

Propuesta de reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y Código Financiero del Estado de México y Municipios, para incorporar la figura del presupuesto participativo a nivel municipal.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 29, fracción VII y 51, fracción V de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en donde señala como parte de las prerrogativas de la ciudadanía iniciar leyes y decretos, se presenta la siguiente iniciativa de reforma, en términos de lo siguiente.

Presentación

Conforme a lo establecido en el artículo 15 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, el Comité de Participación Ciudadana es la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Estatal Anticorrupción, asimismo, de acuerdo con la fracción IX del artículo 21, este Órgano Colegiado tiene como atribución llevar un registro voluntario de las Organizaciones de la Sociedad Civil que deseen colaborar de manera coordinada con el Comité Estatal para establecer una Red de Participación Ciudadana, conforme a sus normas de carácter interno.

Así, en el mes de septiembre de 2021, el Comité de Participación Ciudadana en su Centésima Septuagésima Séptima Sesión Ordinaria aprobó iniciar los trabajos para la conformación de la Red Ciudadana Anticorrupción del Estado de México, siendo que el 27 de octubre de 2021 dio aviso de la apertura de la convocatoria para su consolidación. Por lo que el pasado 31 de enero de 2022, se llevó a cabo de manera virtual la instalación de la Red Ciudadana Anticorrupción del Estado de México, así como la distribución en las diversas Subredes en atención a la naturaleza y vocación de las personas que se integraron.

Para comenzar con los trabajos de la Red, el pasado 24 de febrero de 2022, se llevó a cabo la Sesión de Instalación de la Sub Red de Sociedad Civil Organizada, en donde se acordó la realización de diversos proyectos de investigación; posteriormente, el pasado 28 de abril de 2022, se llevó a cabo la Sesión Ordinaria de la Sub Red de Sociedad Civil Organizada, en donde nacieron diversas propuestas de los integrantes para realizar proyectos de iniciativas de Ley, entre las que destaca la realizada por Fundación Internacional del Movimiento Popular A.C.; quien señaló la necesidad de introducir el presupuesto participativo municipal, como un mecanismo de control ciudadano que inhiba los posibles actos de corrupción y sobre todo atienda las necesidades reales de la población.

De ahí que la presente iniciativa tiene sus orígenes en los trabajos realizados por la Subred de la Sociedad Civil Organizada de la Red Ciudadana Anticorrupción del Estado de México, es decir, que surge del trabajo de diversos ciudadanos que se han sumado en la lucha contra la corrupción.

Motivación

La participación ciudadana se ha tornado el insumo principal en las democracias modernas, ya que a través de ella la ciudadanía se ha empoderado frente al gobierno, ha podido hacer exigibles sus demandas y sobre todo ver logrados los objetivos de la colectividad. Por ello hablar de la participación ciudadana implica hablar de un derecho fundamental, que conforme al artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se debe garantizar que cuente con los canales adecuados para lograr su ejercicio plenamente.

En ese sentido, la participación ciudadana también se ha convertido en un factor determinante para el actuar de los gobiernos, ya que no se limita a su formación (a través del voto), sino que

va más allá estableciendo en ciertos ámbitos los alcances de las acciones que se plantean dentro de la administración pública, a través de diversos mecanismos de participación ciudadana como aquellos de democracia directa, democracia participativa y de gestión, evaluación y control de la función pública¹, pasando de ser ciudadanos observadores a estar involucrados en la toma de decisiones.

Dentro de los mecanismos de democracia participativa, se encuentra el presupuesto participativo, como una herramienta que “potencia la efectiva participación de la población en la toma de decisiones de la acción de gobierno permitiendo poner en primer lugar las prioridades sociales y favorecer la justicia social”², por lo que se podría decir que el presupuesto participativo permite desdibujar las barreras estructurales para que la ciudadanía pueda influir en la toma de decisiones en beneficio de su comunidad, accediendo a servicios de mejor calidad y que realmente cubran sus necesidades.

Bajo esa premisa, es que la presente iniciativa tiene como objetivo establecer las bases legales para instrumentar dentro del presupuesto de egresos al presupuesto participativo como un medio de participación y control por parte de la ciudadanía a las acciones de los gobiernos municipales; al ser éste el primer contacto entre la sociedad y el gobierno tiene entre sus objetivos satisfacer las necesidades de la población que resida dentro de su territorio, por lo que se propone que sean ellos quienes resuelvan sobre el destino de los recursos que les sean asignados pudiendo ser la conclusión de obras públicas de primera necesidad, la generación

¹ Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México. Artículo 7. 2019. Disponible en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/201cd7312de8f327c965844fbc43bd98.pdf

² Secretaría de Gobernación, Gobierno de México (2015). Guía de presupuesto participativo para la prevención. Serie relación gobierno sociedad. Programa para la convivencia ciudadana. México. Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Disponible en: <https://cepalforja.org/sistem/bvirtual/wp-content/uploads/2015/10/Sistematizacion-ecatepec-PP.pdf>

de bienes y servicios, la implementación de programas sociales, entre otras acciones que den cumplimiento a sus demandas.

Como parte de la Política de Gobierno Abierto, la sociedad debe tener garantizado el pleno derecho de incidir en las decisiones públicas que le atañen, por ello, nos interesa promover que la ciudadanía incida en el gasto gubernamental con la finalidad de que sus prioridades y propuestas sean atendidas, en este caso, mediante la figura del “Presupuesto Participativo Municipal”, lo cual significa, consolidar un auténtico Poder Ciudadano.

Ahora bien, debemos recordar que el presupuesto participativo, tiene sus orígenes en Porto Alegre, Brasil en 1988, donde fue instrumentado como una política pública en la que los ciudadanos se reunieron y decidieron sobre las prioridades de su región y de su Estado en las que se invertiría el presupuesto³, por lo que la experiencia brasileña ha sido tomado como un referente internacional para su implementación tanto en Asia, Europa, Estados Unidos de América, algunos países de América Latina como Argentina, Chile, Perú, Colombia y algunas experiencias en distintos estados de la República Mexicana. En ese sentido, en México las primeras experiencias se dieron a finales de la década de los noventa en el municipio de San Pedro Garza y algunos otros en Monterrey, en Santa Catarina Nuevo León, algunas regiones de Jalisco, el Estado de México y recientemente en las delegaciones de la Ciudad de México.

En el caso específico del Estado de México, las experiencias en cuanto a la implementación del presupuesto participativo se han dado en las administraciones municipales de Ecatepec de Morelos en 2006; Tlalnepantla de Baz y Naucalpan de Juárez en 2014 y Metepec en 2016⁴. Si

³ Diagnóstico del presupuesto participativo como herramienta de construcción colectiva municipal en el Estado de México 2016-2019: sugerencias para su implementación. Diego Alonso Garcés Rubalcava.2021. Disponible en: [Diagnostico_armado ELECTRONICO.indd \(edomex.gob.mx\)](#)

⁴ Ibidem, 68.

bien se puede observar que, en el Estado de México, han sido las propias administraciones municipales quienes en un ejercicio de apertura a la participación ciudadana han buscado implementar el presupuesto participativo, lo cierto es que con el cambio de administraciones se ha perdido la continuidad del ejercicio o en algunos casos se realizó solamente en una ocasión, por lo que en todos los casos se encuentra inactiva su implementación.

A raíz de lo anterior, es que la propuesta pretende que el presupuesto participativo se Introduzca como una política pública exigible dentro de los municipios del Estado de México, para que dicho mecanismo sea implementado bajo una metodología específica en la que los ciudadanos puedan determinar el curso de un porcentaje del presupuesto que se les asigne a los municipios, ejercido bajo capítulos de gasto presupuestal específicos y que a su vez puedan verificar los resultados de la implementación de los proyectos que sean elegidos por la comunidad.

Además de generar grandes beneficios a los habitantes de los municipios, la consumación de un presupuesto participativo permitirá a la ciudadanía y a la sociedad en su conjunto, establecer las acciones que son prioridad de resolver en sus comunidades, dar seguimiento a su desarrollo y sobre todo poder verificar que las obras públicas, los bienes y/o servicios, los programas sociales o cualesquiera que sean los proyectos de primera necesidad sean realmente programados para su ejecución y se pueda tener una rendición de cuentas más transparente evitando así posibles actos de corrupción.

Sin lugar a duda, apostar por el presupuesto participativo conlleva grandes beneficios para la población, especialmente porque las necesidades colectivas son planteadas de primera mano y se puede dar una solución más viable a las problemáticas en gobiernos que den apertura a este tipo de participación ciudadana, que en aquellos que se cierran al diálogo y solo desde su

perspectiva establezcan las necesidades de la población a la que gobiernan sin que ello se acerque a la realidad que se vive.

Por ello, contar con un marco jurídico en el que se establezca la obligación de destinar un porcentaje del presupuesto de los municipios al presupuesto participativo para ser aplicado en los proyectos propuestos por los ciudadanos es indispensable tanto para la construcción de la democracia como para la transparencia y la rendición de cuentas; lo último debido que al tener este tipo de control en las finanzas públicas distribuye, en cierta medida, la concentración del poder en el gobierno, ayudando así a que valores como la solidaridad, la cooperación y la honestidad fortalezcan el vínculo entre la sociedad y el gobierno, abonando en gran medida a la lucha contra la corrupción.

No es un secreto que dentro de las administraciones públicas municipales, la realización de obras públicas o acciones prioritarias únicamente quedan establecidas dentro de los planes de desarrollo o en los informes municipales, sin que existan registros completos sobre el procedimiento de principio a fin, y en ocasiones, se reportan obras que solo existen en documentos sin que haya evidencia física de su realización. Al respecto, el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, derivado del informe de fiscalización a la Cuenta Pública 2020 reportó a los medios que la mayoría de las observaciones a las entidades municipales se debió a falta de documentación, comprobación de gasto, obra pagada y no ejecutada⁵, lo que revela las irregularidades con las que se programan las obras públicas a nivel municipal.

⁵ Disponible para su consulta: <https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/realiza-osfem-2-mil-observaciones-en-edomex-por-28-mil-millones-pesos-en-2020-7802538.html>

Conforme al proceso bajo el que se implementa el presupuesto participativo, existen diversas propuestas, sin embargo, se podría decir que a grandes rasgos engloba los siguientes: diagnóstico, formulación de proyectos, consulta o votación, ejecución y evaluación, por lo que su diseño está encaminado a una supervisión constante por parte de los ciudadanos y la sociedad en general, impidiendo con ello la existencia de irregularidades durante el procedimiento.

Por todo lo anterior, es que se considera importante establecer legalmente al presupuesto participativo como una prerrogativa en el ámbito municipal. Si bien de la revisión a Código Financiero del Estado de México y Municipios, se advierte que en el artículo 289 Ter sí se contemplan asignaciones del presupuesto de Egresos a los programas y proyectos de inversión que deriven del presupuesto participativo, de acuerdo con lo establecido en el artículo “será ejercido en términos de los ordenamientos legales aplicables, y los aspectos operativos serán regulados mediante Reglas de Carácter General que a efecto emita la Secretaría”, es decir, que se le delega a la Secretaría de Finanzas establecer las reglas de operación para la aplicación de éste mecanismo.

No obstante lo anterior, de la revisión documental a los ordenamientos legales en general así como a los lineamientos emitidos por la Secretaría de Finanzas no se advierte que se hayan emitido dichas reglas para su ejecución, por lo que se considera que a pesar de estar incluido como parte de presupuesto, no se han realizado las acciones tendientes a implementar el presupuesto participativo como parte del presupuesto de egresos de los municipios.

Por lo tanto, con el objeto de establecer bien las bases sobre las que ha de operar el presupuesto participativo, se propone que dentro del artículo en cuestión se establezca el porcentaje

destinado por municipio, el cual se estima que se destine el tres por ciento del presupuesto total de cada municipio, recursos que podrán ser ejercidos en los capítulos “2000 MATERIALES Y SUMINISTROS, 3000 SERVICIOS GENERALES, 4000 TRANSFERENCIAS, ASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y OTRAS AYUDAS, 5000 BIENES MUEBLES, INMUEBLES E INTANGIBLES Y 6000 INVERSIÓN PÚBLICA”, conforme al clasificador por objeto de gasto vigente en la entidad.

Lo anterior se estima así, debido a que la implementación del presupuesto participativo contempla diversos proyectos que a propuesta de los ciudadanos pudieran caer en cada una de las clasificaciones, conceptos y partidas de gasto conforme al clasificador. Por ello, con el objetivo de no dejar fuera cualquier propuesta que emane de los ciudadanos en beneficio común y que ayude a cubrir sus necesidades prioritarias se establecen esos capítulos sobre los que se deberá ejercer los recursos asignados conforme al presupuesto de egresos.

No menos importante resulta establecer que la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México deberá emitir los lineamientos para su ejercicio y operación, en un plazo no mayor a tres meses posteriores a la publicación de la reforma al Código Financiero de la Entidad, para que los municipios se encuentren en posibilidad de operar el presupuesto participativo para el próximo ejercicio fiscal.

Finalmente, en cuanto al procedimiento a seguir para su implementación, se propone que al ser un mecanismo de participación ciudadana, se adicione su existencia al párrafo quince del artículo 11 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, a fin de que conforme a las leyes se determine las facultades y atribuciones de la autoridad electoral en el

Estado para la implementación de este tipo de mecanismos de participación ciudadana, por todo lo anterior se proponen las modificaciones siguientes:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México	Tipo de propuesta	Texto actual	Texto propuesto
	Modificación al párrafo quince del artículo 11.	Artículo 11.- [...] La ley determinará las facultades y atribuciones que en materia de candidaturas independientes y de consulta popular tendrá el Instituto Electoral del Estado de México.	Artículo 11.- [...] La ley determinará las facultades y atribuciones que en materia de candidaturas independientes, de consulta popular <u>y de mecanismos de participación ciudadana</u> tendrá el Instituto Electoral del Estado de México.
Código Financiero del Estado de México y Municipios	Tipo de propuesta	Texto actual	Texto propuesto
	Modificación al artículo 289 Ter.	Artículo 289 Ter.- El Presupuesto de Egresos contemplará anualmente las asignaciones destinadas a los programas y proyectos de inversión que deriven del presupuesto participativo, el cual será ejercido en términos de los ordenamientos legales aplicables, y	Artículo 289 Ter.- El Presupuesto de Egresos contemplará anualmente las asignaciones destinadas a los programas y proyectos de inversión que deriven del presupuesto participativo que <u>deberá corresponder por lo menos al tres por ciento del presupuesto anual de cada municipio pudiendo aportar recursos adicionales, mismo que será ejercido en los capítulos 2000,3000,4000,5000 y 6000 conforme al Clasificador</u>

		<p>los aspectos operativos serán regulados mediante las Reglas de Carácter General que al efecto emita la Secretaría.</p>	<p><u>por Objeto de Gasto vigente en la entidad.</u></p> <p><u>Los recursos deberán ser destinados al mejoramiento de espacios públicos, a la infraestructura urbana, obras y servicios, actividades recreativas, deportivas y culturales, entre otras; todas ellas encaminadas a las mejoras de la comunidad y no podrán suplir o subsanar las obligaciones de los municipios.</u></p> <p>Los aspectos operativos serán regulados mediante las Reglas de Carácter General que al efecto emita la Secretaría.</p>
--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

PROYECTO DE DECRETO

LA H. LXI LEGISLATURA

DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO. Se modifica el párrafo decimoquinto del artículo 11 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, para quedar como sigue:

Artículo 11.-

[...]

La ley determinará las facultades y atribuciones que en materia de candidaturas independientes, de consulta popular y de mecanismos de participación ciudadana tendrá el Instituto Electoral del Estado de México.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se modifica el artículo 289 Ter del Código Financiero del Estado de México y Municipios, para quedar como sigue:

Artículo 289 Ter.- El Presupuesto de Egresos contemplará anualmente las asignaciones destinadas a los programas y proyectos de inversión que deriven del presupuesto participativo que deberá corresponder por lo menos al tres por ciento del presupuesto anual de cada municipio pudiendo aportar recursos adicionales, mismo que será ejercido en los capítulos 2000,3000,4000,5000 y 6000 conforme al Clasificador por Objeto de Gasto vigente en la entidad.

Los recursos financieros públicos deberán ser destinados a la ampliación y mejoramiento de áreas verdes, arbolados y espacios públicos, al equipamiento e infraestructura urbana e hidráulica, obras y servicios, forestación y reforestación, así como a la intervención para el desarrollo recreativo, deportivo y cultural de la población, entre otras; todo ello encaminado al bienestar de la sociedad y las mejoras de la comunidad, y no podrán suplir o subsanar las obligaciones de los municipios.

Los aspectos operativos serán regulados mediante las Reglas de Carácter General que al efecto emita la Secretaría.

TRANSITORIOS

PRIMERO. Publíquese el presente decreto en el periódico oficial "Gaceta del Gobierno".

SEGUNDO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial "Gaceta del Gobierno".

TERCERO. Se derogan las disposiciones de igual o menor rango que se opongan al presente decreto.

CUARTO. La Secretaría de Finanzas deberá emitir los lineamientos a que refiere el artículo 286 Ter del Código Financiero del Estado de México y Municipios, en un plazo no mayor a tres meses a partir de la publicación del Decreto.

QUINTO. La Legislatura deberá emitir las reformas correspondientes al Código Electoral del Estado de México, para dar cumplimiento al párrafo decimoquinto del artículo 11 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, previo a la operación del presupuesto participativo para el ejercicio fiscal siguiente.