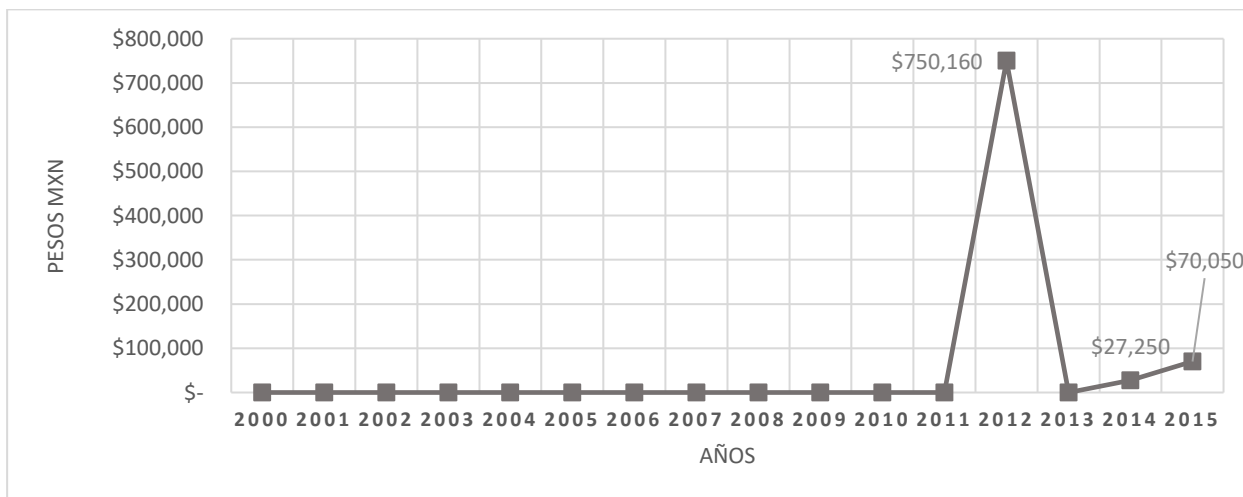


Por otro lado, la recaudación tributaria también es conformada por las contribuciones especiales, las cuales se tratan de prestaciones tributarias que son establecidas por la República, los Estados o los municipios mediante una ley y pueden clasificarse en:

- a) Contribuciones de mejoras: son las establecida en la ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas;
- b) Contribuciones parafiscales: exigen y administran entes descentralizados y autónomos de gobierno, para financiar su actividad específica;
- c) Contribuciones para la seguridad social: son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado (Código Fiscal de la Federación, artículo 2°).

Los ingresos por contribuciones de mejoras en Othón P. Blanco durante la temporalidad 2000-2015 cuentan con la característica de no presentar registros con excepciones de los años 2011, 2014 y 2015, montos derivados sobre las contribuciones a mejoras por obras públicas (ver gráfica 22).

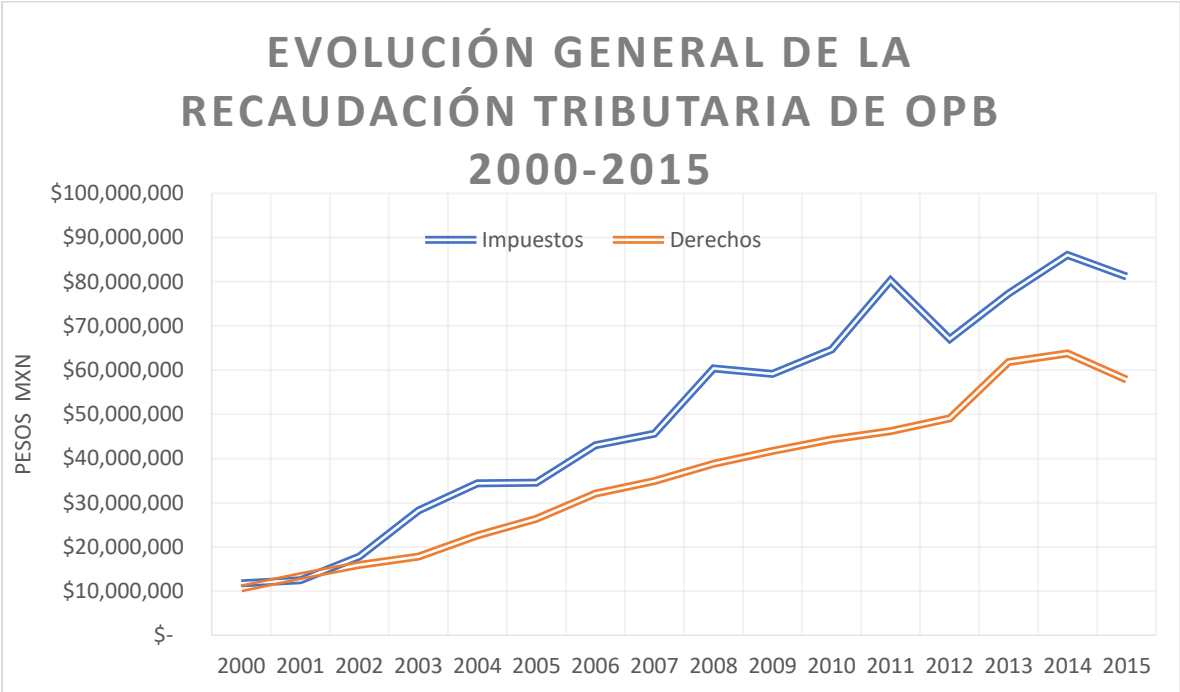
**Gráfica 22. Ingreso por concepto de contribuciones de mejoras en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo, 2000 – 2015**



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, INEGI: 1989-2017

Por todo lo anterior, la evolución general de ingreso propio por concepto tributario puede analizarse en conjunto del año 2000 al 2015 (ver gráfica 23):

**Gráfica 23. Evolución general de la recaudación tributaria en Othón P. Blanco (2000-2015)**



**Fuente:** Elaboración propia, con datos de la Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, INEGI: 1989-2017

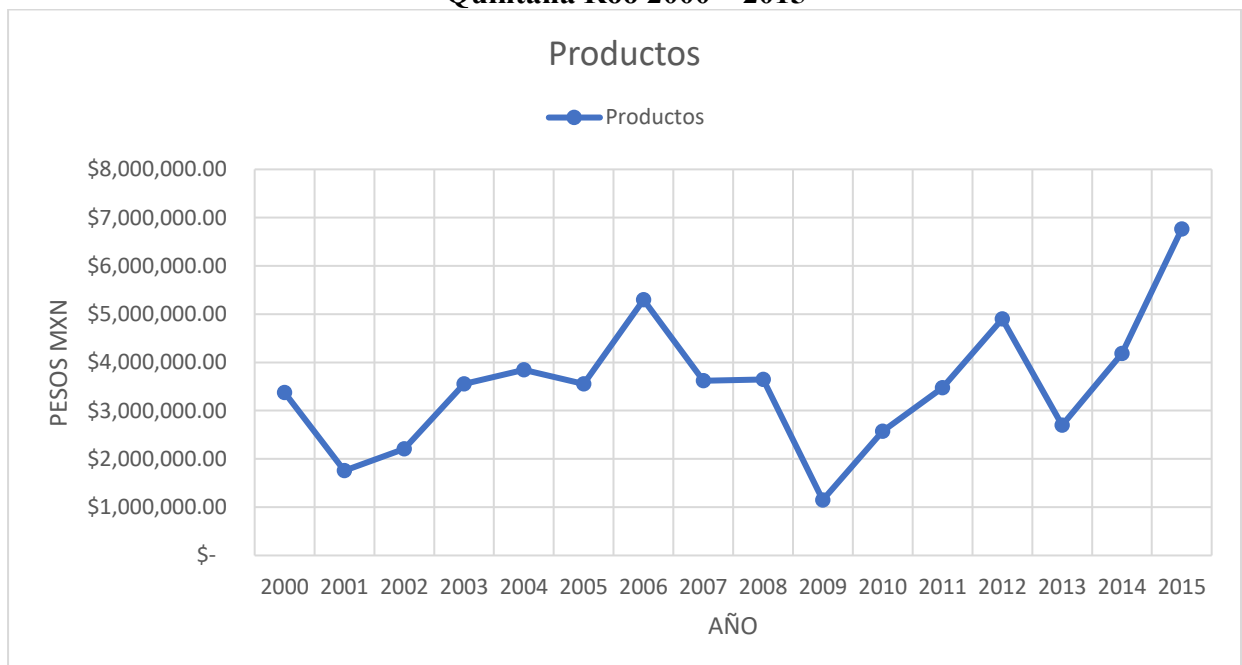
Es necesario mencionar que en la gráfica 23, no se aprecian las contribuciones de mejoras por la baja cantidad de recaudación en comparación de la evolución general de los impuestos y derechos en Othón P. Blanco. De esta manera puede analizarse que la recaudación tributaria en el municipio de Othón P. Blanco ha estado en incremento gradual, lo cual es un factor significativo ya que son parte fundamental de los ingresos propios de la estructura hacendario del gobierno municipal. Es importante mencionar que dentro de la recaudación tributaria se encuentra el impuesto predial, principal elemento tributario por el cual el presupuesto participativo ejerce su función.

#### 4.1.2 Participación de los tipos de ingresos de Othón P. Blanco

Como anteriormente se planteó los ingresos municipales pueden ser categorizados por su origen como ingresos propios y los ingresos provenientes de otros órdenes de gobierno. Los ingresos propios se dividen en dos apartados, los tributarios que se integran por: impuestos, derechos y contribuciones; y por ingresos no tributarios, los cuales están integrados por los *productos* y *aprovechamientos*.

Los *productos*, son definidos por COEAC (2012: 4) como las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado. Los ingresos por productos en Othón P. Blanco durante la temporalidad 2000-2015 se han comportado como lo señala la gráfica 24, en la cual se puede analizar que los productos han tenido su nivel más bajo en el municipio en la recesión económica del 2009, sin embargo, ha tenido un aumento significativo en el 2015.

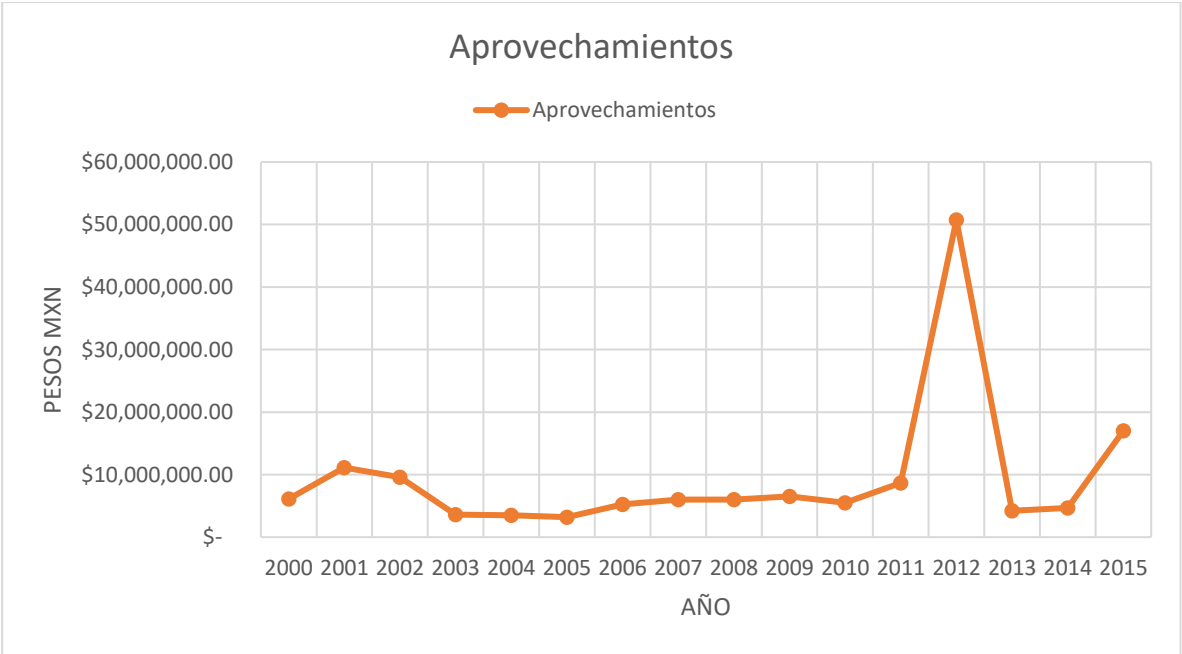
**Gráfica 24. Ingreso por concepto de productos en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo 2000 – 2015**



**Fuente:** Elaboración propia, con datos de la Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, INEGI: 1989-2017

Los *aprovechamientos* son los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos a las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal (Código Fiscal de la Federación). En la gráfica 25 se puede observar el comportamiento de los ingresos por aprovechamientos en Othón P. Blanco durante el año 2000 al 2015, en el cual resalta el año 2012 como el año donde mayor se recolectó por este concepto fue por otros aprovechamientos y por donaciones, cesiones, herencias y legados a favor del Estado.

**Gráfica 25. Ingreso por concepto de aprovechamientos en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo 2000 – 2015**

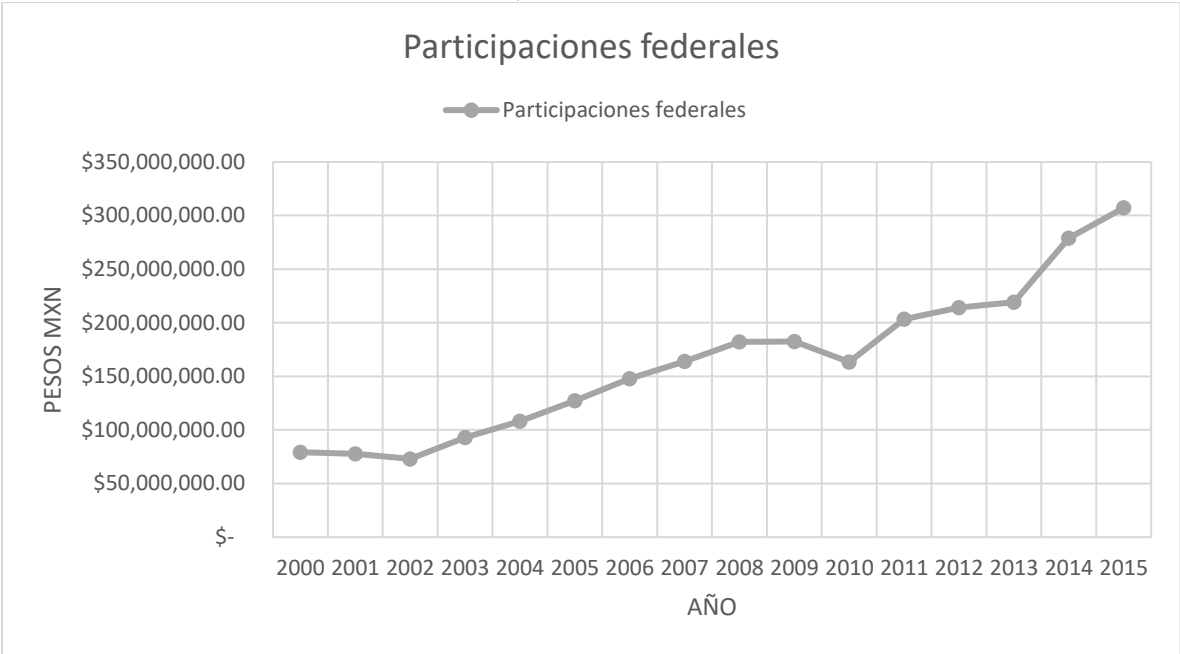


**Fuente:** Elaboración propia, con datos de la Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, INEGI: 1989-2017

Asimismo, los ingresos se encuentran segmentados por los provenientes de otros órdenes de gobierno, por participaciones y aportaciones federales. Las participaciones y aportaciones federales son recursos destinados a cubrir las participaciones y aportaciones para las entidades federativas y los municipios. Incluye los recursos destinados a la ejecución de programas federales a través de las entidades federativas mediante la reasignación de responsabilidades y recursos presupuestarios, en los términos de los convenios que celebre el Gobierno Federal con estas (Código Fiscal de la Federación).

Las participaciones son definidas por el Código Fiscal de la Federación como el “importe de los ingresos de las Entidades Federativas y Municipios que se derivan del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como las que correspondan a sistemas Estatales de coordinación fiscal determinados por las leyes correspondientes (ver gráfica 26). Las participaciones federales también son conocidas como las provenientes del *Ramo 28*, y estos son recursos que forman parte del gasto programable asignados a los Estados y municipios en los términos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal.

**Gráfica 26. Ingreso por concepto de participaciones federales (Ramo 28) en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo 2000 – 2015**

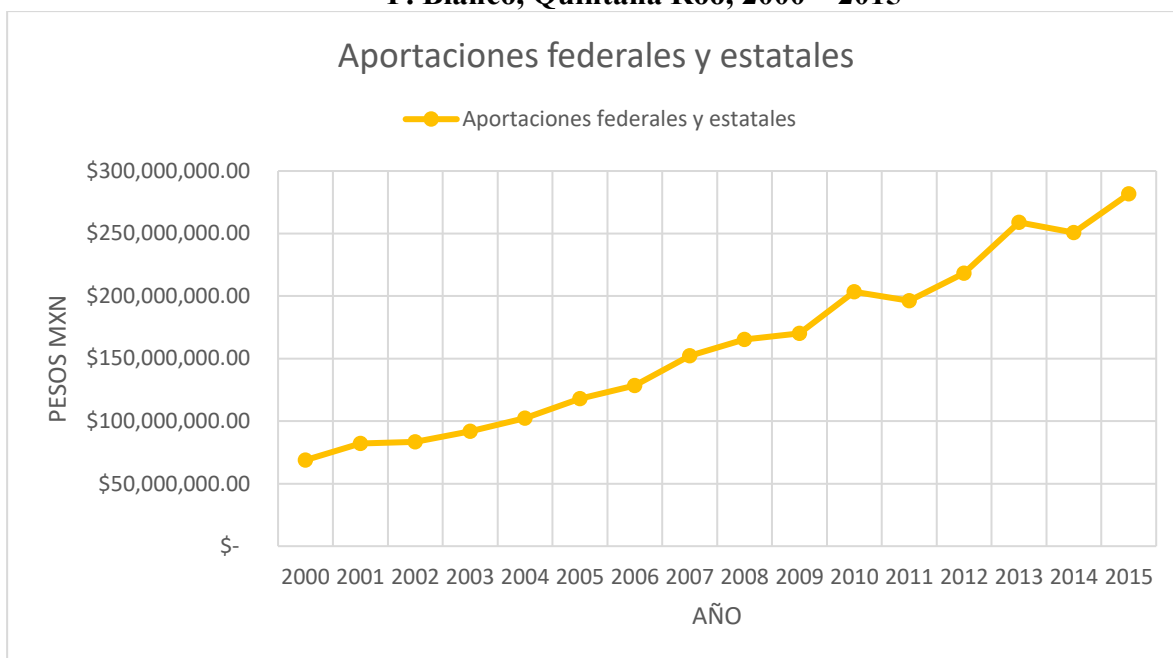


**Fuente:** Elaboración propia, con datos de la Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, INEGI.

En la gráfica 26, se puede apreciar un crecimiento gradual de los ingresos por parte de lo recaudado proveniente de las participaciones federales, sin embargo, en el año 2010 se registró una baja, esto es debido a que en ese año la base de datos del INEGI no contó con participaciones diversas, mientras que los demás años sí. Por otro lado, las aportaciones son definidas por el Código Fiscal de la Federación como el “importe de los ingresos de las Entidades Federativas y Municipio que se derivan del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (ver gráfica 27). Las aportaciones federales, están clasificados por los provenientes del

Ramo 33, los cuales son recursos que forman parte del gasto programable asignados a los Estados y Municipios en los términos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal.

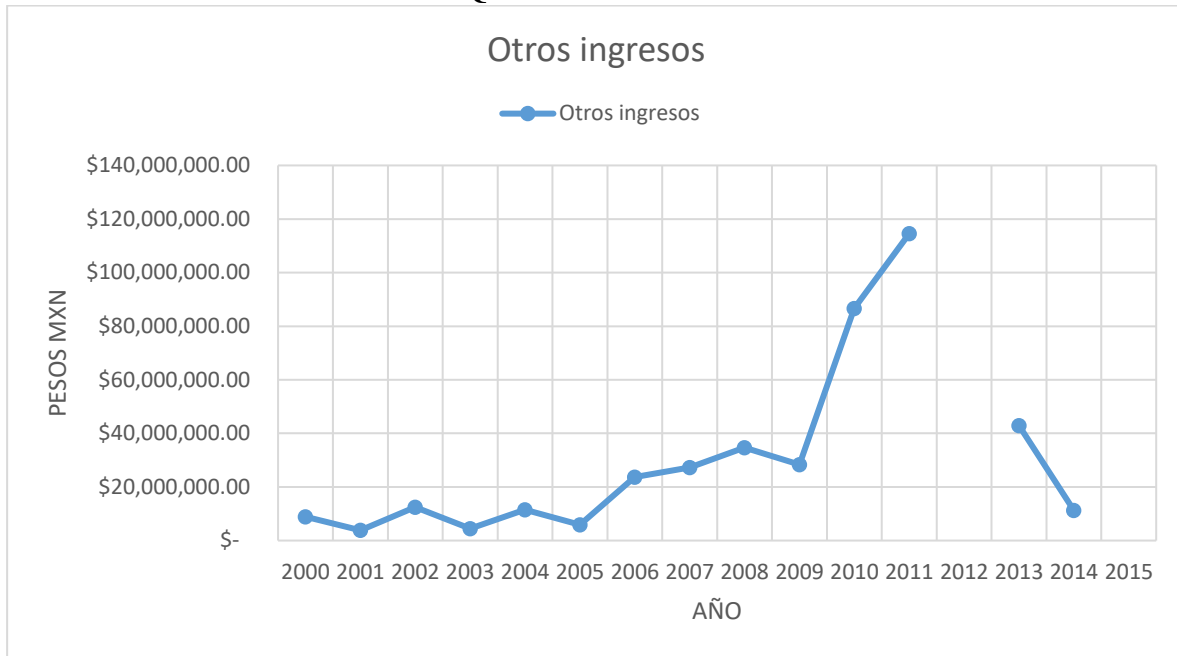
**Gráfica 27. Ingreso por parte de aportaciones federales (Ramo 33) en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo, 2000 – 2015**



**Fuente:** Elaboración propia, con datos de la Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, INEGI: 1989-2017

La gráfica 27 refleja el crecimiento gradual de la recolección por aportaciones federales y estatales en el Municipio de Othón P. Blanco, 2000 – 2015, la cual sólo ha tenido ligeras bajas entre el 2010 y 2011 y 2013 y 2014, ambas temporalidades de tiempos electorales en la región. Los ingresos provenientes de otros órdenes de gobierno tienen registros en el municipio por concepto de *otros ingresos* (ver gráfica 28), los cuales son definidos como los provenientes del sector privado, de fondos internaciones y otros no comprendidos en las otras segmentaciones (Código Fiscal de la Federación, 2018).

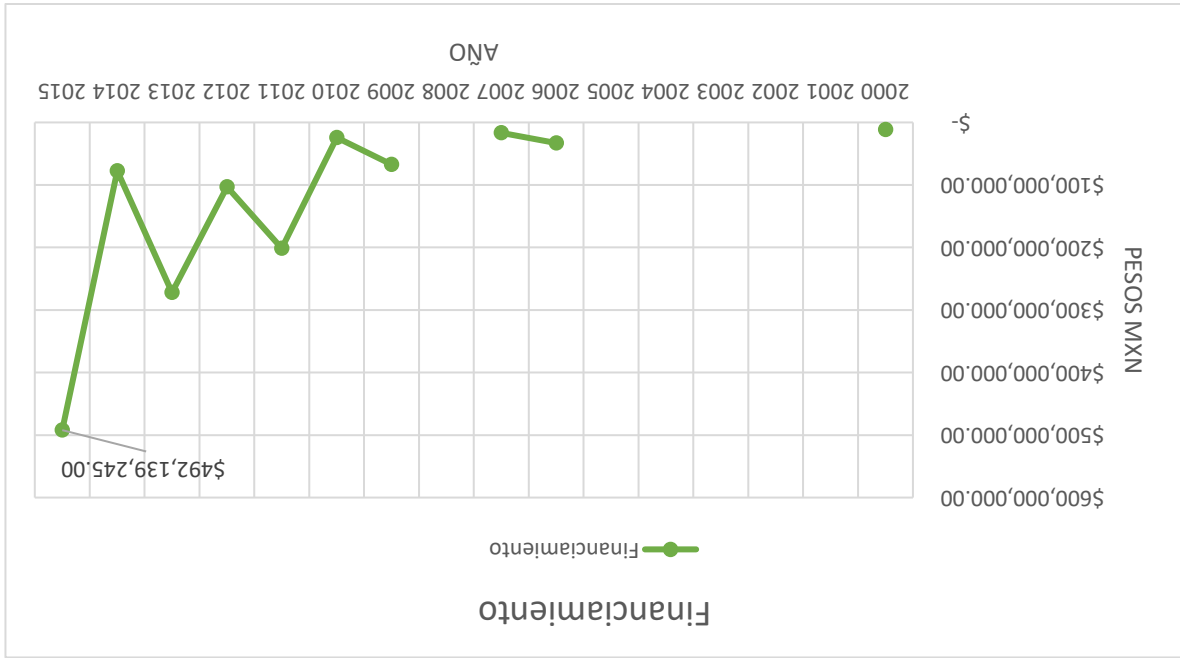
**Gráfica 28. Ingreso por concepto de otros ingresos en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo 2000 – 2015**



**Fuente:** Elaboración propia, con datos de la Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, INEGI: 1989-2017

En la gráfica 28 se puede observar que el comportamiento de *otros ingresos* durante el año 2000 al 2015 ha sido irregular, de 2009 a 2011 se registró un alza significativa por concepto de ingresos extraordinarios, sin embargos de 2011 a 2015 sus registros han sido bajos. Asimismo, los ingresos provenientes de otros órdenes de gobierno tienen registros en el municipio por concepto de *financiamiento* (ver gráfica 29), estos son los ingresos obtenidos por la celebración de empréstito internos y externos, autorizados o ratificados por el H. Congreso de la Unión y Congresos de los Estados. Siendo principalmente los créditos por instrumento de emisiones en mercados nacionales e internacionales de capital, organismos financieros internaciones, créditos bilaterales y otras fuentes. También, incluye los financiamientos derivados del rescate y/o aplicación de activos financieros (Código Fiscal de la Federación, 2018). En la gráfica 29 se puede observar que los ingresos por financiamiento en el municipio han tenido registro principalmente del año 2009 al 2015, donde su mayor ingreso, \$492, 139, 245 pesos, lo obtuvo en el último año de la temporalidad analizada.

**Gráfica 29. Ingreso por concepto de financiamiento en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo 2000 – 2015**



**Fuente:** Elaboración propia, con datos de la Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, INEGI: 1989-2017

Por último, los ingresos provenientes de otros órdenes de gobierno tienen registros en el municipio por concepto de *disponibilidad inicial*, son las partidas del activo existentes al inicio del ejercicio fiscal, que representan bienes que pueden destinarse de modo inmediato para hacer frente a las obligaciones de los Estados y Municipios. Por regla, la disponibilidad inicial de un ejercicio corresponde a la disposición final del ejercicio anterior, salvo ajustes contables, los que en todo caso deben quedar debidamente anotados en los registros contables correspondientes (Código Fiscal de la Federación, 2018).

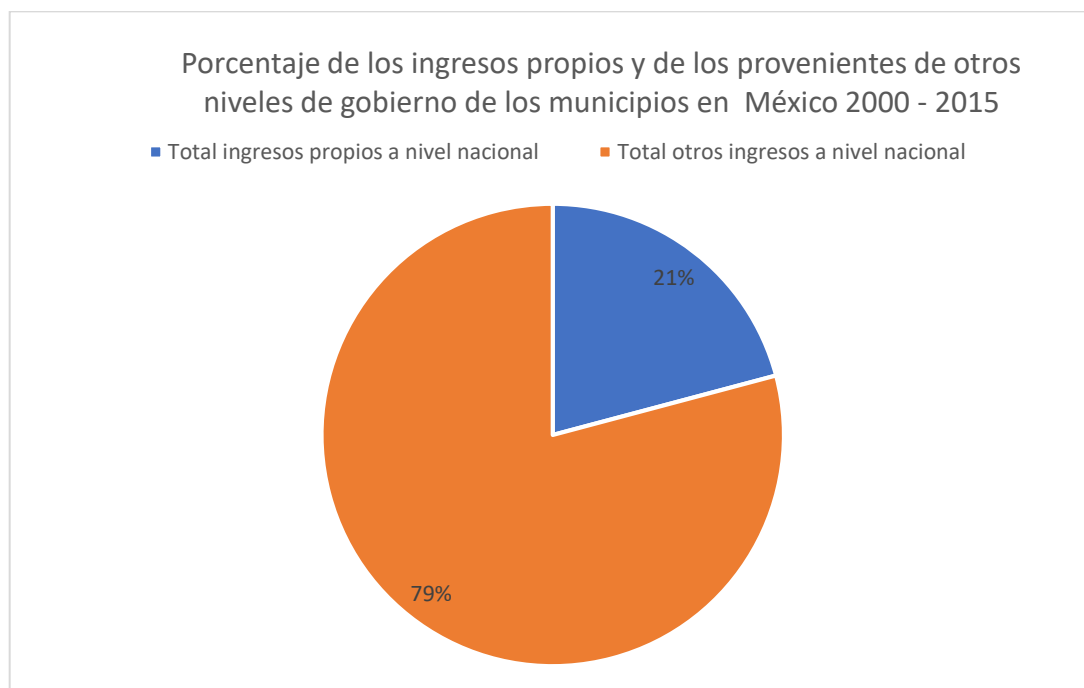
De esta manera, se puede analizar que los ingresos del municipio de Othón P. Blanco se han comportado de manera gradual, cuyos mayores ingresos se registran en: participaciones federales, aportaciones federales y estatales, financiamiento y los impuestos. Es en estos sectores es donde recae los principales ingresos del municipio y por los cuales se mueve la economía local, por lo que es importante resaltar la alta dependencia del financiamiento externo para la operatividad del gobierno local.



#### 4.1.3 Comportamiento en el ingreso propio del presupuesto municipal

Como se ha señalado con anterioridad, los ingresos tributarios son el segmento con mayor injerencia por parte de los ingresos de los gobiernos locales, ya que estos recursos pueden asignarse bajo su libre administración hacia las áreas que se desea o necesita invertir. Lo antes mencionado, responde a que es la administración local quien efectúa la recolección tributaria y los recursos obtenidos los ingresa de manera directa a las arcas municipales, es decir, conforman el mayor porcentaje de los ingresos propios. Por esta razón, los ingresos tributarios y no tributarios son los instrumentos significativos y manejables de la política económica y las finanzas públicas de una entidad. En México los municipios se han distinguido por su dependencia a los ingresos provenientes de otros niveles de gobierno ya que sus ingresos propios apenas representan un 21% de sus ingresos totales, esto se puede observar en la gráfica 30, en la que se refleja el porcentaje de ingresos propios y los provenientes de otros ingresos del país durante la temporalidad 2000 – 2015.

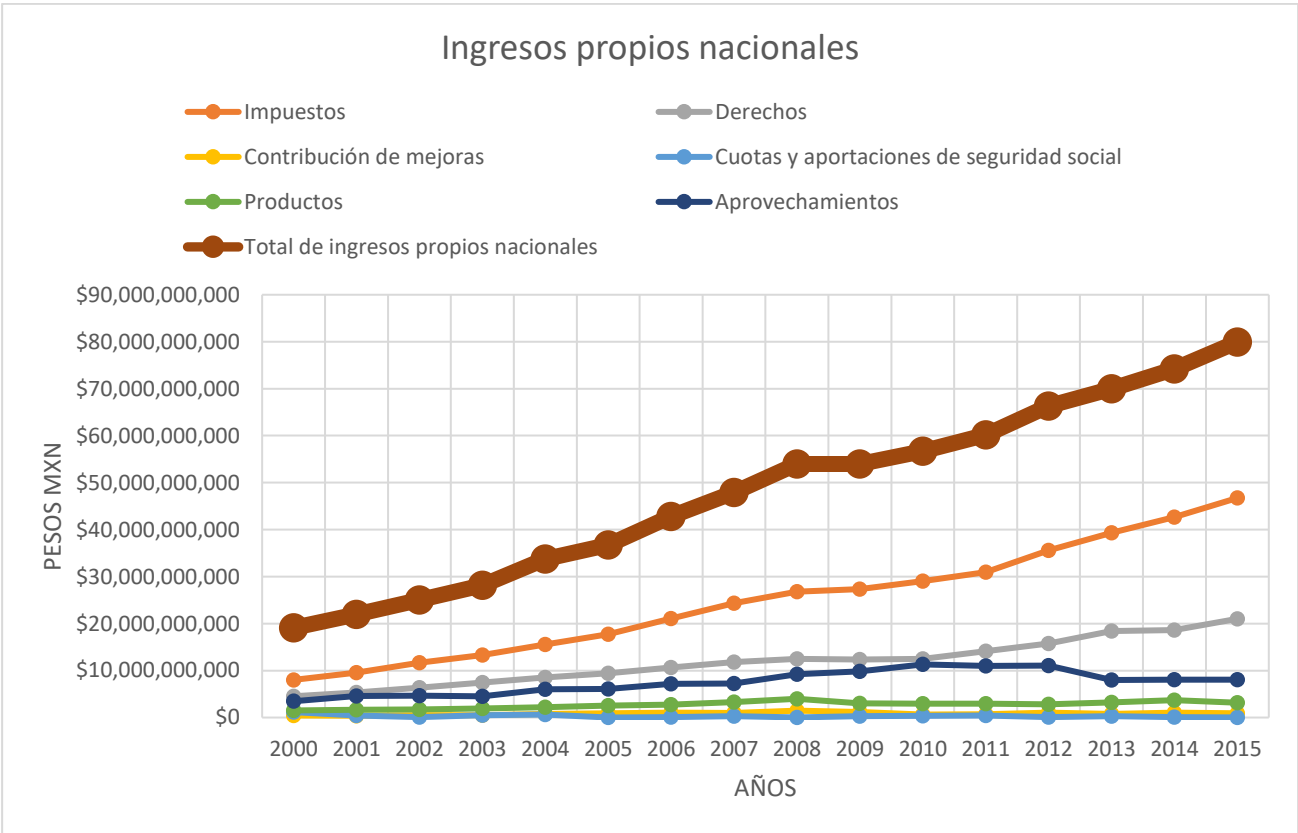
**Gráfica 30. Porcentaje de los ingresos propios y de los provenientes de otros niveles de gobierno de los municipios en México 2000 – 2015**



**Fuente:** Elaboración propia, con datos de la Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, INEGI: 1989-2017

A nivel nacional, México se ha caracteriza por contar con una recaudación tributaria basada en los ingresos petroleros y por tener una recaudación baja de ingresos propios de sus gobiernos locales en comparación de los demás países de Latino América. El comportamiento de los ingresos propios de los municipios a nivel nacional ha estado en constante crecimiento gradual, sin embargo, los ingresos propios nacionales se detuvieron significativamente en la temporalidad 2008-2009, eventualmente en este lapso ocurrió a escala global la última crisis económica mundial. Asimismo, se puede observar que sus principales ingresos se han basado en los impuestos y derechos (ver gráfica 31).

**Gráfica 31. Comportamiento del ingreso propio en México 2000 – 2015**



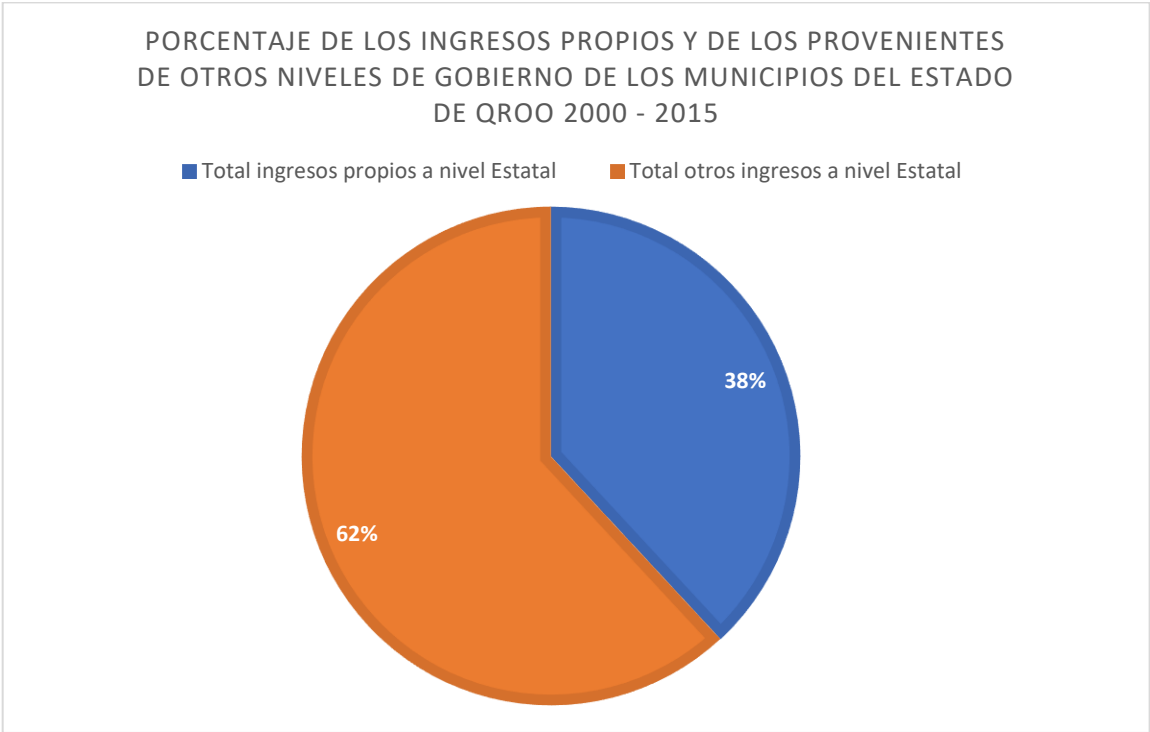
**Fuente:** Elaboración propia, con datos de la Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, INEGI:1989-2017

Por otro, lado los ingresos en el Estado de Quintana Roo han estado caracterizados por estar contrastados por un alto endeudamiento público, producto de los malos manejos administrativos de los últimos dos sexenios. Sus municipios cuentan con una notable diferencia en capacidad tributaria, ya que los municipios del norte cuentan con un gran

desarrollo económico debido a su actividad turística, y con ello se obtiene una alta recaudación de impuestos y derechos, tal es el caso de los municipios de Benito Juárez y Solidaridad, municipios que se encuentran en los primeros 5 lugares de los que más aportan económicamente en el país. Mientras que los municipios del sur cuentan con una alta dependencia a los ingresos provenientes de otros niveles de gobierno.

El porcentaje de los ingresos propios y de los provenientes de otros niveles de gobierno de los municipios del Estado de Quintana Roo durante la temporalidad 2000 - 2015, se encuentra segmentado en un 38% para los ingresos propios y un 62% de los ingresos provenientes de los otros niveles de gobierno (ver gráfica 32). En comparación con los porcentajes nacionales, se puede observar en el Estado de Quintana Roo se cuenta con un porcentaje mayor en los ingresos propios, esto debido a los altos ingresos en los municipios del norte por motivo de la actividad turística.

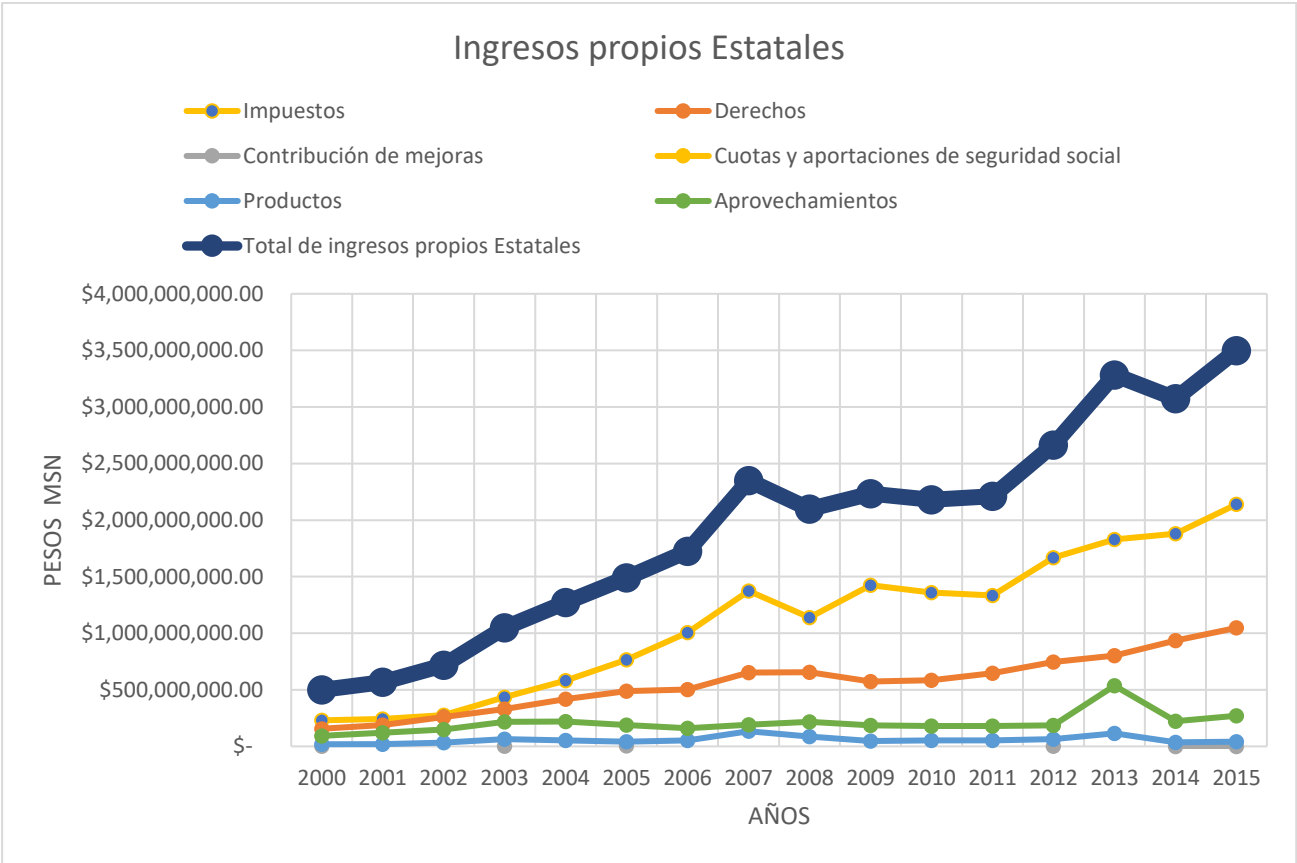
**Gráfica 32. Porcentaje de los ingresos propios y de los provenientes de otros niveles de gobierno de los municipios del Estado de Quintana Roo 2000 - 2015**



**Fuente:** Elaboración propia, con datos de la Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, INEGI:1989-2017

De esta manera, los ingresos del Estado de Quintana Roo parten de tres fuentes de financiamiento: los ingresos propios, los derivados de participaciones y aportaciones federales, donde los ingresos propios representan el porcentaje más bajo con respecto a los ingresos totales. Muestra de estos es que en la temporalidad 2000 - 2015 los ingresos propios han manifestado un comportamiento a la par de las tendencias a la alza o baja turística (ver gráfica 33).

**Gráfica 33. Comportamiento del ingreso propio en el Estado de Quintana Roo 2000 – 2015**

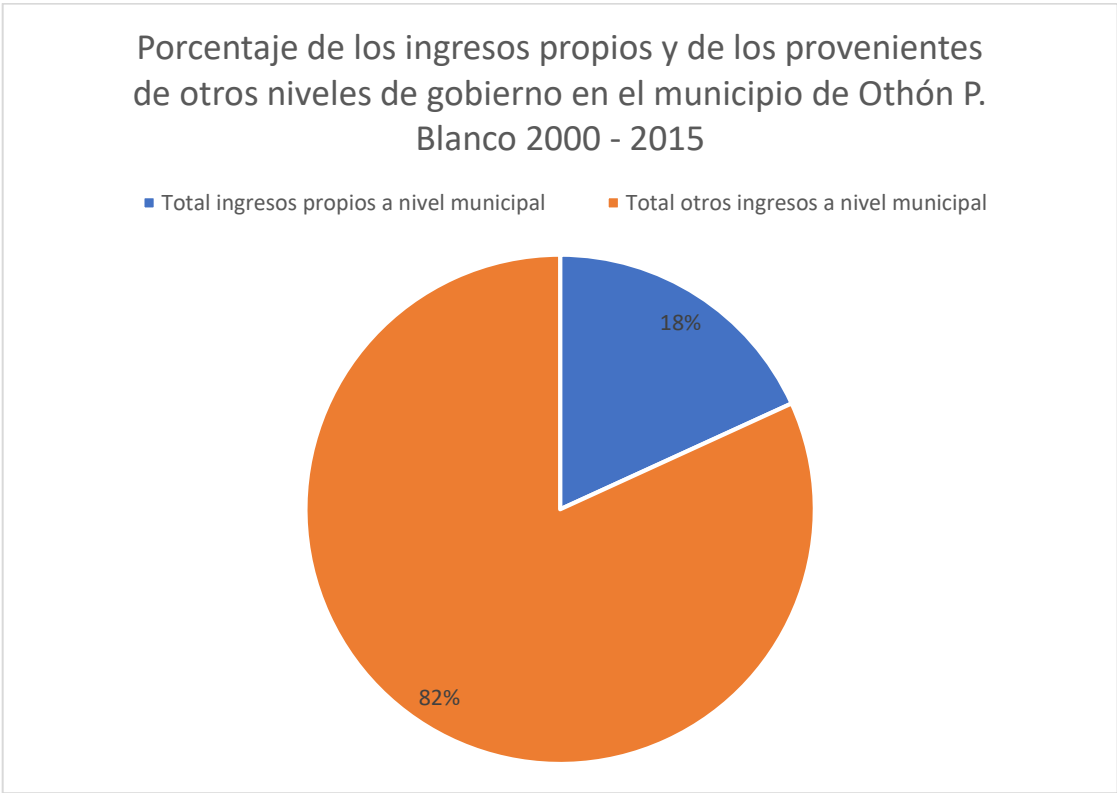


**Fuente:** Elaboración propia, con datos de la Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, INEGI: 1989-2017

Con anterioridad ya se ha analizado la tendencia y segmentación del ingreso propio en el municipio de Othón P. Blanco en la temporalidad 2000 – 2015, sin embargo, su segmentación porcentual entre ingreso propio e ingresos provenientes de otros niveles de gobierno se caracteriza por la gran brecha entre ellos, donde el ingreso propio en está

periodicidad representa el 18% del total de los ingresos, demostrando el grado alto de dependencia hacia los ingresos provenientes de otros niveles de gobierno (ver gráfica 34).

**Gráfica 34. Porcentaje de los ingresos propios y de los provenientes de otros niveles de gobierno del municipio de Othón P. Blanco 2000 - 2015**



**Fuente:** Elaboración propia, con datos de la Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, INEGI: 1989-2017

De esta manera el ingreso propio en Othón P. Blanco tiene la particularidad de ser bajo y con alto contraste con lo recolectado en los municipios del norte del Estado. Por ello es de suma importancia incentivar el crecimiento de la aportación y recolección de ingresos propios en el municipio, con el objetivo de incrementar la inversión. Los ingresos propios en Othón P. Blanco requieren ser fortalecidos y para esto es necesario, según lo señalado en el Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018, lo siguiente: la aplicación de los egresos debe ser más estricta, para lograr optimizar los recursos financieros; instrumentar programas de recaudación que incentiven la participación ciudadana en el pago de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, para aumentar los ingresos propios municipales; diseñar

políticas de planeación financiera que permitan tomar decisiones congruentes a las necesidades del gasto público; reducir el gasto corriente a través de mecanismos de optimización de recursos humanos, materiales y de servicios para lograr la autonomía financiera municipal y por último; actualizar la reglamentación de inspección y verificación para evitar actos de corrupción (ver ilustración 08).

**Ilustración 08. Mecanismos que justifican el presupuesto participativo**



**Fuente:** Elaboración propia

Los anteriores aspectos son elementos que el presupuesto participativo fomenta bajo una correcta aplicación, como ha sido el resultado en los casos nacionales de Jalisco, Puebla

y la Ciudad de México. Por ello, el municipio de Othón P. Blanco tiene en el presupuesto participativo la política pública para potencializar sus ingresos propios y con ello sus finanzas públicas a través del estímulo de la responsabilidad tributaria.

#### *4.2 Antecedentes jurídicos del presupuesto participativo de Othón P. Blanco, 2000-2015*

La participación ciudadana en México ha sido un factor que ha ido abriéndose camino al paso de los años. La evolución de la democracia es constante. Cada vez más las autoridades enfrentan la exigencia de la población de participar en los procesos democráticos y de desarrollo social de la comunidad. Por esta razón la democracia está, persistentemente, relacionada con la participación ciudadana. Este elemento de los regímenes democráticos cobra mayor protagonismo en contextos de insatisfacción con los resultados del gobierno (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 17 de febrero de 2006: párr. 1-3). En la actualidad cada vez son más las muestras de inconformidad ciudadana con sus autoridades, y las demandas de la gente para poder influir en las decisiones públicas.

Los primeros antecedentes de participación ciudadana en México se remontan al plebiscito realizado en marzo de 1824, el cual tuvo como resultado la anexión de Chiapas al territorio mexicano. Otro caso remoto es la convocatoria realizada el 14 de agosto de 1867, cuando Benito Juárez, presidente de México en ese entonces, propuso que el Poder Legislativo se depositará en dos cámaras, dando al Poder Ejecutivo un veto suspensivo a las resoluciones del Legislativo (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 23 de marzo de 2006: párr. 16).

Otro momento clave para la participación ciudadana se da el 17 de octubre de 1953, cuando, por decreto del Congreso, las mujeres mayores de 18 años obtuvieron el estatus de ciudadanas, y por derivación el derecho a votar, ampliando la participación política para un amplio sector poblacional del país (Alanís, 2002, p.41). Previo a ello, sólo ejercían el voto en las elecciones municipales, a partir de una reforma al artículo constitucional 115 se reformó la Ley Electoral Federal, instituyendo el derecho al sufragio activo y pasivo de la mujer, el derecho de votar y ser votadas (Alanís, 2002, p. 41)

El artículo 115 constitucional data de la promulgación de la Constitución Política de 1917, en la cual la definición de la *institución municipal* ha estado en constante cambio, su

aplicación representa un avance en la formación del “municipio libre”. Una de sus modificaciones relevante se dio el 6 de febrero de 1976, cuando se adicionaron las fracciones IV y V, los cuales hacían referencia a las facultades de intervenir en la planeación urbana. En la actualidad, los municipios tienen la obligación de crear el plan urbano de desarrollo municipal con la finalidad de dar equilibrio al crecimiento de los centros de población. Por lo que esta reforma dio base a la competencia coincidente de los tres niveles de gobierno para intervenir en la planeación de los asentamientos humanos, legislando y reglamentado según correspondiera.

Asimismo, otra de las reformas más importantes al artículo 115, fue la de 1983 en la que se estableció que “los municipios están investidos de personalidad jurídica, y manejarán su patrimonio conforme a la ley”, esta fue la que inició la fase de descentralización política, económica y administrativa hacia lo municipios y como consecuencia se convirtió en elemento esencial del manejo de la descentralización en México. Esta reforma es elemental para esta investigación, ya que dio pie a la asignación y definición de los ingresos municipales (Rodríguez, 2017: 33).

Para algunos autores, entre los que destaca Villaseñor (2005), la participación ciudadana se manifestó como nunca con el terremoto que en 1985 sacudió al Distrito Federal, ya que sus efectos sociales se transmitieron a todo el país, donde debido a la magnitud y las graves consecuencias que éste dejó, los ciudadanos se unieron y se trabajó de manera conjunta con las autoridades para resolver las grandes demandas generadas por el desastre, y que había rebasado la capacidad del gobierno (párr. 2-5).

Posteriormente, en el Plan Nacional de Desarrollo del año 1995-2000 del gobierno de Ernesto Zedillo, se señaló que las vías de participación ciudadana en México, desde antes y durante el transcurso de la década de 1990, eran escasas para garantizar que la población tuviera la oportunidad de ser tomada en cuenta en las decisiones elementales dentro de los diferentes niveles de gobierno. Una desventaja que tuvo este plan de desarrollo fue que no definió las herramientas para que la población pudiera participar en la decisión de la política pública, pero sí contempló la posibilidad de que la sociedad contribuyera con sus propuestas para instaurar una nueva relación con el gobierno. Pero a pesar de este avance, el gobierno se basó en su planteamiento federalista, delegando en los Poderes Legislativo Federales Locales esta tarea (Plan Nacional de Desarrollo, 1995: p. 41).



La participación ciudadana durante el sexenio de Vicente Fox, 2000-2006, dio un gran paso con la divulgación, el 9 de febrero de 2004, de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, en la cual se definieron los elementos medidas y herramientas para promover la participación (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 23 de marzo de 2006: párr. 35).

En el sexenio del presidente Calderón, 2006-2012, la participación ciudadana fue tornándose más a la protesta social, como lo fue en el caso del Movimiento por la Paz de Javier Sicilia, colectivo que lograra llevar a cabo los históricos Diálogos por la Paz el 23 de junio del 2011, con participación de líderes sociales y autoridades (Monsiváis, Tavera y Pérez, 2014: 624, 634). De esta manera se requiere un análisis del marco jurídico existente en los tres niveles de gobierno, para entender y dimensionar la participación ciudadana en el contexto bajo el que se encuentra el municipio de Othón P. Blanco.

#### *4.2.1 Marco Jurídico Nacional*

México no cuenta con una ley de participación ciudadana, sin embargo, la Constitución Política, cómo máximo ordenamiento nacional respalda la autonomía municipal y la participación ciudadana. Éstos se encuentran principalmente respaldados en el artículo 40, el cual estipula:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Mediante este artículo los gobiernos locales quedan facultados como gobiernos locales libres y con ello auto regirse.

Por otro lado, el principal artículo de la Constitución Política mexicana, que respalda a los municipios y su libertad de autorregularse hacendariamente y a su vez para la participación ciudadana, es el artículo 115, el cual señala lo siguiente:

“Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el

municipio libre, conforme a las bases siguientes: Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado”.

De esta manera se destaca que los gobiernos locales cuentan con la misma estructura que los gobiernos Estatales y el nacional, es decir cuenta con territorio, gobierno y población, por lo que es libre para regirse y estipular políticas públicas y mecanismos de participación. La fracción II del artículo 115 constitucional hace referencia directa a la participación ciudadana en lo siguiente:

“Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.”

La fracción II de este artículo es el más importante y que le da respaldo jurídico al presupuesto participativo bajo los principios que se establecieron en los capítulos anteriores para que su aplicación sea exitosa: reglamentación, vinculación y participación ciudadana.

La fracción IV de este artículo es el que sostiene la funcionalidad del presupuesto participativo, y esta es por medio de los ingresos propios de las finanzas municipales:

“Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor”.

Este artículo establece que, los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, de esta manera se da sustento a los recursos propios y se generan las condiciones que le dan sustento a la funcionalidad del presupuesto participativo, ya es mediante la recolección tributaria (impuestos y derechos principalmente).

El presupuesto participativo tiene su fundamento en impulsar la eficacia, eficiencia, transparencia, entre otros principios, de la aplicación de los recursos públicos. A nivel nacional, estos principios son respaldados por el artículo 134 constitucional, el cual establece:

“Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.”

De esta manera, se respalda los fundamentos de la aplicación del presupuesto participativo, por lo que su ejecución en los gobiernos locales es cumplir con lo establecido en el artículo 134 constitucional. Esto puede constatarse en casos nacionales como el de la Ciudad de México, el cual demuestra que en la práctica esta política pública ha fortalecido la transparencia, eficacia y eficiencia de los recursos públicos.

Asimismo, a nivel nacional la participación ciudadana, en el marco jurídico nacional, se encuentra respaldada con una “Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil”, esta ley fue publicada en el 2004 la cual, según su artículo 5, principalmente tiene el fin de fomentar las actividades de las organizaciones de la sociedad civil con objeto de asistencia social; apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas y cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano y social.

De igual manera esta ley en su artículo 6, menciona que las organizaciones de la sociedad civil tienen los siguientes derechos: participar, conforme a la Ley de Planeación y demás disposiciones jurídicas aplicables, como instancias de participación y consulta; integrarse a los órganos de participación y consulta instaurados por la Administración Pública Federal y participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen

dependencia y entidades, de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicable.

#### *4.2.2 Marco jurídico Estatal*

El marco jurídico para la participación ciudadana en las entidades federativas cuenta con la particularidad de no ser semejantes, debido a que no todos los Estados cuentan con leyes que la regulen. Generalmente la participación ciudadana en los Estados se encuentra respaldada en: la existencia de alguna legislación al respecto, que permita distinguir si este rubro ha sido impulsado, cobrando tal relevancia en el Estado como para ser reglamentado; en la existencia de alguna ley de transparencia y acceso a la información; en otras leyes y reglamentos que no legislen directamente el tema, pero que regulen aspectos que contribuyan a la participación ciudadana; y en la existencia de alguna comisión de participación ciudadana o de transparencia y acceso a la información en la legislatura del congreso local, lo cual sería un indicador de la importancia del tema en la agenda pública del Poder Legislativo local (Centro de Estudios Sociales y de opinión Pública, 2006: 1).

La Participación Ciudadana en el Estado de Quintana Roo se encuentra principalmente respaldada en la Constitución Política del Estado, donde su artículo 9 menciona:

*“Es finalidad del Estado procurar y promover la participación de todos los ciudadanos en los procesos que regulan la vida de la comunidad por medio de las formas que establezcan las leyes respectivas; así como fomentar entre los habitantes de Quintana Roo la conciencia de solidaridad y pertenencia al Estado y a la Nación, la cultura democrática y el sentido de responsabilidad hacia la humanidad en su conjunto...”*

*“...A fin de lograr este objeto, el Estado organizará un sistema de planeación democrática en lo político, social y cultural, para el desarrollo estatal integral y sustentable, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento económico, estableciendo para tal efecto los convenios adecuados con la Federación”.*

El artículo 9 constitucional respalda los principios del presupuesto participativo al otorgar al Estado la finalidad de promover la participación ciudadana con la finalidad del desarrollo Estatal que refleje crecimiento económico.

Asimismo, el artículo 42 establece los deberes de los ciudadanos del Estado de Quintan Roo, del cual su fracción IV menciona: *“Votar en las elecciones populares estatales y municipales, así como en el plebiscito, referéndum, consulta popular y en los demás mecanismos de participación ciudadana, en los términos que señale la ley respectiva”*.

De esta manera, los ciudadanos del Estado quedan facultados de poder participar en mecanismos de participación ciudadana como lo es el presupuesto participativo, ya que este artículo lo señala como un deber ciudadano. El artículo 145 de la Constitución Estatal, como parte de la autonomía de los municipios menciona: *“Los Ayuntamientos, tendrán facultades para formular, aprobar y publicar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expida la Legislatura del Estado, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”*.

La participación ciudadana forma parte de las características municipales para el correcto gobierno local. Asimismo, el artículo 161 contempla la existencia de un comité de participación ciudadana, el cual pertenece al Sistema Estatal Anticorrupción.

Actualmente, el Estado de Quintana Roo cuenta con la Ley de Participación Ciudadana, la cual es parte fundamental para poder hacer posible la aplicación del presupuesto participativo en Othón P. Blanco y se encuentra definida según su artículo 2:

*“Para efectos de la presente ley, la participación ciudadana es el derecho para intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno, contribuyendo a la solución de problemas de interés general y al mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad. El Estado debe garantizar la utilización de todos los medios de comunicación institucionales, así como las redes sociales, para proveer la información, difusión, capacitación y educación, para el desarrollo de una cultura democrática de la participación ciudadana.”*

De esta manera al poner al Estado y su maquinaria administrativa al servicio de garantizar la participación ciudadana, cumple con una de las condicionantes para contar con un presupuesto participativo correctamente implementado. Es importante mencionar que, al estar el presupuesto participativo reglamentado en las Leyes Estatales, se tiene legitimado y respaldado el proceso, esto ya que su aplicación no solo depende de algún gobierno local o administración, sino de un proceso general estipulado en las Leyes Estatales. En Quintana Roo, el presupuesto participativo se encuentra explícitamente estipulado en la fracción VII del artículo 4 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado, cuyo artículo lo establece como uno de sus mecanismos de participación ciudadana.

La aplicación del presupuesto participativo a nivel municipal está amparada en la fracción III del artículo 5 de la Ley de Participación Ciudadana, el cual estipula que *“en el ámbito de sus respectivas competencias, los ayuntamientos son autoridades en materia de participación ciudadana”*.

Además, el capítulo octavo de esta misma Ley señala en su artículo 39 que:

*“El presupuesto participativo es un mecanismo que tiene por objeto reconocer la expresión de la ciudadanía, para:*

*I. Propiciar una distribución equitativa de los recursos públicos de que disponen los Ayuntamientos, mediante un mecanismo público, objetivo, transparente y auditable, y*

*II. Decidir sobre la ejecución de obras prioritarias en los rubros de servicios públicos a cargo del Municipio; recuperación de espacios públicos; infraestructura rural y urbana; obras públicas; movilidad sustentable y alternativa; medio ambiente, y fortalecimiento de la seguridad pública.*

*Para efecto de lo anterior, los Ayuntamientos podrán proyectar una partida en su presupuesto de egresos, de conformidad con las disposiciones vigentes en materia de disciplina financiera y contabilidad gubernamental”*.

Es necesario mencionar que la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo cuenta con su última reforma a inicios de 2018, en la cual se anexó lo referente al presupuesto participativo, por lo que su reciente adhesión como mecanismo de

participación ciudadana reglamentado en el Estado da pie, por primera vez, a ser ejecutado en los gobiernos locales.

De igual manera la participación ciudadana se encuentra respaldada en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Quintana Roo, cuyo artículo 2 en su fracción VII y IX, estipula como objeto de esta Ley:

*“VII. Promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas, a través del establecimiento de políticas públicas y mecanismos que garanticen la publicidad de información oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa, que se difunda en los formatos más adecuados y accesibles para todo el público y atendiendo en todo momento las condiciones sociales, económicas y culturales de cada región de la Entidad.*

*IX. Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas a fin de contribuir a la consolidación de la democracia”.*

Lo establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Quintana Roo, hace hincapié a lo establecido en el segundo y tercer capítulo de esta investigación, ya que las características que señala sobre la participación ciudadana son cualidades que comparten las experiencias de éxito a nivel global.

Por otro lado, la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo señala en su artículo 66 inciso c, que son facultades y obligaciones del Ayuntamiento: *“Aprobar los Bandos de Policía y Gobierno, los Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la Administración Pública Municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”.*

Por lo anterior, se puede analizar que el Estado de Quintana Roo se ha estado abriendo paso para la aplicación del presupuesto participativo en sus municipios, a pesar de no tener experiencias internas en su aplicación, se ha estado avanzando en materia de reglamentación por lo que el Poder Legislativo ya ha dado un paso reglamentando este mecanismo de

participación ciudadana, ahora su correcta aplicación a nivel municipal corresponde a la reglamentación interna y la voluntad política de los gobernantes.

#### *4.2.3 Marco Jurídico Municipal*

El municipio de Othón P. Blanco basa a nivel Estatal su marco normativo de participación ciudadana principalmente en la Ley de Participación Ciudadana del Estado y la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo. Sin embargo, recientemente, en el año 2018, a nivel municipal se publicó el “*Reglamento de Participación Ciudadana del Municipio de Othón P. Blanco*”, lo cual es un gran paso en materia de participación ciudadana ya que con anterioridad su reglamentación provenía principalmente del marco normativo Estatal.

La promulgación del Reglamento de Participación Ciudadana en el municipio es un indicativo de la vinculación entre el gobierno local y la población, en la cual el presupuesto participativo figura por primera ocasión en un reglamento perteneciente al municipio de Othón P. Blanco. Este Reglamento municipal señala en su artículo 4, cuáles son los mecanismos de participación ciudadana que contempla el municipio, donde el presupuesto participativo se encuentra estipulado dentro de la fracción VII.

Asimismo, se respalda su aplicación mediante el artículo 5, donde se establece cuáles son las autoridades en materia de participación ciudadana:

- I. La Coordinación de Participación Ciudadana;
- II. La Subdirección de Participación Ciudadana y Prevención del Delito, adscrita a la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal;
- III. La Coordinación de Participación Ciudadana, adscrita al DIF Municipal, y
- IV. La Dirección de Planeación Municipal.

De igual manera, en el artículo 6 indica los requisitos para poder participar en los mecanismos de participación ciudadana contemplados, entre ellos el presupuesto participativo, para ello se requiere: ser quintanarroense; estar inscritos en la lista nominal del municipio; tener credencial vigente, y no estar suspendido en sus derechos políticos y civiles.

El presupuesto participativo en el municipio en Othón P. Blanco es descrito en este Reglamento en su artículo 44, el cual menciona que:



*“El Presupuesto Participativo es un mecanismo que tiene por objeto reconocer la expresión de la ciudadanía, para:*

- I. Propiciar una distribución equitativa de los recursos públicos de que dispone el Ayuntamiento, mediante un mecanismo público, objetivo, transparente y auditable,*
- II. Decidir sobre la ejecución de obras prioritarias en los rubros de servicios públicos a cargo del Municipio; recuperación de espacios públicos; infraestructura rural y urbana; obras públicas; movilidad sustentable y alternativa; medio ambiente, y fortalecimiento de la seguridad pública.*

*Para ello, el Ayuntamiento puede proyectar una partida en su presupuesto de egresos, de conformidad con las disposiciones vigentes en materia de disciplina financiera y contabilidad gubernamental”.*

Es importante resaltar que el reglamento da pie a contar con un porcentaje del presupuesto de egresos a ser destinado al presupuesto participativo. En experiencias de otros municipios nacionales este porcentaje es destinado a partir del 2% del presupuesto total. Según lo analizado con anterioridad sobre los ingresos propios del municipio de Othón P. Blanco, es viable destinar este porcentaje a una primera experiencia de presupuesto participativo.

Los niveles de recursos que el Ayuntamiento considerará, de manera referencial, como techo presupuestal, está constituido por los montos asignados en el año inmediato anterior. Definido el techo presupuestal referencial, la determinación del monto específico que se destinaría a las acciones resultantes del proceso de presupuesto participativo será realizado por la Dirección de Planeación Municipal, con la participación de los profesionales y técnicos de la Dirección de Egresos Municipal. El monto por orientar a las nuevas acciones resultantes del proceso participativo será el resultante de la deducción de las obligaciones y teniendo en cuenta la realización de un proceso de optimización organizacional y funcional del Municipio, garantizando la cobertura de obligaciones continuas, el mantenimiento de la infraestructura existente y, la atención de proyectos de ejecución (Reglamento de Participación Ciudadana del Municipio de Othón P. Blanco, artículo 46).

Por otro lado, también se señala en el artículo 45 que *“el Ayuntamiento dispondrá las medidas necesarias para reglamentar el proceso de identificación y acreditación de Agentes Participantes, particularmente de aquellos de la sociedad civil. Con el propósito de lograr una amplia participación y representatividad de la sociedad civil, organizada y no organizada, el Ayuntamiento difundirá por los medios adecuados el inicio del proceso de identificación de Agentes participantes en el marco del proceso del presupuesto participativo”*.

Su método funcional se especifica en el artículo 46, el cual menciona que se desarrollarán talleres de trabajo que comprenderán dos momentos diferenciados. En el primero de ellos el Presidente Municipal convocará a los Agentes Participantes y a la comunidad en general, para presentar, actualizar o desarrollar el Plan de Desarrollo Municipal y para rendir cuentas sobre el avance en el logro de los objetivos estratégicos y una evaluación de los resultados del proceso participativo y presupuestario del año previo. El segundo momento comprenderá el desarrollo de reuniones de trabajo en las que, desde una perspectiva temática y territorial, en el marco del Plan de Desarrollo Municipal, se identificarán problemas por resolver, potencialidades que aprovechar y se propongan acciones a implementar y compromisos por asumir para el desarrollo de tales acciones.

Para el segundo momento se tendrán contemplados dos tipos de talleres de trabajo:

- I. Taller de Diagnóstico Temático y Territorial: en los que los Agentes Participantes discuten y analizan la situación del Municipio desde la perspectiva del desarrollo social, económico y ambiental. Además, se sugieren acciones a implementar con el fin de resolver los problemas o aprovechar las potencialidades identificadas, debiendo proponerse acciones que impacten. Asimismo, se señalan los compromisos que están dispuestos a asumir las organizaciones de la sociedad civil, y
- II. Taller de Definición de Criterios de Priorización: Los Agentes Participantes discuten y definen los criterios de priorización de las acciones a implementar tendientes a resolver los problemas o aprovechar las potencialidades identificados en el Taller de Diagnóstico Temático y Territorial.

La evaluación técnica de prioridades se realizará por un Equipo Técnico (*el cual es presidido por el Director de Planeación Municipal, e integrados por profesionales y técnicos de la misma dirección, con la misión de brindar soporte técnico en el desarrollo del proceso del presupuesto participativo, así como la de desarrollar el trabajo de evaluación técnica*) y comprenderá la evaluación y desarrollo técnico y financiero de las propuestas de alternativas de acción resultantes de los talleres de trabajo y de las alternativas que sobre ella sugiera el propio Equipo Técnico, tendientes a resolver los problemas identificados o al aprovechamiento de las potencialidades encontradas en el diagnóstico. La evaluación y desarrollo financiero de las propuestas se realizará teniendo en cuenta los recursos específicos determinados para la atención de acciones resultantes del proceso participativo, preservando siempre el equilibrio entre los recursos disponibles y los montos de recursos requeridos para la atención de las necesidades (Reglamento de Participación Ciudadana del Municipio de Othón P. Blanco, artículo 47).

Los resultados que se obtienen del proceso participativo consolidados por el equipo técnico, incluyendo la evaluación y el desarrollo técnico financiero de las propuestas, son presentados por el Presidente Municipal a los Agentes Participantes para su discusión, consideración, modificación y aprobación final de sus acuerdos. Aprobados los acuerdos, los Agentes Participantes en general formalizarán los acuerdos suscribiendo el Acta respectiva. Formalizado el acuerdo y aprobados los presupuestos participativos, el Presidente Municipal dispondrá su difusión en los medios de comunicación masiva del Municipio (Reglamento de Participación Ciudadana del Municipio de Othón P. Blanco, artículo 48).

Un factor elemental del presupuesto participativo es la rendición de cuentas y ésta se tiene contemplada en el artículo 49 del reglamento, el cual señala que: *“Corresponde a la sociedad civil la vigilancia al Ayuntamiento respecto del cumplimiento de los acuerdos y resultados del proceso participativo. Para dichos efectos, los Agentes Participantes eligen y conforman los Comités de Vigilancia, Control del Presupuesto y Gestión del Ayuntamiento. De encontrarse indicios o pruebas de presuntos delitos en la gestión del Ayuntamiento, el Comité de Vigilancia tendrá la facultad de realizar la denuncia correspondiente ante la Contraloría Municipal”*.

De esta manera el Reglamento de Participación Ciudadana del Municipio de Othón P. Blanco plasma en el presupuesto participativo los siguientes elementos que estimulan la recaudación (ver tabla 11):

<b>Tabla 11. Elementos que contempla el Reglamento de Participación Ciudadana del Municipio de Othón P. Blanco que estimulan la recaudación tributaria</b>		
<b>Concepto</b>	<b>Definición</b>	<b>Cumple/No cumple</b>
Si es autorreglamentado	Se refiere a que existan reglamentos, leyes o normas escritas específicas para el desarrollo del presupuesto en sus diferentes etapas y alcances, de tal forma que haya certidumbre sobre los criterios y reglas.	Si cumple al estar publicado el Reglamento de Participación Ciudadana del gobierno local
Si es vinculante	Quiere decir que las propuestas votadas o seleccionadas por la ciudadanía se conviertan en políticas públicas o, dicho de otra forma, que las decisiones ciudadanas sean aceptadas y llevadas a cabo por las autoridades, que los participantes ciudadanos tengan la capacidad real de incidir en la toma de decisiones políticas.	Se tiene contemplado en su artículo 6 y 45 sin embargo establece que se la da más énfasis a los participantes de la sociedad civil que a la población en general del municipio.
Si realiza elección de delegados con mandato imperativo de la Asamblea	Se vincula con lo anterior, tiene que ver con representantes ciudadanos. Analiza si existe un cuerpo de representantes ciudadanos que intervienen en distintas etapas del presupuesto participativo, y si sus decisiones son de carácter vinculante para las autoridades.	No está señalado de manera clara dentro del Reglamento de Participación Ciudadana de OPB, ya que no se establece una libre elección de representantes, el municipio tiene decide quien participa y quien no, y se les da mayor énfasis a los representantes de la sociedad civil.
Si cuenta con espacios deliberativos (foros) previos al proceso asambleario	Explora la existencia de espacios para el intercambio razonado de ideas, o deliberación.	Si cumple, mediante su artículo 46
Si establece formas de democracia directa (un hombre, una mujer, un voto)	Considera la participación directa de los ciudadanos, ya sea de carácter consultivo o vinculante, así como los requisitos para poder formar parte. Asimismo, se explora las facilidades o limitaciones para que el ciudadano individual o en colectivo pueda participar.	Parcialmente, se realiza votación de proyectos, pero la decisión final la tiene un denominado equipo técnico, según lo establecido en su artículo 48.
Si tiene sistemas de seguimiento de lo	Se refiere a que el presupuesto participativo cuente con instancias	Cumple de manera parcial, el Reglamento de Participación

aprobado y contraloría social.	de evaluación ciudadana -control ciudadano- periódica sobre el cumplimiento de lo acordado.	Ciudadana hace referencia de esto en su artículo 49, donde se menciona la conformación de Comités de Vigilancia, Control del Presupuesto y Gestión del Ayuntamiento, sin embargo, no es conciso en su descripción.
Si prevé la rendición de cuentas.	Considera que el diseño institucional del presupuesto participativo posea instancias de rendición de cuentas horizontal, es decir, de las autoridades a la ciudadanía, y que sea de carácter público.	Si cumple, según lo estipulado en el artículo 49.
Si está encaminado a la inclusión social y la superación de las desigualdades	Que beneficie a toda la población en general con las prioridades establecidas o decisiones tomadas, con acciones encaminadas a integrar a los marginados.	Cumple parcialmente, ya que se selecciona los participantes a votar proyectos y el gobierno municipal puede modificar el orden de prioridades elegidas por la población.
Si propicia la apropiación del proceso por parte de la ciudadanía	Tiene que ver con la realización de cursos, talleres y actividades de capacitación, conducentes a que las personas se familiaricen con la dinámica y temas del presupuesto participativo, de tal forma que se involucren cada vez más en su desarrollo.	No cumple, ya que no se tiene contemplado en el Reglamento la capacitación a la población para este mecanismo.
Si el gobierno pone al servicio del proceso a la institución y a su maquinaria administrativa.	Que se cuente con instancias gubernamentales destinadas a apoyar el presupuesto participativo, así como algún porcentaje fijo del presupuesto gubernamental para este fin.	Parcialmente, se tiene contemplado que el gobierno local apoye el proceso más no se establece un porcentaje fijo.
Fuente: Elaboración propia con base en Bou y Virgili, 2008: 4		

Como se pudo analizar el Reglamento de Participación Ciudadana del municipio de Othón P. Blanco estipula al presupuesto participativo como uno de sus mecanismos de participación ciudadana en el gobierno local, cumpliendo algunos de los elementos necesarios para estimular la recaudación, sin embargo es importante mencionar que hasta el momento no se cuenta con registro de una primera ejecución oficial, por lo que hasta ver su operatividad en un caso real se podría tener mayor precisión en cada uno de los elementos.

Una de sus principales debilidades, es que no indica un porcentaje fijo para la ejecución del presupuesto participativo.

#### *4.2.4. Experiencias del presupuesto participativo en el municipio de Othón P. Blanco*

Hasta el momento no se cuenta con registro de alguna aplicación oficial del presupuesto participativo en el municipio de Othón P. Blanco, a pesar de contar con características socio políticas similares como las que contaba Porto Alegre, Brasil, primer gobierno en aplicar este mecanismo y con resultados exitosos. Sin embargo, se cuenta con un estudio de caso por Ken y Cruz (2016) el cual se basó en un ejercicio en cuanto al comportamiento de la participación ciudadana en el presupuesto municipal.

Este ejercicio se basó en la realización de talleres en dos zonas dentro de la ciudad de Chetumal, clasificado por el área geoestadística básica, AGEB, del municipio de Othón P. Blanco, tomando en cuenta el grado de escolaridad, para observar el comportamiento de la población objetivo en cuanto a la participación ciudadana en el presupuesto participativo.

Para ello se eligió la educación como variable de comportamiento en el proceso, y se procedió a la realización del taller de la zona 1, en colonias conformadas por un alto grado de educación, es decir de mayor de 12 años, las cuales fueron Emancipación, Payo Obispo y Fidel Velásquez. De estas colonias se realizaron invitaciones a personas mayores de 18 años y aceptaron asistir al taller un total de 117 personas de las cuales a la presentación del taller solo acudieron 3 y debido a la baja asistencia no se realizó (Cruz y Ken, 2016).

Para el estudio de la zona 2 se seleccionaron la colonia Solidaridad como caso de estudio, con características contrarias a la anterior, con el nivel educativo más bajo, menor a 6 años de estudio. De la cual se invitaron a un total de 117 personas de manera aleatoria de las cuales asistieron al taller solo 14 personas. Los resultados del taller obtuvieron que las principales necesidades de la población objetivo, priorizadas en orden de importancia fueron: la seguridad pública, limpieza, bacheo, construcción de banquetas y por último la inversión en salud, todas estas plasmadas en el Plan de Desarrollo nacional 2013-2018, Plan Estatal de Desarrollo de Quintana Roo 2011-2016 y Plan de Desarrollo Municipal de OPB 2013-2016. Por lo que la implementación del presupuesto participativo permitiría unir esfuerzo y optimizar recursos (Cruz y Ken, 2016).

Este estudio se evidenció que la población de Othón P. Blanco apoya el proceso de mejora de toma de decisiones de los servidores públicos, buscando un mismo fin, siendo este el bienestar social, donde comprueben la importancia de la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas (Cruz y ken, 2016). Todos estos elementos que estimulan la recaudación tributaria.

#### *4.3 Conclusiones: el reto del presupuesto participativo y la recaudación tributaria en Othón P. Blanco*

En este capítulo queda señalado que el presupuesto participativo conlleva a la eficiencia el presupuesto público a través de la reestructuración del gasto, por lo que permite eliminar gastos innecesarios de la administración como la excesiva burocracia, sumando la importancia de incluir la participación ciudadana efectiva con leyes acorde a las necesidades de la población respecto al presupuesto público.

Asimismo, se analizó el comportamiento, en la temporalidad 2000-2015, de los ingresos propios y los provenientes de otros niveles de gobierno, pudiendo observar que el Estado cuenta con importantes cantidades de ingresos propios, sin embargo, cuando se trata solamente del municipio de Othón P. Blanco la tendencia de los ingresos propios de reducen notablemente y aumenta su dependencia a los ingresos externos. Sustento de esto es que recientemente, se ha reportado que Quintana Roo es el segundo Estado en México con más eficiencia recaudatoria, esto por medio del Servicio de Administración Tributaria (SAT), quien en el 2018 dio a conocer que el Estado se encuentra en el segundo lugar en el tablero global de la Administración Central de Verificación y Evaluación de Entidades Federativas en materia de coordinación fiscal, perteneciente a su Reglamento interno, cuya función es evaluar la eficacia recaudatoria, eficiencia operativa y cumplimiento normativo de los Estados. Esta información se dio a conocer por medio de un comunicado de la titular de la Secretaría de Finanzas y Planeación, quien declaró que esta alza es respuesta al buen funcionamiento operativo y al cumplimiento con la normatividad que pide el SAT de la Auditoría Fiscal del Estado, así como la buena disposición de los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones fiscales (Novedades, 13 de julio de 2018). De esta manera se puede constatar que los contribuyentes tienen tendencia a ser más cumplidos con sus

responsabilidades fiscales, cuando los términos son los correctos y los recursos son dirigidos a la resolución de los problemas públicos, generando de esta manera un incremento gradual de la recaudación de ingresos propios.

Por lo que es importante mencionar que el Estado de Quintana Roo cuenta con el marco jurídico de participación ciudadana desde hace unos años atrás, a diferencia del municipio de Othón P. Blanco, el cual cuenta con una reglamentación reciente y que reglamenta el presupuesto participativo omitiendo parcialmente elementos que estimulan la recaudación tributaria y que fueron claves para el éxito de la aplicación de este mecanismo de participación en otros casos nacionales e internacionales.

La aplicación del presupuesto participativo en Othón P. Blanco cada vez es más viable, ya que se han estado generando las condiciones normativas, sociales y políticas, siendo esta última a nivel municipal la que solo falta la voluntad política para su aplicación.

Por ello en el siguiente capítulo, se hará un análisis más profundo para comprobar y sustentar la hipótesis: el presupuesto participativo bajo factores como: la vinculación gobierno-sociedad, elección de representantes, foros, ejercicio de la democracia, contraloría social, rendición de cuentas, transparencia, inclusión social, y la apropiación del proceso por parte de la ciudadanía, generaría una eficiencia en la recaudación tributaria que impactaría en el desarrollo económico, social y político del municipio de Othón P. Blanco.



## **CAPÍTULO V. SITUACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO ESTÍMULO PARA LA RECAUDACION TRIBUTARIA EN OPB**

Actualmente a nivel mundial ha emergido una creciente demanda por la democracia directa y la participación ciudadana en la gestión pública, tomando tal importancia al convertirse en un asunto central y de la actualidad en el debate político, teniendo una relación directa con los profesionales, políticos e investigadores, y por ello con las políticas sociales. Por ello, la participación en la preparación de las políticas sociales resulta fundamental para mejorar su diseño y detectar realmente las necesidades de la población.

Por lo tanto, se requiere de instrumentos que permitan una adecuada y clara canalización de esta, al igual que de procedimientos de decisión y gestión descentralizada que sea corresponsable en los asuntos públicos y sociales municipales (Pastor, 2009: 2-3), estas son cualidades que caracterizan al presupuesto participativo tales como se dieron en las experiencias de Porto Alegre, Brasil, Perú y el Distrito Federal, México.

En este rubro, el municipio de Othón P. Blanco cuenta con recientes modificaciones en su marco normativo local, ya que en el año 2018 se promulgó su *Reglamento de Participación Ciudadana*, en el que se estipula el presupuesto participativo como uno de los mecanismos de participación ciudadana aplicables en el municipio, capital del Estado de Quintana Roo. Sin embargo, cuenta con debilidades y aún no se ha aplicado un primer ejercicio de este tipo.

Para contar con un mejor estudio de la situación del presupuesto participativo como estímulo para la recaudación tributaria en Othón P. Blanco, el siguiente capítulo se estructura en cinco apartados, en el primero se realiza una evaluación de las características del presupuesto participativo y su aplicación en Othón P. Blanco; en el segundo se elabora un estudio comparativo del presupuesto participativo en Othón P. Blanco con países de América Latina; en el tercero se plasma la situación del presupuesto participativo en Othón P. Blanco y su estímulo como recaudación tributaria; en el cuarto se especifican los factores que ligan al presupuesto participativo con la eficiencia en la recaudación tributaria que impactan en el desarrollo económico, social y político del municipio de OPB; y en el quinto se concluye y

se establecen propuestas con relación al presupuesto participativo y la recaudación tributaria en el desarrollo político y social de Othón P. Blanco.

*5.1 Evaluación de las características del presupuesto participativo y su aplicación en Othón P. Blanco*

Como se señaló en el capítulo anterior, el municipio de Othón P. Blanco cuenta con un Reglamento de Participación Ciudadana en el cual establece al presupuesto participativo como uno de sus mecanismos de participación ciudadana, sin embargo, no se ha realizado una primera experiencia en este municipio. Por ello, para poder analizar su posible impacto se realiza una evaluación de las características del presupuesto participativo en el municipio con base en la hipótesis de esta tesis: el presupuesto participativo bajo factores como: la vinculación gobierno-sociedad, elección de representantes, foros, ejercicio de la democracia, contraloría social, rendición de cuentas, transparencia, inclusión social, y la apropiación del proceso por parte de la ciudadanía, generaría una eficiencia en la recaudación tributaria que impactaría en el desarrollo económico, social y político del municipio de OPB (ver tabla 12).

<b>Tabla 12. Características que fundamentan el presupuesto participativo y su aplicación en Othón P. Blanco</b>		
<i>Característica</i>	<i>Definición</i>	<i>Situación en Othón P. Blanco a partir del reglamento de participación actual que tiene inferencia con el presupuesto participativo</i>
Vinculación gobierno - sociedad	Quiere decir que las propuestas votadas o seleccionadas por la ciudadanía se conviertan en políticas públicas o, dicho de otra forma, que las decisiones ciudadanas sean aceptadas y llevadas a cabo por las autoridades, que los participantes ciudadanos tengan	Se tiene contemplado en el artículo 6 y 45 del Reglamento de Participación Ciudadana del Municipio de Othón P. Blanco sin embargo establece que se la da más énfasis a los participantes de la sociedad civil que a la población en general del municipio.

	la capacidad real de incidir en la toma de decisiones políticas.	
Elección de representantes	Se vincula con lo anterior, tiene que ver con representes ciudadanos. Analiza si existe un cuerpo de representantes ciudadanos que intervienen en distintas etapas del presupuesto participativo, y si sus decisiones son de carácter vinculante para las autoridades.	Este elemento no está señalado de manera clara dentro del Reglamento de Participación Ciudadana de OPB, ya que no se establece una libre elección de representantes, el municipio decide quien participa y quien no, y se les da mayor enfoque a los representantes de la sociedad civil.
Foros	Explora la existencia de espacios para el intercambio razonado de ideas, o deliberación.	Cumple, ya que dentro del artículo 46 del Reglamento de Participación Ciudadana de Othón P. Blanco señala que se desarrollan talleres de trabajo en dos momentos diferenciados, el primero donde el Presidente Municipal convoca a la comunidad en general para presentar, actualizar o desarrollar el Plan de Desarrollo Municipal y el segundo momento comprende de dos talleres de trabajo: 1) Taller de Diagnostico Temático y Territorial, en los que se discute y analiza la situación del municipio desde la perspectiva del desarrollo social, económico y ambiental; 2) Taller de Definición de Criterios de Priorización, en los que se discuten los criterios de priorización de las acciones a implementar tendientes a resolver los problemas o aprovechar las potencialidades identificadas en el taller previo.
Ejercicio de la democracia	Considera la participación directa de los ciudadanos, ya sea de carácter consultivo o vinculante, así como los requisitos para poder formar	Cumple parcialmente, ya que a pesar de que teóricamente considera la participación y votación de la población en el proceso de toma de decisiones, el que regula finalmente la prioridad de las propuestas discutidas es un

	parte. Asimismo, se explora las facilidades o limitaciones para que el ciudadano individual o en colectivo pueda participar.	equipo técnico integrado por empleados de la Dirección de Planeación Municipal.
Contraloría Social	Se refiere a que el presupuesto participativo cuente con instancias de evaluación ciudadana -control ciudadano- periódica sobre el cumplimiento de lo acordado.	Cumple de manera parcial, el Reglamento de Participación Ciudadana hace referencia de esto en su artículo 49, donde se menciona la conformación de Comités de Vigilancia, Control del Presupuesto y Gestión del Ayuntamiento, sin embargo, no es conciso en su descripción.
Rendición de Cuentas	Considera que el diseño institucional del presupuesto participativo posea instancias de rendición de cuentas horizontal, es decir, de las autoridades a la ciudadanía, y que sea de carácter público.	Cumple mediante sus artículos 46 y 49, ya que se tiene contemplado momentos para rendir cuentas sobre el avance en el logro y resultados del presupuesto participativo del año actual y del año previo.
Transparencia	Que el proceso completo y la información generada sean de carácter público y de acceso a todos los ciudadanos y los que así lo soliciten.	Cumple parcialmente, ya que se mencionan figuras de vigilancia, evaluación y seguimiento, sin embargo, no se señala el proceso de difusión de la información generada.
Inclusión social	Que beneficie a toda la población en general con las prioridades establecidas o decisiones tomadas, con acciones encaminadas a integrar a los marginados.	Cumple parcialmente, ya que se selecciona los participantes a votar proyectos y el gobierno municipal puede modificar el orden de prioridades elegidas por la población.
Apropiación del proceso	Tiene que ver con la realización de cursos, talleres y actividades de capacitación, conducentes a que las personas se familiaricen con la dinámica y temas del	No cumple, ya que no se tiene contemplado en el Reglamento la capacitación a la población para este mecanismo.

	presupuesto participativo, de tal forma que se involucren cada vez más en su desarrollo.	
Fuente: Elaboración propia a partir del estudio del presupuesto participativo como factor de recaudación tributaria.		

De esta manera queda señalado que el presupuesto participativo en Othón P. Blanco está reglamentando como uno de los mecanismos de participación ciudadana del municipio, sin embargo, su falta de aplicación y el proceso de su aplicación que rige el reglamento hace del presupuesto participativo un mecanismo con múltiples carencias, a pesar de contar con condiciones políticas y económicas como las que tuvo Porto Alegre antes de implementar exitosamente su presupuesto participativo.

### *5.2 Estudio comparativo del presupuesto participativo en Othón P. Blanco con países de América Latina*

Como anteriormente se ha mencionado, el presupuesto participativo tiene su primera experiencia a nivel mundial en Porto Alegre, Brasil, en 1989 y tras su éxito se fue replicando en diversos gobiernos a nivel global, en Latino América cobran relevancia la experiencia nacional de Perú y el del Distrito Federal, México. Para ello, se plasma en la tabla 13 un estudio comparativo de la situación en Othón P. Blanco a partir del Reglamento de Participación actual que tiene inferencia con el presupuesto participativo con las experiencias latinoamericanas antes mencionadas.

<b>Tabla 13. Estudio comparativo del presupuesto participativo en Othón P. Blanco con países de América Latina</b>				
<i>Característica</i>	<i>Porto Alegre, Brasil</i>	<i>Perú</i>	<i>Distrito Federal, México</i>	<i>Othón P. Blanco</i>
Vinculación gobierno-sociedad	✓	✓	✓	✓
Elección de representantes	✓	✓	✓	x
Foros	✓	✓	✓	✓

Ejercicio de la democracia	✓	✓	✓	<i>Parcialmente</i>
Contraloría Social	✓	<i>Parcialmente</i>	<i>Parcialmente</i>	<i>Parcialmente</i>
Rendición de Cuentas	✓	<i>Parcialmente</i>	<i>Parcialmente</i>	✓
Transparencia	✓	<i>Parcialmente</i>	<i>Parcialmente</i>	<i>Parcialmente</i>
Inclusión social	✓	✓	✓	<i>Parcialmente</i>
Apropiación del proceso	✓	✓	✓	x
Fuente: Elaboración propia a partir del estudio del presupuesto participativo como factor de recaudación tributaria.				

#### **a) Vinculación gobierno -sociedad**

- Porto Alegre, Brasil: cumple con la condición de ser vinculante al incorporar movimientos populares como la Unión de las Asociaciones de Vecinos de Porto Alegre y de la Federación Río-Grandense de Asociaciones Comunitarias y de Moradores de Barrios.
- Perú: cumple con la condición de ser vinculante y con elección de mandato de asamblea ya que se contemplaba la participación de todos los departamentos integrantes del país peruano (Shack, 2005: 4).
- Distrito Federal, México: La herramienta del presupuesto participativo es vinculante mediante los habitantes que integran los consejos de los pueblos y comités ciudadanos, que son nombrados coordinadores del presupuesto. Los comités ciudadanos son elegidos y conformados por los habitantes de cada colonia, según el artículo 94 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.
- Othón P. Blanco: Se tiene contemplado en el artículo 6 y 45 del Reglamento de Participación Ciudadana del Municipio de Othón P. Blanco sin embargo establece que se la da más énfasis a los participantes de la sociedad civil que a la población en general del municipio.

#### **b) Elección de representantes**

- Porto Alegre, Brasil: hay elección de delegados en todas las regiones que integran el municipio.
- Perú: contempla la participación de todos los departamentos integrantes del país peruano (Shack, 2005: 4). Con la aplicación del presupuesto participativo fue que, por primera vez en cada departamento de Perú las organizaciones distintivas de la

sociedad encausaron las demandas de distintos sectores de la sociedad, instaurando acuerdos de aprobación sobre las prioridades de cada región y con ello fomentar conciencia en la generación de nuevas herramientas para el desarrollo de la comunidad (Shack, 2005: 4). Se involucra la representatividad de la sociedad civil organizada y no organizada con el objetivo de obtener mayor participación.

- Distrito Federal, México: Los comités ciudadanos son elegidos y conformados por los habitantes de cada colonia, según el artículo 94 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.
- Othón P. Blanco: Este elemento no está señalado de manera clara dentro del Reglamento de Participación Ciudadana del Municipio de Othón P. Blanco, ya que no se establece una libre elección de representantes, el municipio decide quien participa y quien no, y se les da mayor énfasis a los representantes de la sociedad civil.

### **c) Foros**

- Porto Alegre, Brasil: Cuenta con foros de delegados, los cuales son órganos colegiados con funciones de consulta, movilización y control. Su objetivo es ampliar la participación de la población, especialmente en cuanto a la preparación del plan de inversión y supervisión de trabajos que realiza el ayuntamiento. La elección de los miembros del foro de delegados es mediante votos, en donde participan todos los ciudadanos mayores a dieciséis años (Santos. 2004: 124).
- Perú: en los talleres de trabajo, que son convocadas por los presidentes regionales de cada municipio, en las que definen o revisan la visión del desarrollo y objetivos estratégicos, se plantean las tareas a ejecutar y se señalan los compromisos que los actores públicos y privados tomarán en el diseño y ejecución del Plan de Desarrollo Concertado y presupuesto participativo
- Distrito Federal, México: El presupuesto participativo cuenta una asamblea ciudadana previa a la consulta ciudadana para la preselección de proyectos. Luego ocurren una serie de consultas ciudadanas para discutir y elegir los proyectos.
- Othón P. Blanco: Cumple, ya que dentro del artículo 46 del Reglamento de Participación Ciudadana del Municipio de Othón P. Blanco señala que se desarrollan talleres de trabajo en dos momentos diferenciados, el primero donde el Presidente

Municipal convoca a la comunidad en general para presentar, actualizar o desarrollar el Plan de Desarrollo Municipal y el segundo momento comprende de dos talleres de trabajo: 1) Taller de Diagnostico Temático y Territorial, en los que se discute y analiza la situación del municipio desde la perspectiva del desarrollo social, económico y ambiental; 2) Taller de Definición de Criterios de Priorización, en los que se discuten los criterios de priorización de las acciones a implementar tendientes a resolver los problemas o aprovechar las potencialidades identificadas en el taller previo. Sin embargo, existe un candado en la ley donde la toma de decisión final se le otorga al personal del municipio.

#### **d) Ejercicio de la democracia**

- Porto Alegre, Brasil: Cuenta con democracia directa, ya que los habitantes votan por las principales prioridades a realizar para toda la ciudad, lo cual genera inclusión de la población a resolver las problemáticas que los aquejan, todos pueden participar.
- Perú: se encuentra en la evaluación técnica, consta en el análisis y desarrollo técnico y financiero de cada una de las tareas propuestas para proceder a la evaluación de su factibilidad. Es aquí donde se aplica la democracia directa con la participación de todos los integrantes representantes de la sociedad.
- Distrito Federal, México: Los ciudadanos participan de manera democrática directa, ya que tienen derecho de votar por el propósito específico que quieran para su colonia, a partir de la consulta ciudadana de 2012 se incluyó la novedad de poder votar por medio de Internet, todos pueden participar.
- Othón P. Blanco: Cumple parcialmente, ya que a pesar de que teóricamente considera la participación y votación de la población en el proceso de toma de decisiones, el que regula finalmente la prioridad de las propuestas discutidas es un equipo técnico integrado por empleados de la Dirección de Planeación Municipal.

#### **e) Contraloría Social**

- Porto Alegre, Brasil: Cuenta con acompañamiento por parte de la sociedad en la elaboración de obras y servicios fueron establecidos con el fin de favorecer un mejor control público sobre las acciones de la administración municipal.
- Perú: Cuenta con la conformación de comités de vigilancia y control del presupuesto, los cuales tienen la facultad de realizar las denuncias correspondientes ante la



Contraloría General de la República, el Ministerio Público o el Congreso de la República, si se encuentran indicios o pruebas que señalen delitos cometidos durante el proceso (Shack, 2005: 13). Sin embargo, se han registrado casos de corrupción.

- Distrito Federal, México: Tiene estipulado en el artículo 35 de su ley la constitución de una comisión de vigilancia, encargada de supervisar el ejercicio del presupuesto participativo que realice la comisión de administración. La comisión de vigilancia es electa en la asamblea ciudadana, y debe estar integrada por cinco ciudadanos de la región, sin ser integrantes de cualquier otro órgano del presupuesto participativo. La duración de la comisión de vigilancia será de un año a partir de su integración en la misma fecha que la comisión de administración. La comisión de vigilancia está encargada de observar y dar seguimiento a los acuerdos de la asamblea ciudadana, evaluar las actividades del comité ciudadano y emitir un informe anual sobre el funcionamiento de éste, el que hará del conocimiento de la asamblea ciudadana respectiva (Instituto Electoral del Distrito Federal, planeación y presupuesto, 2011: 35). Sin embargo, se han registrado casos de corrupción.
- Othón P. Blanco: Cumple de manera parcial, el Reglamento de Participación Ciudadana hace referencia de esto en su artículo 49, donde se menciona la conformación de Comités de Vigilancia, Control del Presupuesto y Gestión del Ayuntamiento, sin embargo, no es conciso en su descripción.

#### **f) Rendición de cuentas**

- Porto Alegre, Brasil: La rendición de cuentas ejercida en las etapas del presupuesto participativo, y el acompañamiento por parte de la sociedad en la elaboración de obras y servicios fueron establecidos con el fin de favorecer un mejor control público sobre las acciones de la administración municipal.
- Perú: esta experiencia contempla la rendición de cuentas por medio de la conformación de comités de vigilancia y control del presupuesto, sin embargo, no está estructurada de manera óptima.
- Distrito Federal, México: cuenta con rendición de cuentas, ya que el decreto de presupuesto de egresos establece que los Jefes Delegacionales realicen cuatro informes trimestrales en el que indiquen los compromisos y progresos sobre los

proyectos que se ejecutarán con motivo del presupuesto participativo (García, 2014: 39). Sin embargo, se han registrado casos de corrupción.

- Othón P. Blanco: Cumple mediante sus artículos 46 y 49, ya que se tiene contemplado momentos para rendir cuentas sobre el avance en el logro y resultados del presupuesto participativo del año actual y del año previo. Sin embargo, al no tener representantes elegidos de maneta clara, no se cuenta con un correcto seguimiento por parte de la sociedad en cada etapa del proceso, la relación Estado - Ciudadanía aquí se rompe.

#### **g) Transparencia**

- Porto Alegre, Brasil: Una de las principales características que dio legitimidad al presupuesto participativo fue la total transparencia de las acciones que realizaba el gobierno, con el fin de favorecer un mejor control público sobre las acciones de la administración municipal.
- Perú: en los primeros dos años fue poco exitoso con respecto a la promoción de la participación, la transparencia, la planeación efectiva, la prestación de servicios y el mejoramiento de la infraestructura pública (Chirinos, 2004: 190).
- Distrito Federal, México: Anualmente, en el mes de octubre se expiden los resultados de las valoraciones a la comisión de gobierno y a la comisión de participación ciudadana. Asimismo, se invita a instituciones de educación superior y organizaciones de la sociedad civil a participar. Sin embargo, se ha documentado en la prensa capitalina que existe desvío de recursos, o incumplimientos.
- Othón P. Blanco: Cumple parcialmente, ya que se mencionan figuras de vigilancia, evaluación y seguimiento, sin embargo, no se señala el proceso de difusión de la información generada.

#### **h) Inclusión Social**

- Porto Alegre: El presupuesto participativo en Porto Alegre garantizó educación a jóvenes y adultos, aumentando la enseñanza pública a un 200%; modernización y expansión de los servicios públicos de salud; transporte público, el cual fue una de las principales prioridades del presupuesto participativo en su inicio; saneamiento básico, la cual se ha quedado como prioridad a lo largo de la gestión popular; pavimentación, lo cual fue lo más notado en los ciudadanos a la hora de su implementación; medio ambiente y limpieza urbana; asistencia social, donde se

incluyeron programas de inclusión social, programas contra el hambre y asistencia a los niños de la calle; vivienda; cultura; negocios; y nuevas tecnologías, donde se inició la capacitación a estudiantes con nuevos equipos computacionales en las escuelas públicas. Este fue un factor que contribuyó a que el presupuesto participativo este encaminado a la inclusión de la población y la superación de las desigualdades.

- Perú: la experiencia peruana está encaminada en la superación de desigualdades por medio de los montos de recursos a gastos de inversión para cada región, considerando sus niveles de pobreza, ponderándolo en cada departamento por su concerniente población señalada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI: 2001).
- Distrito Federal, México: Fue hasta 2015 cuando el presupuesto participativo cumplió con este rubro, al modificar la distribución geográfica de los recursos, ya originalmente se asignaban por fracciones iguales para los comités ciudadanos y consejos de los pueblos, independientemente de su población o de la condición socioeconómica de sus habitantes. Ahora, la ley establece que los recursos serán distribuidos con una fórmula que toma en cuenta al índice de población, marginación y desarrollo económico de cada colonia.
- Othón P. Blanco: Cumple parcialmente, ya que se selecciona los participantes a votar proyectos y el gobierno municipal puede modificar el orden de prioridades elegidas por la población. Esto implica restarle importancia a la participación de la población en la toma de decisiones del proceso, al final el municipio puede quebrantar la definición que se tomaron en los talleres, ya que el Reglamento permite que el personal municipal pueda influenciar la toma de decisiones finales. Esto quiere decir que la participación ciudadana no se ejerce adecuadamente.

#### **i) Apropiación del proceso**

- Porto Alegre, Brasil: Como método de preparación se instalaron las plenarias temáticas en donde se le daba conocimiento y preparación a la población en general interesada. Cumpliendo así con un requisito más de un correcto mecanismo de participación, ya que este fue el espacio para discutir y prepararse mediante foros, de los temas del acontecer social local.

- Perú: los gobiernos regionales y locales implementan mecanismos de capacitación descentralizada en los temas de planeamiento, inversión pública, programación, presupuesto regional y municipal, y lo que sean necesarios según el marco del Plan Nacional de Capacitación establecida en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Asimismo, se han aplicado seminarios sobre el presupuesto participativo en los 24 departamentos, a los funcionarios de los gobiernos regionales y locales, integrantes de los Consejos de Coordinación Regional y Local y funcionarios responsables de las áreas de planificación del desarrollo y presupuesto participativo.
- Distrito Federal, México: La Ley de Participación Ciudadana local asigna al instituto Electoral la tarea de educar, asesorar, capacitar y evaluar a los comités ciudadanos en materia del presupuesto participativo lo que significa que los habitantes que integran los comités ciudadanos reciben formación en torno a los procesos del presupuesto participativo.
- Othón P. Blanco: No cumple, ya que no se tiene contemplado en el Reglamento de Participación Ciudadana del Municipio de Othón P. Blanco la capacitación a la población para este mecanismo.

De esta manera quedan contrastadas las experiencias latinoamericanas con la de Othón P. Blanco, en las que se puede observar que el municipio de OPB cuenta con múltiples carencias en su planteamiento de presupuesto participativo, debido a su reglamentación, pero principalmente por la diferencia existente en el tiempo que casos latinoamericanos lo han aplicado, ya que llevan de experiencia varios años, mientras que Othón P. Blanco recientemente ha considerado este mecanismo dentro de su Reglamento de Participación Ciudadana.

### *5.3 Situación del presupuesto participativo en Othón P. Blanco y su estímulo como recaudación tributaria*

El presupuesto participativo en Othón P. Blanco desde su reglamentación cuenta con diversas debilidades, por ello es necesario contar con una valoración que señale las características con las que cuenta el presupuesto participativo y su función de estímulo para la recaudación tributaria.

**Tabla 14. Características que fundamentan el presupuesto participativo y su aplicación en Othón P.**

**Blanco**

<i>Característica</i>	<i>Definición</i>	<i>Situación en Othón P. Blanco a partir del reglamento de participación actual que tiene inferencia con el presupuesto participativo</i>	<i>Evaluación de su función de estímulo para la recaudación tributaria</i>
Vinculación gobierno - sociedad	Quiere decir que las propuestas votadas o seleccionadas por la ciudadanía se conviertan en políticas públicas o, dicho de otra forma, que las decisiones ciudadanas sean aceptadas y llevadas a cabo por las autoridades, que los participantes ciudadanos tengan la capacidad real de incidir en la toma de decisiones políticas.	Se tiene contemplado en el artículo 6 y 45 del Reglamento de Participación Ciudadana del Municipio de Othón P. Blanco sin embargo establece que se la da más énfasis a los participantes de la sociedad civil que a la población en general del municipio.	Esto estimula a que los ciudadanos sean conscientes que las necesidades más demandadas de la sociedad tienen costo y prioridad. El ciudadano se ve estimulado a cumplir con el pago de impuestos cuando se siente parte del proceso de ejercicio del presupuesto público (ingreso). Por ello al ser los ciudadanos quienes seleccionen y prioricen los proyectos a ejecutar, serán conscientes que a mayor recaudación mayor beneficio social.
Elección de representantes	Se vincula con lo anterior, tiene que ver con representantes ciudadanos. Analiza si existe un cuerpo de representantes ciudadanos que intervienen en	Este elemento no está señalado de manera clara dentro del Reglamento de Participación Ciudadana de Othón P. Blanco, ya que no se establece una libre elección de representantes, el municipio decide quien	El hecho que los habitantes elijan a sus representantes ciudadanos crea un lazo de confianza al ser ellos mismos los tomadores de decisiones sobre los recursos públicos. Al saber que son sus opiniones que finalmente rigen el gasto público, estimula el

	distintas etapas del presupuesto participativo, y si sus decisiones son de carácter vinculante para las autoridades.	participa y quien no, y se les da mayor enfoque a los representantes de la sociedad civil.	cumplimiento con el pago de impuestos
Foros	Explora la existencia de espacios para el intercambio razonado de ideas, o deliberación.	Cumple, ya que dentro del artículo 46 del Reglamento de Participación Ciudadana de Othón P. Blanco señala que se desarrollan talleres de trabajo en dos momentos diferenciados, el primero donde el Presidente Municipal convoca a la comunidad en general para presentar, actualizar o desarrollar el Plan de Desarrollo Municipal y el segundo momento comprende de dos talleres de trabajo: 1) Taller de Diagnostico Temático y Territorial, en los que se discute y analiza la situación del municipio desde la perspectiva del desarrollo social, económico y ambiental; 2) Taller de Definición de Criterios de Priorización, en los que se discuten los criterios de priorización de	Al haber espacios de deliberación previos a la toma de decisiones, fortalece la interacción ciudadana y con ello la planeación de los ingresos tributarios a invertir. Además, los hace participes de procesos que vincula el gasto público con el cumplimiento ciudadano de pago de impuestos. Refuerza el lazo gobierno – sociedad.

		<p>las acciones a implementar tendientes a resolver los problemas o aprovechar las potencialidades identificadas en el taller previo.</p>	
<p>Ejercicio de la democracia</p>	<p>Considera la participación directa de los ciudadanos, ya sea de carácter consultivo o vinculante, así como los requisitos para poder formar parte. Asimismo, se explora las facilidades o limitaciones para que el ciudadano individual o en colectivo pueda participar.</p>	<p>Cumple parcialmente, ya que a pesar de que teóricamente considera la participación y votación de la población en el proceso de toma de decisiones, el que regula finalmente la prioridad de las propuestas discutidas es un equipo técnico integrado por empleados de la Dirección de Planeación Municipal.</p>	<p>Esta herramienta fortalece la integración de todos los habitantes en la participación y elección de representantes y propuestas, teniendo de esta manera más ciudadanos conscientes del proceso, costo e inversión de recursos.</p>
<p>Contraloría Social</p>	<p>Se refiere a que el presupuesto participativo cuente con instancias de evaluación ciudadana -control ciudadano- periódica sobre el cumplimiento de lo acordado.</p>	<p>Cumple de manera parcial, el Reglamento de Participación Ciudadana hace referencia de esto en su artículo 49, donde se menciona la conformación de Comités de Vigilancia, Control del Presupuesto y Gestión del Ayuntamiento, sin embargo, no es preciso en su descripción.</p>	<p>Este punto es de los que más fortalece el vínculo entre el presupuesto participativo y la recaudación tributaria, ya que los ciudadanos tienen la garantía de ser ellos mismos quienes sigan el cumplimiento y ejecución de los recursos.</p>
<p>Rendición de Cuentas</p>	<p>Considera que el diseño institucional</p>	<p>Cumple mediante sus artículos 46 y 49, ya que se</p>	<p>Este punto fortalece la garantía que el pago tributario de los ciudadanos sea</p>

	del presupuesto participativo posea instancias de rendición de cuentas horizontal, es decir, de las autoridades a la ciudadanía, y que sea de carácter público.	tiene contemplado momentos para rendir cuentas sobre el avance en el logro y resultados del presupuesto participativo del año actual y del año previo.	ejecutado de una manera clara y correcta, por lo que fortalece la confianza a los habitantes que su pago de tributos realmente se dirige a las necesidades públicas de la sociedad.
Transparencia	Que el proceso completo y la información generada sean de carácter público y de acceso a todos los ciudadanos y los que así lo soliciten.	Cumple parcialmente, ya que se mencionan figuras de vigilancia, evaluación y seguimiento, sin embargo, no se señala el proceso de difusión de la información generada.	Al haber transparencia en todos los procesos, se fortalece la confianza de los ciudadanos en participar y en cumplir con sus pagos tributarios en tiempo y en forma, ya que la toma de decisiones y destino de recursos queda al análisis público.
Inclusión social	Que beneficie a toda la población en general con las prioridades establecidas o decisiones tomadas, con acciones encaminadas a integrar a los marginados.	Cumple parcialmente, ya que se selecciona los participantes a votar proyectos y el gobierno municipal puede modificar el orden de prioridades elegidas por la población.	Esta herramienta al ser encaminada a la inclusión social estimula en los ciudadanos que a mayor recolección tributaria, más serán los recursos destinados a las zonas marginales.
Apropiación del proceso	Tiene que ver con la realización de cursos, talleres y actividades de capacitación, conducentes a que las personas se familiaricen con la dinámica y temas del presupuesto participativo, de tal	No cumple, ya que no se tiene contemplado en el Reglamento la capacitación a la población para este mecanismo. Tampoco capacita a los funcionarios públicos en cuanto a la participación ciudadana en tareas	El apropiarse la ciudadanía del proceso, induce a los habitantes a organizarse y ser reflexivos de la importancia de los recursos públicos necesarios para la resolución de la demanda social a través de la inversión. Tampoco sensibiliza a los funcionarios públicos a abrir espacios para la participación ciudadana efectiva.



	forma que se involucren cada vez más en su desarrollo.	importantes vinculados al gasto publico	
Fuente: Elaboración propia a partir del estudio del presupuesto participativo como factor de recaudación tributaria.			

Como se ha mencionado anteriormente el presupuesto participativo bajo características como las antes señaladas estimula a la ciudadanía a cumplir con su pago tributario ya que son juez y parte de las decisiones tomadas para su inversión, sin embargo, en Othón P. Blanco para que esta herramienta tenga mayores probabilidades de éxito debe contar con una mejor estructura dentro del Reglamento de Participación Ciudadana del municipio o contar con su propia reglamentación que contemple todas estas características y potencialice su aplicación de manera eficiente.

*5.4 Los factores que ligan al presupuesto participativo con la eficiencia en la recaudación tributaria que impactan en el desarrollo económico, social y político del municipio de Othón P. Blanco*

El presupuesto participativo es un mecanismo de participación ciudadana que ejecutado de manera adecuada bajo las condicionantes señaladas en el apartado anterior incentiva la recaudación fiscal, debido a que estos factores ligan al presupuesto participativo con la eficiencia en la recaudación tributaria, obteniendo como resultado impacto al desarrollo económico, social y político del municipio de Othón P. Blanco. Es importante mencionar esto ya que el presupuesto participativo es usualmente relacionado como herramienta para incentivar la participación ciudadana, sin embargo, su alcance abarca aún más elementos, como lo son el aspecto económico, social y político.

El desarrollo económico hace referencia a la evolución de la economía desde el enfoque donde se contribuya a una mejora en la calidad de vida de la gente, no solamente desde el aspecto de crear riqueza, sino también de su correcta distribución, ya que cuando un país logra el desarrollo económico, es capaz de producir y ofrecer los bienes y servicios necesarios para que la ciudadanía goce de un elevado bienestar social y monetario (Razeto,

2001: 1). La Real Academia Española define a Desarrollo económico como: “Evolución progresiva de una economía hacia mejores niveles de vida”.

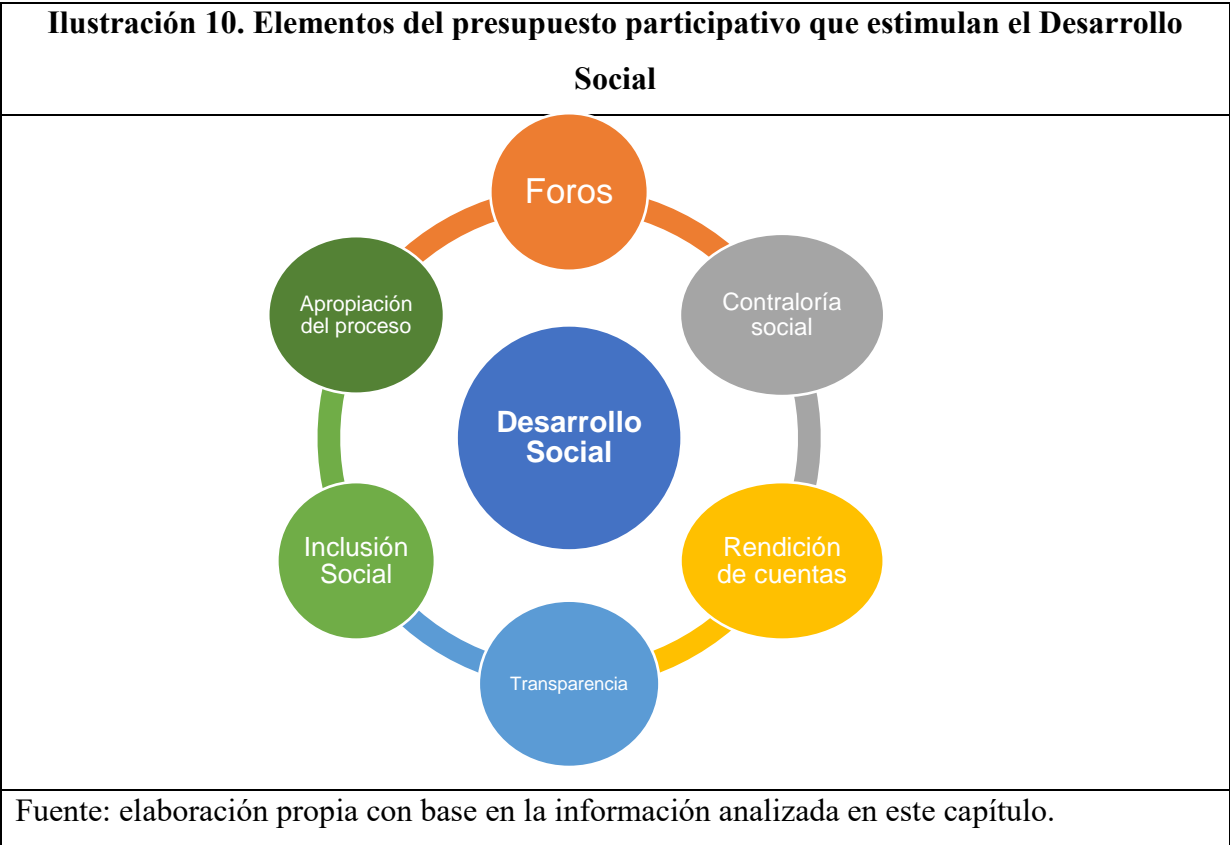
Los elementos pertenecientes al presupuesto participativo contemplados en el Reglamento de Participación Ciudadana de Othón P. Blanco que estimulan el desarrollo económico son los siguientes (ver ilustración 09):



De esta manera puede observarse que los elementos presentes que aportan al desarrollo económico en el presupuesto participativo planteado en el Reglamento de Participación Ciudadana de Othón P. Blanco están: a) la vinculación gobierno – sociedad, ya que los ciudadanos son estimulados a cumplir con su pago de impuestos al sentirse parte del proceso de ejercicio del presupuesto público (ingreso). Por ello cuando los ciudadanos son quienes seleccionen y prioricen los proyectos a ejecutar, serán más conscientes que a mayor recaudación mayor beneficio social; b) foros, al haber espacios de deliberación previos a la toma de decisiones, fortalece la interacción ciudadana y con ello la planeación de los ingresos tributarios a invertir; c) contraloría social, fortalece la recaudación tributaria ya que los

ciudadanos tienen la garantía de ser ellos mismos quienes sigan el cumplimiento y ejecución de los recursos; d) rendición de cuentas, fortalece la confianza a los habitantes de que su pago de tributos realmente se dirige a las necesidades públicas de la sociedad y con ello se impulsa el desarrollo económico, e) transparencia: fortalece la entrada de recursos tributarios al generar confianza por parte de los ciudadanos en la ejecución de los ingresos públicos.

Por otro lado, desarrollo social es definido por Midgley (1995:8) como “un proceso de promoción del bienestar de las personas en conjunción con un proceso dinámico de desarrollo económico”. Por lo que el desarrollo social es un proceso que, con el paso del tiempo contribuye al mejoramiento de condiciones de vida de toda la población en diferentes ámbitos, principalmente en: educación, salud, vivienda, seguridad social, empleo y salarios. Asimismo, aporta a la reducción de la pobreza y la desigualdad en el ingreso, es así como el desarrollo social juega un papel decisivo en el Estado como promotor y coordinador con la activa participación de actores sociales, públicos y privados (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006). Los elementos del presupuesto participativo que estimulan el desarrollo social son los siguientes (ver ilustración 10):



Dado lo anterior, los elementos del presupuesto participativo que estimulan el desarrollo social tienen las siguientes características: a) foros, estos estimulan la participación de la ciudadanía en los espacios de deliberación y planeación del destino de los recursos públicos del presupuesto; b) contraloría social, estimula la participación de los ciudadanos en la revisión y seguimiento de los recursos públicos para garantizar que estos sean destinados a la inversión pública; c) rendición de cuentas, estimula la confianza de la población y con ellos su participación en colaborar tributariamente; d) transparencia, estimula a los ciudadanos a participar y estimula el mejoramiento de las condiciones de vida al saber hacia dónde y cómo son ejecutados los recursos públicos; e) inclusión social, este elemento es el que principalmente se destaca por contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos, ya que mediante este se incluye a toda la población por igual condición, a colaborar y participar directamente en la toma de decisiones que beneficien a las zonas marginadas; f) apropiación del proceso, este elemento garantiza la educación a la ciudadanía para la apropiación del presupuesto participativo, para que estos cuenten con una mejor organización en la toma de decisiones.

Por último, desarrollo político es definido por Samuel Huntington (1968), como la capacidad de un sistema político de hacer frente a crisis (políticas, sociales, económicas) que se presenten. Asimismo, el desarrollo político fortalece que la población pueda actuar libremente y vivir con dignidad y seguridad, por otro lado, fomenta la racionalidad y coherencia en la toma de decisiones y acciones. Los elementos del presupuesto participativo que estimulan el desarrollo social son los siguientes (ver ilustración 11):

**Ilustración 11. Elementos del presupuesto participativo que estimulan el Desarrollo**

**Político**



Fuente: elaboración propia con base en la información analizada en este capítulo.

Es así como los elementos del presupuesto participativo que estimulan el desarrollo político cuentan con las siguientes características: a) elección de representantes, al elegir a sus representantes los ciudadanos ejercen voluntad política y con ello se fortalece la participación y la toma de decisiones; b) foros, este espacio garantiza que los ciudadanos se organicen y planeen la ejecución racional de los recursos públicos; c) ejercicio de la democracia, fortalece la integración de todos los habitantes en la participación y elección de representantes y propuestas, teniendo de esta manera más ciudadanos consientes del proceso, costo e inversión de recursos, d) contraloría social, fomenta la racionalidad y la coherencia ya que fomenta que los habitantes sigan el cumplimiento y ejecución de los recursos; e) rendición de cuentas, fortalece a la población mediante un espacio en el que se impulsa su empoderamiento con la información del proceso de ejecución y de los recursos públicos a

disposición; f) apropiación del proceso, fortalece a la población en la racionalidad en la toma de acciones y decisiones mediante con la realización de cursos, talleres y actividades de capacitación, conducentes a que las personas se familiaricen con la dinámica y temas del presupuesto participativo, de tal forma que se involucren cada vez más en su desarrollo.

De los puntos antes mencionados, se puede señalar que el presupuesto participativo es un mecanismo que cuenta con elementos que impactan al desarrollo económico, social y político. En el municipio de Othón P. Blanco la correcta aplicación de esta herramienta fortalecería el desarrollo económico, factor de gran importancia en las actuales administraciones, sin embargo, dentro de los elementos que abonan a este desarrollo, la contraloría social y la transparencia no se encuentran correctamente establecidos en el Reglamento de Participación Ciudadana.

Por otro lado, los elementos que fortalecen el desarrollo social en el municipio no se encuentran correctamente estipulados dentro del Reglamento de Participación Ciudadana de Othón P. Blanco, tales como la contraloría social, transparencia, inclusión social. Tampoco se encuentra señalada la apropiación del proceso, elementos que en su ausencia debilita el fortalecimiento de la participación ciudadana y fortalece la desigualdad social.

Los elementos que fortalecen el desarrollo político cuentan con la característica en el municipio de Othón P. Blanco de no estar correctamente estipulados en el Reglamento de Participación Ciudadana del municipio, como lo son el ejercicio de la democracia y contraloría social, asimismo, tiene ausente elementos clave como la elección de representantes y la apropiación del proceso. Cumpliendo correctamente estos elementos, el presupuesto participativo en Othón P. Blanco cumpliría como una herramienta de estímulo de participación ciudadana y de recaudación tributaria, ya que los ciudadanos tendrían acceso y control en la toma de decisión y ejecución de los recursos públicos, como lo sucedido en la experiencia exitosa internacional de Porto Alegre, Brasil.

### *5.5 Conclusiones y propuestas: el presupuesto participativo y la recaudación tributaria en el desarrollo político y social de Othón P. Blanco*

El presupuesto participativo surge en 1989 como herramienta para impulsar la participación ciudadana, con el fin de empoderar a la población en la toma de decisiones de

la ejecución de los recursos públicos. Sin embargo, Othón P. Blanco a pesar de que cuenta con una situación social, política y económica similar a las de Porto Alegre antes de aplicar el presupuesto participativo, recientemente, en 2018, promulgó un Reglamento de Participación Ciudadana, en el que por primera vez se estipula al presupuesto participativo como uno de los mecanismos de participación ciudadana, no obstante, cuenta con debilidades y aún no se ha aplicado un primer ejercicio en la localidad.

El presupuesto participativo estipulado en el Reglamento de Participación Ciudadana de Othón P. Blanco cumple las características que fundamentan una aplicación exitosa, en síntesis, cumple con la vinculación gobierno – sociedad, foros y rendición de cuentas; parcialmente cubre con el ejercicio de la democracia, contraloría social, transparencia e inclusión social; en cambio no cuenta con una libre elección de representantes y no cubre con la apropiación del proceso por parte de la sociedad.

Precisamente estas características son las que dan correcto sustento y generan eficiencia en la recaudación tributaria, la cual impacta en el desarrollo económico, social y político, esto ha sido demostrado en el caso de Porto Alegre, Brasil, debido a que el gobierno brasileño llegó a la conclusión de que lo mejor era discutir con la propia población sobre cómo invertir los recursos, los cuales eran escasos, con la finalidad de buscar una mejor redistribución de los recursos de la ciudad a favor de los grupos sociales más vulnerables, utilizando las vías de la democracia participativa, mediante reuniones vecinales, y otras instancias de diálogo, sobre cuáles son las principales acciones que el gobierno debe realizar con un porcentaje del presupuesto. De esta manera el presupuesto participativo recuperó la capacidad financiera y de inversión en el ayuntamiento, esto mediante un control de gastos.

En Porto Alegre, antes de la aplicación del presupuesto participativo, se destinaba cerca del 98% de la recaudación del ayuntamiento se destinaba al pago de personal municipal, y el número de empleados gubernamentales había aumentado drásticamente, para poder tener un mejor respaldo por parte de la población y a su vez el compartir responsabilidades con las organizaciones vecinales, la administración accedió a la inclusión de la opinión pública. Se puede observar que el presupuesto participativo fue pensado para solucionar problemas como la desconfianza ciudadana, falta de recursos para invertir en obra pública, entre los más importantes. Es importante mencionar que para hacer posible la apertura de nuevos espacios de participación para la sociedad, se debe contar una sociedad civil fuerte y organizada.

De acuerdo a la hipótesis, “el presupuesto participativo bajo factores como: la vinculación gobierno-sociedad, elección de representantes, foros, ejercicio de la democracia, contraloría social, rendición de cuentas, transparencia, inclusión social, y la apropiación del proceso por parte de la ciudadanía, genera una eficiencia en la recaudación tributaria que impacta en el desarrollo económico, social y político del municipio de OPB”, sin embargo, dado lo analizado en todo este trabajo se confirma dado que el Reglamento del municipio muestra sus fallas en factores como: el ejercicio de la democracia, en la manera que estipula la contraloría social, transparencia e inclusión social y en no establecer elecciones de representantes y apropiación del proceso por parte de la ciudadanía, por lo que solamente cumpliendo los elementos antes mencionados se garantiza un eficiente presupuesto participativo que estimule la recaudación tributaria, como en el caso exitoso de Porto Alegre.

Indiscutiblemente el desarrollo económico, social y político se fortalecen mediante la eficiencia tributaria generada por el presupuesto participativo, sin embargo, se requiere contar con su propia reglamentación y que esta estipule de manera efectiva cada una de las características que lo fortalecen, en especial mención la elección de representantes, fomentar la libre decisión de los ciudadanos en la inversión del presupuesto, contar con una eficiente contraloría social, estar correctamente transparentado, incluir la participación de todos los sectores de la población y capacitar a los ciudadanos para que estos fortalezcan la elección racional de sus necesidades públicas. Bajo este panorama el presupuesto participativo impulsaría la eficiencia tributaria y se fomentaría el desarrollo en la infraestructura y con ello mejores condiciones de vida.



## CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES

El presupuesto participativo es una herramienta que surge con el objetivo de contrarrestar la problemática representativa y de la poca entrada de ingresos propios, por ello cumplir con los elementos que han dado éxito a las experiencias ejemplares en el mundo, como la originada en Porto Alegre, Brasil, son garantía que los ciudadanos se verán involucrados y tendrán las bases para incentivar que su aportación tributaria es elemental para la correcta ejecución de los recursos públicos de la localidad. Con el análisis, de los temas antes mencionados, se puede razonar que hay una relación con las características del presupuesto participativo y la recaudación tributaria, ya que esta política pública, cuenta con principios de la Nueva Gestión Pública, con cualidades de la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, por lo que, si es aplicado correctamente es un estimulante a que la población sea responsable y cumpla en forma con sus responsabilidades tributarias, porque estas cualidades fortalecen la relación entre los ciudadanos y gobierno, con el objetivo de eficientar y garantizar la resolución de la demanda social. Mientras más profundamente se cumplan estas cualidades, estaremos contemplando una experiencia de participación de mayor vinculo y calidad entre el presupuesto participativo y a la recaudación tributaria.

Por ello el presupuesto participativo es en la actualidad una herramienta competente para contrarrestar los casos de baja recolección tributaria, y estimularla para ser oportuno con las necesidades de la demanda ciudadana. Muestra de lo anterior son los diversos casos locales que lo han implementado a lo largo de América Latina, teniendo en diversas experiencias resultados positivos, donde la recaudación tributaria municipal ha impactado en el desarrollo local.

El presupuesto participativo, tuvo su inicio y auge en Porto Alegre, Brasil, sin embargo, no es el único país latinoamericano que lo ha implementado con éxito. Los resultados referidos al incremento de participación ciudadana, vinculación sociedad-gobierno, rendición de cuentas, contraloría social, legitimación gubernamental e incremento de recaudación tributaria, fueron referencia para que más países de la región adoptaran esta política pública. Se han tenido casos similares en Uruguay, Venezuela, Argentina, Chile y

República Dominicana, siendo los casos representativos, analizados y comparados, los efectuados en Perú y México.

El presupuesto participativo en Perú destaca en ser una herramienta de gestión que es considerada como obligatoria en la normatividad vigente y atribuye su aplicación en el ámbito local y distrital, relacionando el ámbito provincial y regional, por lo que funciona como una política con visión de desarrollo nacional, convirtiéndose en una experiencia de gestión conjunta de recursos (Shack, 2005: 2).

En el año 2011 inició en el Distrito Federal, México el ejercicio de las atribuciones de la Ley de Participación Ciudadana, entre estas la realización del presupuesto participativo. De esta manera, la sociedad comenzó a decidir sobre un porcentaje en la designación de los recursos con respecto a obras o acciones (Instituto Electoral del Distrito Federal, planeación y presupuesto, 2011: 8). En efecto, la implementación exitosa del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil, fue detonante en el mundo, especialmente en América Latina, para la expansión de su ejecución. Es necesario razonar que cada experiencia exitosa se basó en el caso brasileño, pero adaptó esta política pública a las necesidades y características sociales-políticas de su región para poder ser eficiente y eficaz en la resolución de problemas de la demanda ciudadana, recolección tributaria y en la inversión pública.

Uno de los retos del presupuesto participativo en los países latinoamericanos es que no se ha desarrollado de la misma manera en todas las jurisdicciones que integran cada país, por lo que se pueden percibir diferentes grados de intensidad y resultados en su aplicación (Montesinos, 2009: 154). Algunos de los factores que reflejan el éxito no generalizado del presupuesto participativo a nivel nacional son, la apatía u oposición hacia esta política pública por parte de muchos alcaldes, y la falta de personal calificado en varios de los gobiernos municipales, particularmente en los municipios pequeños (Montecinos, 2009: 154). En otras palabras, los retos que esto abarca son de carácter estructural, organizacional y por el centralismo político. Se tiene como experiencia que las practicas nacionales del presupuesto participativo no tienen un éxito como los aplicados desde el gobierno municipal, por no promover de misma manera la participación ciudadana en el gobierno local, como la transparencia fiscal y con ello no atribuye al fomento de gobiernos municipales eficientes. Los recursos suficientes, la voluntad política, y un diseño informal deliberativo basado en reglas

y necesidades, son factores que se relacionan con las experiencias con mayor éxito del presupuesto participativo.

El caso del presupuesto participativo en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, es un ejemplo de cómo mediante un correcto diseño institucional la democracia deliberativa sirvió como detonante para desarrollar la participación y la recaudación tributaria en una sociedad con capital social fuerte y la voluntad política está presente. El presupuesto participativo, se caracterizó por ser incluyente, rasgo que lo fortaleció, contribuyendo a reducir la desigualdad social, lo cual lo posicionó como referencia internacional.

La aplicación del presupuesto participativo en Porto Alegre fue un triunfo de la democracia deliberativa, al poder participar bajo el modelo de una democracia participativa y directa, en la toma de decisiones de la localidad. Asimismo, un factor que favoreció su desarrollo e interés dentro de la sociedad fue su seguimiento y rendición de cuentas, en la cual los ciudadanos formaban parte. Este modelo fue exitoso y dio resultados positivos, ya que cumplía diferentes criterios para su correcta ejecución. Fue por ello por lo que el presupuesto participativo, como herramienta de participación incentivó el pago tributario. La ejecución en Porto Alegre abrió la brecha a la participación ciudadana principalmente, asimismo a la recaudación tributaria, esto por motivo que se incentiva a la población a ser responsable y cumplir con su pago de los ingresos propios del municipio, ya que se genera confianza bajo los elementos de vinculación gobierno-sociedad, elección de representantes, foros, ejercicio de la democracia, contraloría social, rendición de cuentas, transparencia, inclusión social, y la apropiación del proceso por parte de la ciudadanía.

El municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo, cuenta con condiciones similares con las que contaba Porto Alegre, Brasil, antes de la aplicación del presupuesto participativo: su actividad económica está fuertemente arraigada a la base burocrática por ser sede de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado, asimismo, sus ingresos se componen mayoritariamente por aportaciones y participaciones federales que el gobierno nacional le otorga. Por lo que, la recaudación de ingresos propios en el municipio tiene una gran importancia para el desarrollo económico de la región, porque mediante esta herramienta se podría fomentar la autonomía financiera, sin embargo, Othón P. Blanco es caracterizado por contar con una recaudación tributaria insuficiente para solventar los problemas públicos que aquejan a los habitantes, lo cual tiene relación con la escasa participación ciudadana, ya que

ésta suele darse de manera efímera, politizada y no mediante la toma eficiente de decisiones en beneficio del bien común del municipio.

En el comportamiento de los ingresos propios y los provenientes de otros niveles de gobierno, dentro de la temporalidad 2000-2015, se observa que el Estado cuenta con importantes cantidades de ingresos propios, sin embargo, cuando se trata solamente del municipio de Othón P. Blanco la tendencia de los ingresos propios se reducen notablemente y aumentan su dependencia a los ingresos externos. Sumando que la deuda pública y los graves casos de corrupción impactan negativamente ya que los contribuyentes tienen tendencia a ser más responsables con sus obligaciones fiscales, cuando los términos son los correctos y los recursos son dirigidos a la resolución de los problemas públicos, generando de esta manera un incremento gradual de la recaudación de ingresos propios.

Es importante mencionar que el Estado de Quintana Roo cuenta con un marco jurídico de participación ciudadana desde hace unos años atrás, a diferencia del municipio de Othón P. Blanco, el cual cuenta con una reglamentación reciente y que regula el presupuesto participativo omitiendo parcialmente elementos que estimulan la recaudación tributaria y que fueron claves para el éxito de la aplicación de este mecanismo de participación en otros casos nacionales e internacionales. Queda señalado que el presupuesto participativo fortifica la eficiencia del presupuesto público a través de la reestructuración del gasto, por lo que permite eliminar gastos innecesarios de la administración como la excesiva burocracia, sumando la importancia de incluir la participación ciudadana efectiva con leyes acorde a las necesidades de la población respecto al presupuesto público.

Comparado con Porto Alegre, el presupuesto participativo surge en 1989 como herramienta para impulsar la participación ciudadana, con el fin de empoderar a la población en la toma de decisiones de la ejecución de los recursos públicos. Sin embargo, Othón P. Blanco, a pesar de que cuenta con una situación social, política y económica similar a las de Porto Alegre antes de que aplicara el presupuesto participativo, el proceso no ha sido el mismo, ya que recientemente, en 2018, se promulgó un Reglamento de Participación Ciudadana, en el que por primera vez se estipula al presupuesto participativo como uno de los mecanismos de participación ciudadana en OPB, no obstante, cuenta con debilidades y aún no se ha aplicado un primer ejercicio en la localidad.

El presupuesto participativo estipulado en el Reglamento de Participación Ciudadana de Othón P. Blanco cumple las características que fundamentan una aplicación exitosa, en síntesis, cumple con la vinculación gobierno – sociedad, foros y rendición de cuentas; parcialmente cubre con el ejercicio de la democracia, contraloría social, transparencia e inclusión social; en cambio no cuenta con una libre elección de representantes y no cubre con la apropiación del proceso por parte de la sociedad. Precisamente estas características son las que dan correcto sustento y generan eficiencia en la recaudación tributaria, la cual impacta en el desarrollo económico, social y político, esto ha sido demostrado en el caso de Porto Alegre, Brasil, debido a que el gobierno brasileño llegó a la conclusión de que lo mejor era discutir con la propia población sobre cómo invertir los recursos, los cuales eran escasos, con la finalidad buscar una mejor redistribución de los recursos de la ciudad a favor de los grupos sociales más vulnerables, utilizando las vías de la democracia participativa, mediante reuniones vecinales, y otras instancias de diálogo, sobre cuáles son las principales acciones que el gobierno debe realizar con un porcentaje del presupuesto. De esta manera el presupuesto participativo recuperó la capacidad financiera y de inversión en el ayuntamiento, esto mediante un control de gastos.

En Porto Alegre, antes de la aplicación del presupuesto participativo, se destinaba cerca del 98% de la recaudación del ayuntamiento al pago de personal municipal, y el número de empleados gubernamentales había aumentado drásticamente, para poder tener un mejor respaldo por parte de la población y a su vez el compartir responsabilidades con las organizaciones vecinales, la administración accedió a la inclusión de la opinión pública. Se puede observar que el presupuesto participativo fue pensado para solucionar problemas como la desconfianza ciudadana, falta de recursos para invertir en obra pública, entre los más importantes. Es importante mencionar que para hacer posible la apertura de nuevos espacios de participación para la sociedad, se debe contar una sociedad civil fuerte y organizada.

Asimismo, con base en el estudio en esta investigación del presupuesto participativo como factor de estimulación tributaria se proponen las siguientes recomendaciones con el objetivo de que los resultados positivos de este mecanismo se expandan y sean del conocimiento de los tomadores de decisiones, servidores públicos, académicos y estudiantes (ver tabla 15):

<b>Tabla 15. Conclusiones y recomendaciones del presupuesto participativo como factor de estimulación en la recaudación tributaria. OPB 2000-2015</b>	
<b>Conclusiones</b>	<b>Recomendaciones</b>
El presupuesto participativo es una herramienta que surge con el objetivo de contrarrestar la problemática representativa y de la poca entrada de ingresos propios.	Cada municipio debe contar con esta herramienta porque estimula la recaudación tributaria, además estimula la participación de la gente y el gobierno para gastar los recursos público de manera eficiente.
El presupuesto participativo, aplicado correctamente es un estimulante a que la población sea responsable y cumpla en forma con sus responsabilidades tributarias, porque estas cualidades fortalecen la relación entre los ciudadanos y gobierno.	Los gobiernos locales que apliquen el presupuesto participativo lo deben implementar con el objetivo de fortalecer la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, ya que de esta manera empoderan la responsabilidad por parte de la población y se fortalecen las relaciones entre ciudadanía-gobierno. Caso contrario, cuando es implementado por fines electorales o sin un fin claro, el resultado es endeble. En el caso de Othón P. Blanco se debe implementar y fortalecer la elección de representantes, el ejercicio de la democracia, la contraloría social, la transparencia, la inclusión social y fomentar la apropiación del proceso por parte de la población.
El presupuesto participativo relaciona a la participación ciudadana con la recaudación tributaria, esto por motivo que se incentiva a la población a ser responsable y cumplir con su pago de los ingresos propios del municipio, ya que se genera confianza bajo los elementos de vinculación gobierno-sociedad, elección de representantes, foros, ejercicio de la democracia, contraloría social, rendición de cuentas, transparencia, inclusión social, y la apropiación del proceso por parte de la ciudadanía.	Para que sea exitoso el presupuesto participativo y que estimule la participación ciudadana y la recaudación tributaria, debe contar sin excepción los elementos de vinculación gobierno-sociedad, elección de representantes, foros, ejercicio de la democracia, contraloría social, rendición de cuentas, transparencia, inclusión social, y la apropiación del proceso por parte de la ciudadanía. Si no se cumple con alguno, su aplicación no contará con los resultados deseados.
Las prácticas nacionales del presupuesto participativo no tienen éxito como los aplicados a nivel municipal, por no promover de misma manera la participación ciudadana en el gobierno local, como la transparencia fiscal y con ello no atribuye al fomento de gobiernos municipales eficientes.	La aplicación del presupuesto participativo debe implementarse a nivel gobierno local, ya que es el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía, por ende, conoce con mayor detalle las necesidades de la población y puede responder de manera rápida a las demandas públicas.
La existencia de cultura organizacional y participativa por parte de la ciudadanía, son	Previo a la implementación del presupuesto participativo, es importante que la población

factores que facilitan y potencializan la aplicación del presupuesto participativo.	cuenta con los elementos para concientizarse y fortalecerse en materia organizacional y de participación ciudadana.
El presupuesto participativo demostró que la participación ciudadana va de la mano con la corresponsabilidad de un trabajo colectivo y con un propósito de beneficio incluyente, por lo que, al contar con mayor participación de sectores especializados, como lo son los estudiantes y profesores universitarios, aporta a generar un mayor impacto positivo en la planificación de proyectos productivos.	El municipio debe vincularse con las universidades. Se debe incluir diferentes sectores de la población, como estudiantes y profesores universitarios, ya que genera un impacto en la ciudadanía, y se forjan aportes especializados en la construcción de diagnósticos y programas integrales.
El presupuesto participativo debe estar autorreglamentado y contar con un proceso claro y funcional de acorde a las características del municipio.	El Reglamento de Participación Ciudadana en Othón P. Blanco debe reestructurarse, o en su caso contar con un reglamento exclusivo del presupuesto participativo con el fin de implementar un proceso mejor planteado y que facilite la obtención de resultados positivos, aplicando correctamente la participación y apropiación de la población en el proceso.
Si la voluntad política se combina con una participación social activa, es más fácil que los presupuestos participativos se desarrollen.	Se debe contar con voluntad política por parte del gobierno municipal para lograr la correcta funcionalidad del presupuesto participativo.
La priorización de proyectos bajo el presupuesto participativo es la base principal para la ejecución del desarrollo de infraestructura pública.	La ciudadanía debe priorizar tres alternativas, esto permitiría que el gobierno pueda ajustarse al menos a una de estas prioridades.
Existe una relación con las características del presupuesto participativo y la recaudación tributaria, ya que cuentan con principios de la Nueva Gestión Pública, con cualidades de la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.	<p>La administración pública local debe apegarse a los principios de la Nueva Gestión Pública, ya que de esta manera los procesos se vuelven más eficaces y eficientes.</p> <p>Los administradores públicos del Estado de Quintana Roo deben razonar que tanto la recaudación tributaria, la participación ciudadana, entre otras cuestiones administrativas, van de la mano con la corriente de la Nueva Gestión Pública, por lo que la modernización de la administración es elemental para obtener resultados positivos y productivos.</p> <p>Mientras que la academia deber ser la principal promotora de nuevas corrientes de políticas públicas que estén apegadas a las necesidades de la ciudadanía, asimismo, evaluar y coordinar las acciones que la administración municipal realiza,</p>

	con el objetivo de fortalecer los procesos públicos y con ellos eficientar la ejecución de los recursos municipales.
Elaboración propia: con base en la elaboración de los capítulos	

Indiscutiblemente el desarrollo económico, social y político se fortalecen mediante la eficiencia tributaria generada por el presupuesto participativo, sin embargo, se requiere contar con su propia reglamentación y que esta estipule de manera efectiva cada una de las características que lo fortalecen, en especial mención la elección de representantes, fomentar la libre decisión de los ciudadanos en la inversión del presupuesto, contar con una eficiente contraloría social, estar correctamente transparentado, incluir la participación de todos los sectores de la población y capacitar a los ciudadanos para que estos fortalezcan la elección racional de sus necesidades públicas.

Bajo este panorama el presupuesto participativo impulsaría la eficiencia tributaria y se fomentaría el desarrollo en la infraestructura y con ello mejores condiciones de vida. La aplicación del presupuesto participativo en Othón P. Blanco cada vez es más viable, ya que se han estado generando las condiciones normativas, sociales y políticas, siendo esta última a nivel municipal la que principalmente falta para su aplicación es la voluntad política.



## Bibliografía

- Alanís, M. C. (2002). Antecedentes históricos de la representación política en México. En H. A. Concha Cantú (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta*. México: UNAM.
- Ayala, A. y Hernández, J. (2014). *Los presupuestos participativos, una estrategia de dialogo entre ciudadanos y autoridades*. Bibliotecas UNAM. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3677/8.pdf>
- Bahl, R., y Linn. (1992). *Urban Public Finance in developing countries*. Washington, D.C.: World Bank.
- Balbis, J. (25 de octubre de 2005). Participación ciudadana. Cámara de Diputados. Recuperado de: [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Comisiones/d\\_pciudadan.html](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/d_pciudadan.html) Consultado el 13 de septiembre de 2017.
- Balderas, F. & Martínez, E. (2012). Nociones del sistema tributario mexicano. *Conciencia Tecnológica*, (43), 47-50.
- Banco Mundial. (2011). *Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el Presupuesto por resultados*. Documentos Resumen. Perú
- Barrera, A. (2009). *Innovación política y participación ciudadana. Tendencias democráticas en los gobiernos locales*. H. Poggiese y T. Cohen Egler (comp.) *Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*. 1a ed. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales: Buenos Aires.
- Barrera, S. (2010). *Manual para la Mejora de la Cobranza Ordinaria de los Tributos Municipales*. Edición: SAT Lima Escuela SAT–Centro de Formación en Gestión Pública y Tributación Local. Perú.
- Bembibre, C. (2 de Julio de 2011). Definición ABC. Obtenido de <https://www.definicionabc.com/economia/recaudacion-fiscal.php>
- Blanco, I. (2002). *Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas*. En *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal*.

- Blas, P. (2014). Diccionario de administración y finanzas. Bloomington: Biblioteca del congreso de E.E.UU.
- Bonilla, I. (2002). Sistema Tributario Mexicano 1990-2000. Políticas Necesarias para Lograr la Equidad. (La Reformas Hacendaria de la Presente Administración)". (Tesis de Licenciatura). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bou Geli, J. y Virgili Bonet, T. (2008). El presupuesto participativo: ¿Factor de transformación? *XI Jornadas de Economía Crítica*. Bilbao, España. Recuperado de <http://goo.gl/4vLqlA>
- Caamal, S. (03 de mayo de 2017). Q. Roo eleva su posición en recaudación hacendaria y tributaria. El Quintana Roo. Recuperado de: <http://www.elquintanaroo.mx/wp/q-roo-eleva-su-posicion-en-recaudacion-hacendaria-y-tributaria/>
- Castro, J. (2005). Experiencias significativas del presupuesto participativo que contribuyen a un mejoramiento de manejo de los recursos. Informe profesional para optar al título de economista Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima, Perú.
- Cejudo, M. (2013). Nueva Gestión Pública. Siglo XXI Editores. Distrito Federal.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). (31 de mayo de 2017). Análisis de la estructura de los ingreso y gasto público de las entidades federativas, recomendaciones para un presupuesto equilibrado. Cámara de Diputados, México.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2006). Participación Ciudadana. Cámara de Diputados. Recuperado de: [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Comisiones/8\\_pciudadana.htm](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/8_pciudadana.htm)
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (16 de junio de 2006). "Definición", en Desarrollo Social. Consultado en: [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (17 de febrero de 2006). "Definición" en Participación Ciudadana. Cámara de Diputados. Recuperado de <http://goo.gl/sMFPxP>
- (23 de marzo de 2006).  
 "Antecedentes" en Participación Ciudadana. Cámara de Diputados. Recuperado de <http://goo.gl/GhGAU9>

- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (17 de febrero de 2006). “Definición” en Participación Ciudadana. *Cámara de Diputados*. Recuperado de <http://goo.gl/sMFPxP>
- Chávez, J. L. C., y Zamora, M. C. (2017). MÉXICO Y SUS IMPUESTOS: CONFORMACIÓN DEL FEDERALISMO FISCAL Y SUS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES. *Revista de Investigación en Ciencias y Administración*, 6(11), 349-370.
- Chirinos, L. (2004). “Participación ciudadana en gobiernos regionales: el caso de los consejos de coordinación regional”. en *La participación ciudadana y la construcción de la democracia en América Latina*, editado por Grupo Propuesta Ciudadana. Lima: Ser, Consode, Oxfam, Grupo Propuesta Ciudadana, Participa Perú, DFID, EED, y USAID. Perú, 189-222.
- Chirinos, L. (2004). “Participación ciudadana en gobiernos regionales: el caso de los consejos de coordinación regional”. en *La participación ciudadana y la construcción de la democracia en América Latina*, editado por Grupo Propuesta Ciudadana. Lima: Ser, Consode, Oxfam, Grupo Propuesta Ciudadana, Participa Perú, DFID, EED, y USAID. Perú, 189-222.
- Código Fiscal de la Federación. Última reforma publicadaDOF 16-05-2019.
- Código Fiscal Municipal para el Estado de Quintana Roo. Última reforma publicada en POE 28 de febrero de 2019.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2017). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2017: la movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible*. Naciones Unidas, Santiago. Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41044/4/S1700069\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41044/4/S1700069_es.pdf)
- Consejo Estatal de Armonización Contable del Estado de Michoacán de Ocampo (COEAC). (2012). Manual descriptivo de la estructura armonizada para la codificación de ingresos principalmente municipios. Gobierno de Michoacán de Ocampo.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada DOF 27-01-2016
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Última reforma publicada POE 19-10-2018

- Corona, A. R. (2004). Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo. *Polis* 1, (4).
- Crespo, A. (2001). Fundamentos políticos de la rendición de cuentas. Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Comisión de Vigilancia.
- Cruz y Ken. (2016). Distribución del presupuesto en el municipio de Othón P. Blanco Quintana Roo, 2005-2012; una propuesta de participación ciudadana. Tesis para obtener el grado de licenciatura. Universidad de Quintana Roo, Chetumal, México.
- Cuenca, A. (27 de abril de 2007). Elecciones vecinales en 5 meses, prevén. *El Universal*. Recuperado de <http://goo.gl/bhKrFj>
- Cunill, N. (1997), Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social. CLAD. Venezuela.
- Delgado, C. L. (2006). Modelo para la gestión de Presupuestos Participativos en las delegaciones del Distrito Federal. (Tesis de Maestría). Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México. Recuperado de <http://goo.gl/1XPYWY>
- Díaz, P. (2004). “Los consejos de coordinación local”. en La participación ciudadana, editado por Grupo propuesta ciudadana. Lima: Ser, Consode, Oxfam, Grupo Propuesta Ciudadana, Participa Perú, DFID, EED, y USAIDPERÚ, 223-238.
- Diccionario de la Lengua Española. (1984). Vigésima primera edición. Real Academia Española. Madrid.
- Dunn, J. (1999). Situating democratic political accountability. *Democracy, accountability and representation*, 329-344.
- Figueiredo, M. (2008). La Evolución Político-Constitucional De Brasil. *Estudios Constitucionales*, 6, (2).
- Freitas, A. (2004). La experiencia de Democracia Participativa en Porto Alegre. Biblioteca On-line de Ciências da Comunicação.
- Fresneda, O. & Vélez, C. (1996). El gasto público social: definición, medición y normatividad en Colombia (No. 013213). FEDESARROLLO.
- García, I. (Mayo de 2007). Adademia.edu. Obtenido de <https://goo.gl/TuyRUx>. Consultado el 3 de octubre de 2017.
- García, M. (2014). El Presupuesto Participativo en la Ciudad de México: Un análisis sobre la consecución de los objetivos de profundización democrática y justicia social (Tesis

- de Maestría). México, D.F.: Centro de investigación y docencia económicas, a. c. Recuperado de <https://goo.gl/N5SKu7>
- Garrido, E. (15 de mayo de 2017). Recaudación tributaria en América Latina repuntaría, pero hay tareas pendientes OCDE. Reuters. Recuperado de <https://lta.reuters.com/article/domesticNews/idLTAKBN1H328N-OUSLD>
- Genro, T. (1999). El presupuesto participativo, la experiencia de Porto Alegre. Ediciones Trilce. Brasil.
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 26(2), 3-28.
- Grajeda, E. (18 de noviembre de 2009). Instituto electoral analiza organizar comicios vecinales. *El Universal*. Recuperado de <http://goo.gl/uGH0o7>
- Guerrero, O. (2001). Nuevos modelos de gestión pública. *Revista Digital Universitaria*, 2(3), 1-8. México.
- Guerrero, O. (2008). *La Nueva Gestión Pública: un modelo privatizador del proceder del Estado. Alcances y consecuencias*, México, IAPEM.
- Harnecker, M. (1999). Delegando poder en la gente: presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil. La Habana, Cuba: MEPLA Recuperado de, <http://goo.gl/ECEQif>
- Hernández Claro, E., y Velasco García, G. (2012). El presupuesto participativo en los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara, México. En XVII Congreso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia. Recuperado de <http://201.200.251.131/dgsc/documentos/cladxvii/hernacla.pdf>
- Hood, C. (2006) Transparency in historical perspective. In: Hood, Christopher and Heald, David, (eds.) *Transparency: the Key to Better Governance? Proceedings of the British Academy*(135). Oxford University Press, Oxford, UK, pp. 3-23.
- Huntington, S. (1968). *Political order in changing societies*, New Haven, Yal University Press, Capítulo I. "Political order and political decay".
- Ibarra, A. (2010). Restricciones estructurales del desarrollo en América Latina y el Caribe: una reflexión postcrisis. *Revista cepal*.
- Instituto Electoral Del Distrito Federal (2011). *Planeación y Presupuesto Participativo. Instituto Electoral del Distrito Federal*. Recuperado de <http://goo.gl/QlvoJS>

- Instituto Electoral Del Distrito Federal (s.f). Preguntas Frecuentes. Recuperado de <http://goo.gl/370Ryi>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2001)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (1989-2017). “Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. Información de 1989 a 2017”. Recuperado de: [https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/FPMun.asp?s=est&c=11289&proy=efipem\\_fmun](https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/FPMun.asp?s=est&c=11289&proy=efipem_fmun)
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (INAFED). (2004). Guía para el buen gobierno municipal. Introducción al Gobierno y Administración Municipal. (Tomo Cuatro: Las Finanzas Municipales: Cómo se integran y cómo incrementarla). Primera edición, diciembre 2004, México, D.F.
- Jiménez, J. y Fanelli, J. (2009), Crisis, volatilidad, ciclo y política fiscal en América Latina, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2921/1/S2009274\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2921/1/S2009274_es.pdf)
- Jiménez, J.P. y A. Podestá (2016), “Los impuestos sobre la renta de las personas físicas en América Latina”, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales (IEF), inédito. (2016b), “La tributación sobre la renta en América Latina: desafíos y perspectivas”, inédito.
- La Prensa. (31 de Marzo de 2012). Cultura del pago; cultura del cobro. *La Prensa*. Disponible en: [https://impresa.prensa.com/economia/Cultura-pago-cultura-cobro\\_0\\_3354414668.html](https://impresa.prensa.com/economia/Cultura-pago-cultura-cobro_0_3354414668.html). Consultado el 15 de octubre de 2017.
- Lagunas, I. (8 de noviembre de 2002). Otorga el CIDE premio a Tlalpan. El universal. Recuperado de: <http://goo.gl/aslwK8>
- Leeuw, L. (1996): «Performance Auditing, New Public Management and Performance Improvement: Question And Answers», *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 9, núm. 2, pp. 92-102.
- Ley de Ingresos del Municipio de Othón P. Blanco del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo (2019)
- Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo. Última reforma publicada en POE 20 de junio de 2018.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (2015)

- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo. Última reforma publicada en POE 28 de mayo de 2019.
- Ley de Presupuesto Participativo del Distrito Federal (2015)
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Quintana Roo. Última reforma publicada en POE 5 de abril de 2018.
- Licha, I. (2005). Ciudadanía activa: gestión de presupuestos locales en Asia Oriental y América Latina. IDB.
- Lira, B.B. (1989). La constitución de 1988 en Brasil. Trasfondo histórico e institucional. Anuario Mexicano de Historia del Derecho, (1)
- Lozano, F., Valdivia, M., & Huesca, L. (2010). Panorama general de la migración internacional y las remesas en México. Remesas y recaudación tributaria en México (2010a ed., pp. 17–24). Cuernavaca: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Manene, L. M. (19 de agosto de 2010). Actualidad Empresa.Com. Disponible en <http://www.luismiguelmanene.com/2010/08/19/la-eficiencia-y-la-eficacia/>
- Martínez, C. (2004). La Participación Ciudadana en el Distrito Federal, en A. Ziccardi (Coord.), Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. México: UNAM.
- Martínez, V. G. (2 de mayo de 2013). Antecedentes del presupuesto participativo en el Distrito Federal. Participación en tu comunidad. Recuperado de <http://goo.gl/sjPv3k>
- Midgley, J. (1995). Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare. Londres.
- Ministerio de Economía y Finanzas de Perú. (2017). Fortalecimiento de la administración y gestión del Impuesto Predial Meta 31. Dirección General de Política de Ingresos Públicos, Perú. Recuperado de [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publ/migl/metastaller\\_meta31\\_2017.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/migl/metastaller_meta31_2017.pdf)
- Mokate, K. (junio de 1999). Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir? Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Obtenido de CEPAL.ORG: [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/9/37779/gover\\_2006\\_03\\_eficacia\\_eficiencia.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/9/37779/gover_2006_03_eficacia_eficiencia.pdf). Consultado el 15 de octubre de 2017.

- Monsiváis Carrillo, A; Tavera Fenollosa, L; Pérez Torres, A. (2014). Protesta social, política deliberativa y democracia: Un análisis de los “Diálogos por la Paz” en México. *Revista de Ciencia Política*, 34, (3).
- Monsiváis, A. (2006). Democracia deliberativa y teoría democrática: una revisión del valor de la deliberación pública. *Revista Mexicana de Sociología*, ( 2).
- Montecinos, E. (2009). El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (44), 145-1174. Caracas.
- Musgrave, R. (1969). *Teoría de la hacienda pública*. Editorial: Aguilar. Madrid.
- Navarro, Z. (1998). Democracia y control social de fondos públicos-El caso del “Presupuesto Participativo” de Porto Alegre (Brasil). *Lo público no estatal en la reforma del estado*. Buenos Aires: CLAD-Paidós.
- Novedades. (13 de julio de 2018). Quintana Roo, segundo en el Tablero Global del SAT. Novedades De Quintana Roo. Recuperado de: <https://sipse.com/novedades/eficacia-recaudatoria-operativa-cumplimiento-normativo-los-estados-quintana-roo-tablero-global-sat-304122.html>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2010). Estadísticas tributaras en América Latina 1990-2010. Recuperado de [http://www.oecd.org/ctp/tax-global/mexico%20country%20note\\_final.pdf](http://www.oecd.org/ctp/tax-global/mexico%20country%20note_final.pdf)
- Ornelas, V. (16 de diciembre de 2013). Anuncian programa presupuesto participativo Tlajomulco. Milenio. Recuperado de <http://goo.gl/xgxXFq>
- Pastor, E. (2009). Participación y democratización de las políticas de servicios sociales en el ámbito municipal. *Portularia*, IX, (1). España: Universidad de Murcia.
- Pérez, S. (1999). Gobierno y Participación Ciudadana. En *Quórum Año VIII*, (68). México. Plan Municipal de Desarrollo de Othón P. Blanco 2016-2018
- Przeworski, A., Stokes, S. C., & Manin, B. (Eds.). (1999). *Democracy, accountability, and representation* (Vol. 2). Cambridge University Press. McLean, I. (2009). *The concise Oxford dictionary of politics*. OUP Oxford.
- Puga, J. (2014). Government Transparency: Impacts and Unintended Consequences. *Gestión y política pública*, 23(2), 512-519.



- Razeto, L. (2001). Desarrollo económico y economía de solidaridad. Revista Latinoamericana POLIS. Consultado de: <https://journals.openedition.org/polis/8185>
- Reglamento de Participación Ciudadana del Municipio de Othón P. Blanco. Publicado en el POE el 19 de septiembre de 2018.
- Rodríguez, J. (2017). "Evolución del artículo 115 constitucional". Universidad Autónoma de Zacatecas. Recuperado de: <http://ricaxcan.uaz.edu.mx/jspui/bitstream/20.500.11845/454/1/Art%C3%ADculo%20Evo%20art%20115%20Const%20%28JMRV%29.pdf>
- Sánchez, G. (2008). "Sujetos de la Obligación Tributaria y sus Obligaciones" en Derecho Fiscal Mexicano, pp395-454, México Porrúa.
- Santana, S. (2006). El impuesto predial y el catastro en México. En Indetec, Nuevas tendencias y experiencias en tributación inmobiliaria y catastro. México: Indetec.
- Santos, B. (2004). Democratizar la democracia. México: Fondo de Cultura Económica.
- Schedler, A. (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas? Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- Shack, N. (2005). La programación participativa del presupuesto en el Perú: primeras lecciones de un proceso de concertación. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (32), 1-17.
- Sistema de Administración Tributaria (SAT). (2015). Informe Tributario y de Gestión. Isi, 4, 53.
- Sour, L. (2004). El sistema de transferencias federales en México: Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos. University Library of Munich, Alemania.
- Tanzi, V. (2000). "Taxation in latin America in the last decade", documento presentado en la conferencia sobre reformas fiscales y financieras en América Latina. Universidad de Stanford, 9 y 10 de noviembre.
- Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. (2011). Ley de participación ciudadana comentada. Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Recuperado de <http://goo.gl/r5FsQO>
- Ugalde, L. (2002). Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México. Cuadernos de divulgación. IFE, México.

- Universidad Politécnica de Madrid. (1996). La experiencia del Presupuesto Participativo de Porto Alegre (Brasil). Universidad Politécnica de Madrid. Recuperado de <http://goo.gl/Hx0ks3>
- Vargas, S. E. (17 de octubre de 2012). Consulta Ciudadana en materia de presupuesto participativo (I). El Zócalo DF. Recuperado de <http://goo.gl/2Qn9zQ>
- Velarde, C, J. (2006). Estrategias educativas para el desarrollo de una cultura tributaria en América Latina. Experiencias y líneas de acción. Revista del CLAD.
- Velasco, E. (2013). ¿Puede la nueva gestión pública fortalecer la transparencia gubernamental?: El caso de la gestión del desempeño. Revista de Gestión Pública, 2(2).
- Velásquez, F., y González, E. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Fundación Corona. Bogotá.
- Vergara, R. (2008). La transparencia como problema. IFAI. México.
- Villareal, M.T. (2009). Participación ciudadana y políticas públicas. Décimo Certamen de Ensayo Político, 31-48. Monterrey.
- Villaseñor, E. (2005) Participación ciudadana: base del gobierno democrático. Deca Equipo Pueblo. Recuperado de <http://goo.gl/li7DB8>
- Viti de Marco, A. (1936). First principles of public finance. Jonathan Cape, London.
- Weber, M. (1981) “La política como vocación”. En El político y el científico. Alianza Editorial, México.
- Ziccardi, A. (2000). Los actores de la participación ciudadana. Memoria del Congreso. Gobiernos locales: el futuro político de México. México: ITESO-IGLOM.