INICIATIVA

De los Diputados Víctor Hugo Navarro Gutiérrez y Catalino Zavala Márquez, a nombre propio y en representación del GPMORENA

RELATIVA A: Por el que se reforma y adiciona el apartado C del artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

FECHA DE PRESENTACIÓN: Jueves 24 de Octubre de 2019

PRESENTADA POR: MORENA

LEÍDA POR: EL DIP. VICTOR HUGO NAVARRO GUTIERREZ

TRÁMITE: Se turno a la Comision de Gobernacion, Legislacion y Puntos Constitucionales.

XXIII LEGISLATURA DE Baja California

RECIBIDO
OCT 24 2019
DEPARTAMENTO DE PROCESOS PARLAMENTARIOS

SE TURNO A LA COMISION DE GOBERNACION Y LEGISLACION Y PUNTOS CONSTITUCIONALES

Dip. Catalino Zavala Márquez

Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado

Presente.-

El suscrito, diputado integrante del Partido Morena de la XXIII Legislatura del Congreso del Estado de Baja California conjuntamente con el Diputado Catalino Zavala Márquez, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 27 Fracción I, 28 Fracción I y 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; 110, 112 y 113 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo para el Estado de Baja California me permito poner a consideración de esta soberanía, la presente Iniciativa que reforma y adiciona el Apartado C del artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, bajo la siguiente:

Exposición de Motivos

La presente iniciativa tiene por objeto identificar los mecanismos de participación ciudadana en Baja California a efecto de introducir en el marco legislativo local la figura de los presupuestos participativos y está estructurada en seis apartados.

I. Mecanismos de participación ciudadana.
II. Definición y antecedentes del presupuesto participativo
III. El presupuesto participativo en el marco legislativo nacional.
IV. Ventajas y oportunidades.
V. Conclusiones y propuestas de reforma legislativa para introducir el presupuesto participativo en Baja California.
Anexo: Fuentes consultadas

Para ello en el primer y segundo apartado se identificarán en el marco legislativo federal y estatal los instrumentos de participación ciudadana, conceptualizando cada uno de ellos.

En el tercer apartado se describirán de manera sucinta los antecedentes del presupuesto participativo y una serie de comentarios en torno a su implementación en Porto Alegre Brasil, distinguiéndose adicionalmente algunas diferencias en su implementación por diversos países como puede ser de forma directa e indirecta. Además se presentan algunas conceptualizaciones doctrinales.

El cuarto apartado denominado el presupuesto participativo en el marco legislativo nacional identifica los capítulos de las leyes estatales que regulan el presupuesto participativo, así como la conceptualización registrada para este instrumento en la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Baja California, la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León y la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco.

El quinto apartado se denomina Ventajas del presupuesto participativo y en el se enuncian las aportaciones de este instrumento a la democracia representativa y se identifican algunos factores de éxito para su instrumentación. Por último, en el sexto apartado denominado conclusiones y propuestas de reforma legislativa para introducir el presupuesto participativo en Baja California se presenta el proyecto de reforma constitucional para su introducción en Baja California, así como los factores que deben considerarse en las reformas a las leyes reglamentarias que se deriven de esta reforma constitucional.

I. Mecanismos de participación ciudadana

2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece diversos mecanismos de participación ciudadana. En primer término se reconoce en el

artículo nueve el derecho de asociación, estableciendo que no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.

En segundo lugar en el segundo y tercer párrafo del artículo 26 se establece que mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Asimismo, se faculta al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

En tercer lugar se establecen en el artículo 35 como derechos de la ciudadanía:

I. Votar en las elecciones populares;

II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. ...

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Nacional Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley, y

VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional...

Por su parte, el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 establece que 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.

De lo anterior se deduce que existen en la CPEUM, cuatro formas de participación, a través del voto (votando y siendo votado), asociándose, iniciando leyes y mediante la consulta popular. Además se establece como una obligación de los Ayuntamientos asegurar la participación ciudadana y vecinal.

2.2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California (CPELSBC)

En el marco legislativo estatal, específicamente en el artículo cinco de la CPELSBC se establecen, además del voto, cuatro mecanismos de participación ciudadana, la consulta popular, la iniciativa ciudadana, el plebiscito y el referéndum.

Respecto a la consulta popular, se establece que se realizará sobre temas de amplio interés estatal, siempre que así lo acuerde el Congreso, a solicitud de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, del Gobernador, o de por lo menos el dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. En lo que respecta a la Iniciativa Ciudadana es el mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Estado podrán presentar propuestas para crear, modificar, reformar, adicionar, derogar o abrogar leyes o decretos, con las excepciones y demás requisitos que contemple la Ley. Esta podrá presentarse por escrito ante el Congreso del Estado, siempre que se acompañe de los nombres y firmas de por los menos quinientos ciudadanos incluidos en la lista nominal de electores del Estado.

De lo anterior, se deduce que además de los mecanismos de participación ciudadana existentes en el ámbito federal, se encuentran el plebiscito y el referéndum que no están conceptualizados en la CPELSBC, pero si en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.

El artículo 13 de esta Ley establece que el plebiscito tiene por objeto el consultar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo a los actos del Poder Ejecutivo y de los Ayuntamientos, que se consideren como trascendentes en la vida pública en los diversos ámbitos de competencia, así como también en los actos del Congreso del Estado referentes a la formación de nuevos municipios dentro de los límites de los existentes o la supresión de alguno de estos.

Por su parte, el artículo 24 define que el referéndum es el proceso mediante el cual los ciudadanos manifiestan su aprobación o rechazo a las modificaciones, reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución del Estado o a las leyes que sean trascendentes para la vida pública del Estado y en el caso de los ayuntamientos la creación, modificación, reforma, adición, derogación o abrogación de los reglamentos que sean trascendentes para la vida pública del municipio.

Adicionalmente, exclusivamente en la Ley de Participación Ciudadana de Baja California, específicamente en el artículo dos se enumera como instrumento de participación ciudadana el presupuesto participativo. En este mismos sentido, el articulo 81 lo define como el instrumento de participación ciudadana a través del cual se reconoce a los ciudadanos de los municipios, la potestad de presentar propuestas para la realización de obras públicas para que sean valoradas y en su caso aprobadas por sus cabildos en el Presupuesto de Egresos Municipal de cada año, conforme a las disposiciones contenidas en el reglamento municipal de la materia.

En esta definición y enumeración de los mecanismos de participación ciudadana en Baja California el presupuesto participativo adolece de instrumentos efectivos legales para su implementación como son:

1. Es el único instrumento de participación ciudadana que no tiene sustento constitucional en Baja California

2. Es el único instrumento que no está regulado en la Ley de Participación Ciudadana ni en otra ley, ya que el mismo queda al arbitrio de la autoridad municipal.

En síntesis se identifican en el marco legislativo de Baja California, además del voto, cuatro mecanismos de participación ciudadana, la consulta popular, la iniciativa ciudadana, el plebiscito y el referéndum. Sin embargo, estos instrumentos no han sido utilizados en Baja California en las últimas dos décadas, excepto el plebiscito realizado en el año 2012 para municipalizar San Quintín que no alcanzó el 10% de participación requerido para ser vinculatorio. En este contexto se puede plantear la interrogante de si es justificable crear mecanismos adicionales de participación ciudadana si no van a ser utilizados.

Considero como una premisa para el fortalecimiento democrático que la participación ciudadana debe ampliarse y buscar cauces para gestionar en equipo con la ciudadanía nuevas formas de canalizar la demanda social que contribuyan a promover la participación efectiva de la ciudadanía para introducir temas en la agenda pública, fomentar el conocimiento de la cosa pública para que el pueblo a través del acceso a la información identifique los métodos de intervención en las decisiones gubernamentales, llevar un control de la agenda para que las mayorías se sumen no solo a decidir que proyectos se instrumentarán, sino que adicionalmente participe y colabore en la ejecución de los mismos.

En este contexto se plantea la introducción de la figura jurídica y administrativa del presupuesto participativo en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. Además para su implementación se considera necesaria su regulación en las siguientes leyes estatales:

1. Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California
2. Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado de Baja California
3. Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California

4. Ley de Planeación para el Estado de Baja California

"Las concepciones de la participación ciudadana son diversas: un modelo clásico la concibe como una forma indirecta de intervención, complementaria de la democracia representativa".[1] Por otra parte diversos autores equiparan participación con deliberación, y en este sentido, "la asocian al proceso de formación de la opinión pública, lo que contribuiría a incrementar virtudes cívicas, aun cuando no se llegue a la toma de decisiones".[2] De estos dos puntos de vista, se puede inferir que el presupuesto participativo coadyuva al cumplimiento de estos tres objetivos, ya que es un instrumento que puede permitir la complementación de la democracia representativa, la formación de opinión pública y el incremento de las virtudes cívicas.

El artículo 3 de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, la conceptualiza como el conjunto de actividades mediante las cuales toda persona tiene el derecho individual o colectivo para intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno de manera efectiva, amplia, equitativa, democrática y accesible; y en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, gestión, evaluación y control de planes, programas, políticas y presupuestos públicos.

El presupuesto participativo como instrumento de la democracia directa complementa la democracia representativa y fortalece por ende el sistema democrático. "La capacidad de autodeterminación política, fruto de la posibilidad de comprender las diferentes opciones y de discriminar entre ellas las que se consideran preferibles para la orientación de la sociedad es una exigencia inherente a la participación y su ausencia es un límite lógico a ese derecho".[3]

---

[1] Welp Yanina, "La participación ciudadana como compromiso democrático", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, UNAM, Número 10, Julio – Diciembre 2016, p. 101.
[2] Ibidem, p. 102.
[3] Presno Aguilera, Miguel, "La titularidad del derecho de participación política", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXV, núm. 104, México, UNAM, Mayo- Agosto 2002, p. 523

II. Definición y antecedentes del presupuesto participativo

"Desde mediados de la década de 1970, puede apreciarse la inclusión de la temática de la gobernabilidad en las agendas políticas para el desarrollo de los países centrales en sintonía con la crisis del Estado de Bienestar. En la década siguiente, en los países de América Latina comenzaría una etapa caracterizada por tres procesos: la reestructuración económica como consecuencia del agotamiento fiscal y producto del pago de la deuda externa; el debilitamiento del Estado en su rol de interventor, por ende su crítica y minimización, y las reaperturas democráticas en los países de la región".[4]

Jaime Cárdenas expone diversas razones que explican en el caso mexicano la crisis de gobernabilidad anteriormente expuesta:

1. La lentitud de los políticos para arribar a arreglos institucionales democráticos.
2. La propensión de la clase política a protegerse a costa del Estado de derecho cuando existen imputaciones de ilicitudes en su contra.
3. A la falta de transparencia en los procedimientos por medio de los cuales se arriba a las decisiones.
4. La partidocracia que comienza a constituirse en el país.
5. La falta de canales de participación ciudadana directa en las cuestiones públicas.
6. La debilidad de los mecanismos de control y de fiscalización del Estado.
7. La ausencia de una cultura y prácticas de rendición de cuentas.
8. La debilidad de los mecanismos de control del congreso y a la ausencia de democracia en el ámbito legislativo.
9. La poca importancia que aún tienen las vías jurídicas para solucionar conflictos y reivindicaciones sociales, políticas y económicas.

[4] Mariel Sorribas Patricia y Garay Reyna Zenaida, "La participación, entre la democracia participativa y la democracia directa, Aportes desde un enfoque psicosocial", Polis, vol. 10, núm. 2, 2014, p. 40.

10. La ausencia de una cultura de la desobediencia civil respecto a leyes, programas o políticas públicas injustas o alejadas de los intereses ciudadanos".[5]

Se puede ubicar como otro de los antecedentes del presupuesto participativo el contexto social y político de la década de los ochenta, marcado por la caída de los regímenes autoritarios en América del Sur acompañado además en Brasil de una reforma constitucional en 1988 que fortaleció el federalismo, garantizando tasas de transferencia más altas a los municipios y mayor responsabilidad en la gestión de los servicios públicos, tal como sucedió en el caso mexicano a partir de 1998 con la introducción del Ramo 33.

"Desde que a finales de la década de los ochenta, en Porto Alegre, se implementó por primera vez el presupuesto participativo como una política pública que permite que los ciudadanos diseñen con las autoridades la forma en que se implementará el presupuesto público, ha cobrado un gran auge a nivel mundial, para llegar a ser una de las formas de democracia participativa más utilizada y debatida".[6]

"Hoy se cuenta con más de tres mil experiencias en el planeta, todas ellas con distintas formas y diseños institucionales. En América Latina se concentra un porcentaje importante de esas experiencias (si consideramos los dos países que ostentan leyes, Perú y República Dominicana) y ha sido el continente donde más rápido se han extendido estos mecanismos de democracia participativa"[7].

"Respecto a la forma de participación ciudadana en el presupuesto participativo se pueden distinguir dos estilos totalmente diferenciados. Chile, Uruguay y Argentina representan el primer estilo de participación ciudadana. En estos casos la ciudadanía participa directamente en la "decisión" de los proyectos, mediante el voto

---

[5] Cárdenas Gracia, Jaime, "El modelo participativo y deliberativo", *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Numero 11, Julio – Diciembre 2004, p. 68.
[6] Ayala Sánchez Alfonso y Hernández Polanco José, "Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades" en Ayala Sánchez Alfonso (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, México, UNAM, 2014, p. 75.
[7] Montecinos, Egon, "Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos" *Política y Gobierno*, México, CIDE, Volumen XXI, núm. 2, II Semestre de 2014, p 355.

universal de personas mayores de 15 años (generalmente se usa ese mínimo de edad). No obstante, la selección de proyectos que van en la papeleta de votación, previamente se realiza en asambleas barriales o territoriales donde participan mayoritariamente representantes de organizaciones sociales (en algunos casos también instituciones)".[8]

El segundo estilo de participación se observa en los casos de República Dominicana y Perú. En ellos, "la ciudadanía no participa directamente en la "decisión" de los proyectos que se ejecutan mediante el presupuesto participativo, básicamente esa función recae en dirigentes sociales. La priorización y decisión de necesidades la realizan representantes de organizaciones e instituciones públicas y privadas, que para el caso peruano son llamados "agentes participantes. Éstos deben ser únicamente representantes de organizaciones sociales o territoriales que, frente a una convocatoria realizada por el municipio o gobierno regional, se deben inscribir y tomar parte en una capacitación administrativa (manejo de formularios y formulación de iniciativas), para luego definir prioridades. En el caso de la selección de proyectos, la última palabra la tiene el concejo municipal o regional".[9]

Esta figura de la democracia directa, se puede conceptualizar como un "instrumento que proporciona a los Gobiernos locales un muestreo de las necesidades e inquietudes que su población desea que se atiendan de forma prioritaria".[10] Otra concepción la considera como "un dispositivo que permite a los ciudadanos no elegidos participar en la concepción o la repartición de fondos públicos".[11]

"La función de este ejercicio consiste en convocar a los habitantes de una demarcación territorial o municipio para que seleccionen, dentro de un conjunto de asignaturas propuestas por sus autoridades, las áreas administrativas que deben

---

[8] Montecinos, Egon, "Diseño institucional..."cit., p. 367.

[9] Ibidem, p. 368.

[10] Escamilla Cadena, Alberto, "El presupuesto participativo en la Ciudad de México: modalidades y resultados" Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad, México, vol. XXVI, núm. 74, enero- abril de 2019, p. 169.

[11] Ganuza, Ernesto y Sintomer, Yves, "Democracia participativa y modernización de los servicios públicos" Transnational Institute, p. 19. Disponible en http://www.iesa.csic.es/publicaciones/120120127.pdf (Octubre 2019)

ser atendidas en el corto plazo. La opinión de los ciudadanos se expresa a través de una consulta, y una vez que eligen los temas, sus Gobiernos destinan una parte del presupuesto que reciben a la atención de los rubros que han priorizado la mayoría de los participantes".[12]

En síntesis el ´presupuesto participativo "se presenta como medio efectivo para complementar y legitimar las instituciones" de las democracias representativas"[13]. La democracia significa etimológicamente el poder del pueblo y en este sentido implica involucrarlo en la toma de decisiones por lo que las acciones de gobierno deben ser incluyentes, abiertas y transparentes.

"Frente a esto, es necesario considerar que el ejercicio de la ciudadanía en la democracia no se agota, por lo tanto, en el momento del sufragio, el cual es uno de los puntos clave entre representación y participación, sino que existen otros instrumentos como la consulta popular, el plebiscito, el referéndum, la contraloría social, las audiencias públicas, el presupuesto participativo, entre otros, que permiten el diálogo entre representantes y ciudadanos para enriquecer la acción de gobierno".[14]

III. El presupuesto participativo en el marco legislativo nacional.

El artículo siete de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México considera 19 mecanismos de participación ciudadana subdivididos en tres apartados, Democracia Directa, Democracia Participativa y Gestión, Evaluación y Control de la Función Pública. El presupuesto participativo se encuentra enmarcado en el apartado de Democracia Participativa conjuntamente con la Colaboración Ciudadana, la Asamblea Ciudadana, las Comisiones de Participación Comunitaria, las Organizaciones Ciudadanas y la Coordinadora de Participación Comunitaria.

---

[12] Escamilla Cadena, Alberto, "El presupuesto participativo..." cit., pp. 174-175.
[13] Montecinos, Egon "El Presupuesto Participativo en América Latina, ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?", Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 44, junio 2009, p. 4.
[14] Ayala Sánchez Alfonso y Hernández Polanco José, "Los presupuestos participativos...." cit., pp. 76-77.

La Ciudad de México es la entidad con mayor experiencia en la instrumentación del presupuesto participativo que está regulado en 19 artículos (116 al 134) contenidos en el Capítulo VI de la Ley de Participación Ciudadana. Esta conceptualizado en el artículo 116 como el instrumento, mediante el cual la ciudadanía ejerce el derecho a decidir sobre la aplicación del recurso que otorga el Gobierno de la Ciudad, para que sus habitantes optimicen su entorno, proponiendo proyectos de obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana, y, en general, cualquier mejora para sus unidades territoriales.

Por su parte, la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León lo regula en el Capítulo Quinto contenido en seis artículos de manera general para su instrumentación por parte de los Ayuntamientos. Está definido en el artículo 53 como el mecanismo mediante el cual las y los ciudadanos, por medio de las asambleas ciudadanas o juntas de vecinos que existan en el sector o fraccionamiento respectivo, eligen y definen los proyectos, realización de obras o ejecución de programas a cargo del presupuesto de egresos municipal en esta modalidad, bajo la administración, ejecución y responsabilidad de las autoridades municipales correspondientes.

En este mismo sentido, la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco lo regula en el Capítulo Décimo contenido también en seis artículos de manera general para su instrumentación tanto por parte del Estado, como de los Ayuntamientos. Está definido en el artículo 105 como el mecanismo de participación mediante el cual los habitantes del Estado definen el destino de un porcentaje de los recursos públicos, para lo cual el Gobierno del Estado proyecta anualmente en el presupuesto de egresos una partida equivalente al menos al quince por ciento del presupuesto destinado para inversión pública.

La eficacia del proceso depende de una serie de factores de orden político, burocrático, territorial, financiero, legal y cultural en la que deben involucrarse

diversas instancias de gobierno para ejecutar los proyectos. Algunos factores de éxito son los siguientes:

1. "Voluntad política: los encargados de instrumentar el presupuesto participativo deben estar comprometidos con la apertura de canales que permitan la participación ciudadana.
2. Capital social: la comunidad local debe tener asociaciones civiles dispuestas a participar en los asuntos públicos.
3. Personal competente: la administración estatal y municipal debe contar con empleados técnicamente calificados.
4. Recursos suficientes: los Gobiernos deben contar con fondos suficientes para la ejecución de proyectos públicos y de programas sociales.
5. Plataforma legal y tecnológica: las leyes y el uso de las tecnologías de la información deben incentivar la participación ciudadana".[15]

IV. Ventajas del presupuesto participativo

La regla de la mayoría y la regla de la unanimidad no son por sí mismas suficientes para la toma de decisiones por lo que deben considerase otros elementos:

1. El conocimiento de los intereses y necesidades de otros, lo que implica la inclusión de todos los sectores de la sociedad en la deliberación pública con el propósito que los individuos tengan oportunidad de tomar decisiones que les ayuden a dar un orden de preferencias a sus intereses.
2. La necesidad de presentar intereses, necesidades, y preferencias en un marco argumentativo, de justificación permanente de cada punto de vista.
3. La discusión con otros contribuye a detectar errores fácticos y lógicos, pues no es común que la mayoría de la gente cometa el mismo error.
4. La exigencia de ponernos "en los zapatos de los demás" conociendo no sólo sus intereses sino sus emociones, lo que supone poseer la facultad intelectual de la imaginación y el atributo de la empatía.

[15] Escamilla Cadena, Alberto, "El presupuesto participativo..."cit., p. 177.

5. El atributo del consenso —por encima de la mera negociación que se lleva a cabo sobre la base de puros intereses—, dado que cuando los individuos y facciones compiten apoyados en sus respectivas fuerzas, valores tales como la igualdad son puestos en peligro, los derechos no son asegurados, surgen problemas de acción colectiva y, lo que es peor aún, no existe ningún sustento para presumir que el resultado del proceso será justo.
6. La tendencia colectiva hacia la imparcialidad derivada de la colegiación de las decisiones en un proceso de participación incluyente y de deliberación.[16]

Cada vez son más necesarias posiciones que reclamen y exijan más participación en lo público junto con más democracia en los ámbitos políticos, sociales y aún científicos, como respuesta a los diferentes problemas que nuestra sociedad enfrenta. En "nombre de la democracia se llega a pedir con razón un mayor grado de intervención en y por parte del ámbito público, al igual que en nombre de los propios intereses públicos".[17]

Algunos teóricos denominan a estas posiciones como una nueva gobernanza sustentada y legitimada "en la aplicación generalizada de los principios de descentralización, participación ciudadana, mejora de la gestión, desregulación, transparencia, eficiencia y rendición responsable de cuentas a la estructura y operación de las organizaciones públicas".[18] Esta nueva gobernanza tiene por objeto atender el mayor número de demandas de la ciudadanía maximizando el uso eficaz de los recursos públicos, así como también evitar que intereses particulares rebasen el interés público.

"La importancia de los presupuestos participativos como instrumento de la participación ciudadana radica en que el proceso presupuestario, por una parte, está ligado al interés público por definir las estrategias en el uso de los recursos públicos

[16] Nino, Santiago Carlos, *La constitución de la democracia deliberativa*, España, Gedisa 1997, pp. 166-180.
[17] Cárdenas Gracia, Jaime, "El modelo participativo. ..." cit., p. 63.
[18] Sosa López José, "Gobiernos locales y desarrollo territorial en México", *Frontera norte*, México, vol. 24, núm. 47, enero- junio 2012, p. 173.

escasos, pero por la otra implica también una relación de diálogo entre Estado y sociedad, en la que aquel se retroalimenta de la experiencia de los ciudadanos".

Adicionalmente, "el denominado 'saber de uso' implica el reconocimiento de la experiencia de lo cotidiano y del terreno que posee el ciudadano común, un saber siempre singular y que está ligado a su rol de usuario de los servicios públicos locales, que no se origina en una experiencia cívica-democrática, sino en una experiencia permanente de habitar y consumir, de vivir su vida privada en un territorio dado".[19]

V. Conclusiones y propuestas de reforma legislativa para introducir los presupuestos participativos en Baja California.

"Una concepción deliberativa y participativa de la democracia es una concepción dialógica basada en la comunicación intersubjetiva entre los ciudadanos. Es, por lo mismo, una visión que pretende ser incluyente y que además basa la toma de decisiones en la argumentación y en la publicidad de procedimientos y resultados".[20] "El federalismo supone el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas del poder central que tienen su propia sustantividad y que en esa virtud reclaman un campo propio de acción jurídico política traducido entre otras cosas en la posibilidad de crear por si mismos normas jurídicas".[21]

"Es común dentro de las Constituciones que crean regímenes federales, en la Constitución Mexicana se reconoce a todas las entidades federativas un estatuto jurídico común, sin hacer diferencias entre ellas"[22] tal como se encuentra establecido en el artículo 116 de la CPEUM. "Esto no obsta para que luego cada entidad federativa pueda diseñar a partir de los márgenes que impone la

[19] Annunziata, Rocío, "'Proximidad', representación y participación. El presupuesto participativo en Argentina", *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, Ecuador, vol. 15, núm. 40, Mayo, 2011 p. 62.
[20] Cárdenas Gracia, Jaime, "El modelo participativo. ..." cit., p. 56.
[21] Carbonell, Miguel, "El federalismo en México, principios generales y distribución de competencias", *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, México, UNAM, 2003, p 380.
[22] Ibidem, p. 384.

Constitución Federal un marco más o menos amplio de actuación según su propio ordenamiento jurídico local"[23]

La fórmula del artículo 124 constitucional establece un sistema rígido de distribución de competencias. Según dicha fórmula, típica del llamado federalismo dual, pareciera que se configura un sistema en el que de manera clara se puede determinar que una competencia corresponde ya sea a la Federación o a las entidades federativas.[24] En este sentido y toda vez que la figura jurídica del presupuesto participativo no es una facultad expresamente concedida a los funcionarios federales, se entiende reservada al ámbito estatal.

"La base del "principio democrático" descansa en el hecho de que "todo poder emana del pueblo", es decir, que todo poder se basa en elementos públicos, legitimándose cada vez a través de lo público, así como de que el poder está controlado debiendo responder y responsabilizarse públicamente".[25]

La complejidad en las fórmulas de organización del federalismo, ya sea bajo un régimen autoritario o bajo un régimen constitucional de derecho, permite dar mayor flexibilidad al sistema en su conjunto. "Flexibilidad para adaptarse a los cambios, responder a nuevos retos y generar soluciones a problemas no previstos. La flexibilidad en un sistema federal permite y estimula la cooperación, la acción conjunta y coordinada, además de que hace posible compartir tramos de políticas públicas",[26] como es el caso de la introducción del presupuesto participativo en Baja California.

Montecinos apunta que los presupuestos participativos en América Latina enfrentan diversos desafíos:

---

[23] Carbonell, Miguel, El federalismo en México..."cit., p 385
[24] Serna de la Garza, José, "Federalismo y sistemas de distribución de competencias legislativas" en Hernández Antonio y Valadez Diego (coords.), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*, México, UNAM, 2003, p. 313.
[25] Cárdenas Gracia, Jaime, "El modelo participativo. ..." cit., p. 60.
[26] Serna de la Garza, José, "Federalismo...", p. 323.

1. Fortalecimiento de la sociedad civil como contrapeso a la voluntad política, focalizando los esfuerzos de parte del Estado, universidades y ong ya no tanto en buscar la sensibilidad política del gobernante para que inicie estos procesos, sino en generar capacidades "democráticas" en la propia sociedad civil
2. La voluntad política sumada a otras condicionantes colaterales como un contexto legal favorable, un proceso de descentralización pro participación, recursos fiscales suficientes y personal municipal competente, configuran el conjunto de condiciones que determinan el desarrollo del PP en América Latina.
3. Pasar del presupuesto participativo hacia un sistema local de participación ciudadana. En los casos en los que el PP aparece en un contexto de relación horizontal y democrática con la sociedad civil (caso de Villa El Salvador de Perú y Villa González en República Dominicana), se refuerza mucho más la gestión participativa de un gobierno regional o local.
4. Vincular la planificación con la participación ciudadana, lo que implica que el PP no puede actuar aisladamente de otros dispositivos de participación ciudadana, tampoco debería estar desvinculado de los instrumentos de planificación regulares de la gestión municipal y regional. En los países observados se ha evidenciado que cuando el PP se ve reducido a financiar obras menores que no se vinculan con planes estratégicos, planes de desarrollo, puede ir perdiendo valor "político" para el gobernante y para el ciudadano".[27]

Para introducir la figura jurídica del presupuesto participativo en Baja California, en primer término se considera introducir esta figura en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California y en segundo lugar reformar y adicionar las leyes mencionadas en el apartado dos de este artículo denominado Mecanismos de participación ciudadana contemplando en la regulación como mínimo lo siguiente

[27] Montecinos, Egon, "Diseño institucional..."cit., p. 372.

1. Identificación de necesidades en una demarcación determinada de los municipios
2. Elección de Comités ciudadanos
3. Presentación de proyectos de inversión por parte de los comités ciudadanos
4. Un área especializada del Ayuntamiento conjuntamente con el Gobierno del Estado que asesore a los Comités Ciudadanos en la elaboración de proyectos y dictamine la viabilidad técnica y presupuestal de los mismos.
5. Una Campaña de difusión de los proyectos dictaminados como viables para que estos sean priorizados por los ciudadanos.
6. Mezcla de recursos del Gobierno del Estado y de los Ayuntamientos para financiar los proyectos seleccionados.

Por lo anteriormente expuesto, fundado y motivado, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California para quedar como sigue:

Único: Se reforma y adiciona el apartado C del artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California para quedar como sigue:

Artículo 5. ...

. ...

. ...

. ...

. ...

. ...

. ...

Apartado A. ...

Apartado B . ...

APARTADO C. Participación Ciudadana.

Los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana serán la Consulta Popular, el Plebiscito, el Referéndum, la Iniciativa Ciudadana y el Presupuesto Participativo.

. ...

. ...

Tratándose de Plebiscito, Referéndum, Consulta Popular y Presupuesto Participativo, la participación ciudadana podrá realizarse a través de medios electrónicos, en los términos que determine la Ley.

. ...

. ...

. ...

. ...

La Consulta Popular, Plebiscito, Referéndum y presupuesto participativo, que se celebren en años electorales, deberán realizarse el mismo día de la jornada electoral para la celebración de elecciones ordinarias en el Estado.

. ...

Apartado D. ...

Apartado E. ...

Artículos Transitorios

PRIMERO.- Envíese el proyecto a los Ayuntamientos para dar cumplimiento al procedimiento establecido en el artículo 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

SEGUNDO.- Las presentes reformas entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

TERCERO.- El Congreso del Estado tendrá un plazo de 60 días posterior a la promulgación de este decreto para legislar las leyes reglamentarias.

Dado en el salón de sesiones "Benito Juárez García"

Mexicali B.C. a los días de su presentación

ATENTAMENTE

Dip. Víctor Hugo Navarro Gutiérrez

Dip. Catalino Zavala Márquez

Dip. Juan Manuel Molina García

Dip. Juan Melendrez Espinoza