



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES

**Reunión de la Comisión de
Asuntos Políticos,
Municipales y de la
Integración del Parlamento
Latinoamericano y Caribeño**

Ciudad de México

4 y 5 de abril de 2019



Serie América

N° 25



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
DIPLOMACIA PARLAMENTARIA



REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS POLÍTICOS, MUNICIPALES Y DE LA INTEGRACIÓN DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO

Ciudad de México
4 y 5 de abril de 2019



Serie: América

N° 25



DIPLOMACIA PARLAMENTARIA

REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS POLÍTICOS, MUNICIPALES Y DE LA INTEGRACIÓN DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO

**Ciudad de México
4 y 5 de abril de 2019**

ÍNDICE

I. Programa de la Reunión.	4
II. El Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino).	8
III. Documentos de Apoyo.	18
• Resumen del Acta de la Reunión Extraordinaria de la Comisión de Asuntos Políticos, Municipales y de la Integración del Parlamento Latinoamericano y Caribeño. Panamá, 29 y 30 de noviembre de 2018.	20
• Proyecto de Ley Marco para Promover la Gestión Integral y Conjunta de las Zonas de Frontera. Documento aportado por Parlatino.	21
• Nota Informativa. Gestión de Fronteras en América Latina y México. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano.	26
• Declaración de Bases Mínimas sobre el Presupuesto Participativo como Política Pública de Participación e Integración Ciudadana. Documento aportado por Parlatino.	32
• Nota Informativa. Bases Mínimas para la Elaboración de Presupuestos Participativos como Política Pública de Participación Ciudadana y de Cumplimiento de Objetivos de Desarrollo Sostenible. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano.	35





I. Programa de la Reunión





**XXXI REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS POLÍTICOS,
MUNICIPALES Y DE LA INTEGRACIÓN DEL PARLAMENTO
LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO**

México, 4 y 5 de abril de 2019

Lugar de las reuniones Senado de México

Directiva:

Presidente: Sen. Miguel Ángel Osorio Chong (México)
1er. Vicepresidente: Dip. Guillermo A. Palacios (Venezuela)
2do. Vicepresidente: Sen. Endy Croes (Aruba)
Secretario: Dip. Roberto Thompson Chacón (Costa Rica)

AGENDA PRELIMINAR

3 DE ABRIL	
	Llegada de los parlamentarios y traslado al hotel.
4 DE ABRIL	
8:30 am	Traslado de los parlamentarios al lugar de la reunión.
Sala: Comisión Permanente, sótano 1 09:00 am	Acto de instalación de las Comisiones Autoridades de México: <ul style="list-style-type: none"> – Sen. Martí Batres Guadarrama, Presidente del Senado de México. – Sen. Vanessa Rubio, Vicepresidenta ante el Parlatino. Autoridades del Parlamento Latinoamericano <ul style="list-style-type: none"> – Dip. Pablo González, Secretario General. – Dip. Rolando González Patricio, Secretario de Comisiones. – Sen. Jorge Pizarro, Secretario de Relaciones Interinstitucionales. – Directivos de Comisiones. Fotografía oficial.
9:40 am	



Sala 4 de la planta baja 10:00 am	Inicio de la Reunión Designación de un Secretario Relator Tema I Análisis de la Ley Modelo para Promover la Gestión Integral y Conjunta de Zonas de Frontera, devuelta a la Comisión con observaciones.
10:30-10:45 am	Receso para café.
10:45 am	Continuación de los trabajos.
Salón de plenos, piso 1 11:30-11:50 am	Saludo al pleno.
Piso 2 14:10-15:30 pm	Almuerzo ofrecido por el Senado de México.
15:45 pm	Tema II Informe sobre bases mínimas para la elaboración de presupuestos participativos como política pública de participación ciudadana y de cumplimiento de objetivos de desarrollo sustentable. Debate y conclusiones.
18:30 pm	Final de la jornada Cena ofrecida por el Senado de México a las delegaciones (traslado).
5 DE ABRIL	
08:30 am	Traslado de los parlamentarios al lugar de la reunión.
Sala 4 de la planta baja 09:00 am	Continuación de los trabajos.
10:00-10:45 am	Receso para café.
10:45 am	Continuación de los trabajos Debate y conclusiones.
	Aprobación de documentos Lectura y aprobación del acta.
	Fin de la jornada Traslado a los hoteles.
	Almuerzo libre.



II. El Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino)

Nota informativa que describe al Parlamento Latinoamericano y Caribeño y su composición, así como la participación de México en dicho Foro.



EL PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO (PARLATINO)

Nota Informativa¹

El Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino) es un Organismo autónomo de carácter regional, el cual, desde su fundación, ha buscado ser un mediador en los distintos conflictos entre sus países integrantes, es también un defensor de los principios de integración, no intervención, y autodeterminación de los pueblos que se encuentran en el centro de la política exterior de sus miembros.

Este foro se constituyó formalmente el 10 de diciembre de 1964 mediante la Declaración de Lima, y el 16 de noviembre de 1987 se firmó el Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano, en cuyo Artículo 1° quedó establecido como "(...) un organismo regional, permanente y unicameral, integrado por los Parlamentos Nacionales de los países soberanos e independientes de América Latina y el Caribe, elegidos democráticamente mediante sufragio popular (...)". Sus principios permanentes son:

- La defensa de la democracia;
- La integración latinoamericana y caribeña;
- La no intervención;
- La autodeterminación de los pueblos;
- La pluralidad política e ideológica como base de una comunidad latinoamericana democráticamente organizada;
- La igualdad jurídica de los Estados;
- La condena a la amenaza y al uso de la fuerza contra la independencia política y la integridad territorial de cualquier Estado;
- La solución pacífica, justa y negociada de las controversias internacionales;
- La prevalencia de los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados.

Entre sus propósitos, están:

- Velar por el estricto respeto a los derechos humanos;
- Defender la plena vigencia de la libertad, la justicia social, la independencia económica y el ejercicio de la democracia representativa y participativa, con elecciones libres y transparentes y con estricto apego a

¹ Elaborada en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano.

los principios de la no intervención y de la libre autodeterminación de los pueblos y la vigencia del Estado de Derecho.

- Fomentar el desarrollo económico y social de la comunidad latinoamericana y pugnar porque alcance la plena integración económica, política, social y cultural de sus pueblos;
- Luchar por la supresión de toda forma de colonialismo, neocolonialismo, racismo y cualquier otra clase de discriminación en América Latina y el Caribe;
- Estudiar, debatir y formular políticas de solución a los problemas sociales, económicos, culturales, ambientales y de política exterior de la comunidad latinoamericana y caribeña;
- Contribuir a la consecución de la paz, la seguridad y el orden jurídico internacionales, denunciando y combatiendo el armamentismo y la agresión de quienes sustenten la política de la fuerza, que son incompatibles con el desarrollo económico, social, cultural, tecnológico y ambiental de los pueblos de América Latina y el Caribe;
- Propugnar por el fortalecimiento de los parlamentos de América Latina y el Caribe, garantizando así la vida constitucional y democrática de los Estados,
- Impulsar la armonización legislativa mediante la elaboración de proyectos de leyes modelo.

Los idiomas oficiales de trabajo son el español y el portugués, y su sede actualmente se encuentra en Panamá.

Cabe mencionar que sus principios no son sólo una declaración abstracta puesto que se ven materializados en propuestas legislativas por medio de Leyes Modelo.

Actualmente, el Parlatino cuenta con 23 Países Miembros: Argentina, Aruba, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Curazao, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Isla de San Martín, Surinam, Uruguay y Venezuela.

Descripción General del Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano

El Tratado consta de nueve artículos, a saber:

Artículo I. El Parlamento; Artículo II. Principios; Artículo III. Propósitos; Artículo IV. Los Miembros; Artículo V. Órganos; Artículo VI. Personalidad y Prerrogativas; Artículo VII. Gastos; Artículo VIII. Sede y Artículo IX. Clausulas Finales.²

El Artículo V, denominado “Órganos”, estipula la composición y las funciones de los órganos que compondrán el Parlatino: la Asamblea, la Junta Directiva, las Comisiones Permanentes y la Secretaría General.

A continuación, se presenta un resumen de las funciones de cada uno de estos órganos:

La Asamblea

La Asamblea es el órgano principal del Parlatino y está integrada por todos los Estados Partes del Tratado de Institucionalización, los cuales se reúnen ordinariamente cada año en la Sede Permanente. Las delegaciones nacionales están compuestas por un número máximo de doce miembros que deben ser proporcionales a los partidos políticos o grupos parlamentarios de sus respectivas legislaturas las cuales cuentan con derecho a voto.³

Para sesionar la Asamblea requiere de la asistencia de más de la mitad de los Parlamentos miembros, cuyos delegados representen, por lo menos, un tercio del total de votos.

En el ámbito de sus atribuciones, la Asamblea aprueba los acuerdos, las recomendaciones o resoluciones y tiene, asimismo, la facultad de suspender a un Parlamento miembro cuando no se cumplan los requisitos establecidos en el Tratado.⁴

La Asamblea elige al Presidente, al Presidente Alterno, al Secretario General, al Secretario General Alterno, al Secretario de Comisiones, al Secretario de Relaciones Interparlamentarias y al Secretario de Relaciones Interinstitucionales del Parlamento Latinoamericano y Caribeño.

Como parte de sus funciones destacan las de:

- a) Fijar las líneas generales y prioritarias de actuación del Foro;
- b) Resolver, por las dos terceras partes de los votos presentes, las solicitudes de admisión o ingreso de Parlamentos nacionales;

² Parlamento Latinoamericano y Caribeño. “Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano”, 2016. Consultado el 11 de octubre de 2018 en: <http://parlatino.org/pdf/documentos/tratado-institucionalizacion-parlatino.pdf>

³ Parlamento Latinoamericano y Caribeño, “Parlatino, Órganos Principales”, 2016. Consultado el 11 de octubre de 2018 en: <http://parlatino.org/es/organos-principales/la-asamblea>

⁴ *Ídem*.

- c) Resolver, por las dos terceras partes de los votos presentes, las solicitudes que le haga llegar la Mesa Directiva, referentes a la suspensión de un Parlamento miembro;
- d) Resolver, por las dos terceras partes de los votos presentes, a solicitud de por lo menos cinco Parlamentos miembros, lo referente a la destitución de los miembros que integran la Mesa Directiva;
- e) Aprobar las cuotas que los Parlamentos nacionales deberán contribuir para el funcionamiento del Parlamento Latinoamericano;
- f) Elegir los miembros del Consejo Consultivo.⁵

La Junta Directiva

La Junta Directiva está integrada por un Presidente, un Presidente Alterno, un Secretario General, un Secretario General Alterno, un Secretario de Comisiones, un Secretario de Relaciones Interparlamentarias, un Secretario de Relaciones Interinstitucionales, un Presidente Delegado y 23 Vicepresidentes (uno por cada Congreso miembro).⁶ La Junta se reúne dos veces al año y es la máxima autoridad cuando no esté sesionando la Asamblea.⁷

Como parte de sus funciones, la Junta Directiva deberá promover el acercamiento e ingreso de los Parlamentos Nacionales de los Estados latinoamericanos y caribeños que no forman parte de la Organización; resolver las solicitudes de admisión o ingreso; transmitir a la Asamblea la solicitud de suspensión por cinco o más Parlamentos miembros en contra de algún Parlamento; y elaborar o encomendar la preparación de los documentos de trabajo sobre los temas de las agendas.⁸

Miembros de la Mesa Directiva 2017-2018	
Presidencia	Diputado Elías Castillo-Panamá
Presidencia Alternativa	Asambleísta José Serrano -Ecuador
Secretaría General	Diputado Pablo González-Uruguay
Secretaría de Comisiones	Diputado Rolando González Patricio-Cuba
Secretaría Alterna de Comisiones	Senador Juan Mario País-Argentina
Secretaría de Relaciones Interparlamentarias	Vacante ⁹
Secretaría de Relaciones Interinstitucionales	Senador Jorge Pizarro-Chile

Fuente: Elaboración propia a partir de Parlamento Latinoamericano y Caribeño "Parlatino, Junta Directiva, Listado de Miembros". En: <http://parlatino.org/wp-content/uploads/2018/05/mesa2018.jpg>

⁵ *Ídem.*

⁶ La Vicepresidenta por México es la Senadora Vanessa Rubio.

⁷ Parlamento Latinoamericano y Caribeño "Parlatino, Órganos Principales" 2016. Consultado el 11 de octubre de 2018 en: <http://parlatino.org/es/organos-principales/la-junta-directiva>

⁸ *Ídem.*

⁹ Esta posición fue ocupada por la entonces Senadora mexicana María del Rocío Pineda Gochi de noviembre de 2017 al 31 de agosto de 2018, y ha quedado vacante por el inicio de una nueva Legislatura del Congreso de la Unión.

Las Comisiones Permanentes

Las trece Comisiones Permanentes son consideradas en su conjunto como el órgano especializado del Parlamento Latinoamericano y Caribeño, siendo responsables del análisis, estudio e investigación sobre temas políticos, sociales, económicos, culturales, jurídicos, laborales, derechos fundamentales, sanitarios, ambientales, agropecuarios, servicios públicos, corrupción y todos aquellos que en común interesan a América Latina y el Caribe.¹⁰

Están integradas por un Presidente y por dos Vicepresidentes designados por la Junta Directiva para un periodo de dos años. Cabe mencionar que, por resolución de la XIX Asamblea Ordinaria del Parlatino celebrada en São Paulo los días 7 y 8 de noviembre del 2002, la Junta Directiva decidió reducir de 21 Comisiones Permanentes a solo 13 Comisiones, las cuales están integradas en los Artículo Quinto del Tratado de Institucionalización a saber:

Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Objetivo:

La Comisión está encargada de buscar el desarrollo agropecuario, agroindustrial, forestal, ictícola, biotecnológico del cultivo de la tierra, ríos y del mar en cada uno de los países o conjuntamente de la región.

Comisión de Asuntos Económicos, Deuda Social y Desarrollo Regional.

Objetivo:

Es la encargada de las estructuras económicas en la región, políticas de desarrollo, crecimiento y bienestar, procesos de integración, comercio exterior y reconversión industrial, financiamiento general, gasto público, inversión privada, precios y salarios entre otros.

Comisión de Asuntos Políticos, Municipales y de la Integración.

Objetivo:

Se encarga del estudio de la integración entre los municipios y su vinculación con las respectivas Asambleas estatales, departamentales y con el Parlamento nacional. De igual forma, acuerda lo relativo a la estabilidad, evolución y desarrollo del régimen democrático en América Latina y el Caribe.

Comisión de Derechos Humanos, Justicia y Políticas Carcelarias.

Objetivo:

Busca analizar lo relativo a la promoción, resguardo, protección y defensa de los derechos de las personas en la región. Al mismo tiempo, elabora propuestas sobre políticas de prevención del delito, humanización de la justicia penal, tratamiento del delincuente y regímenes carcelarios.

¹⁰ Parlamento Latinoamericano y Caribeño, "Parlatino, Órganos Principales, Comisiones Permanentes", 2016. Consultado el 11 de octubre de 2018 en: <http://parlatino.org/es/organos-principal/comisiones-permanentes>

Comisión de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Comunicación.**Objetivo:**

Es la encargada de la creación y desarrollo de los valores culturales, defensa del patrimonio cultural de los pueblos y del progreso de los sistemas educativos latinoamericanos.

Comisión de Energía y Minas.**Objetivo:**

Atiende el estudio y genera recomendaciones en lo referente a las fuentes convencionales y no convencionales de energía; las políticas y procedimientos de exploración y explotación minera; el impacto ambiental y el agotamiento de recursos no renovables y recursos estratégicos.

Comisión de Asuntos Laborales, Previsión Social y Asuntos Jurídicos.**Objetivo:**

La Comisión se encarga de los asuntos relacionados con políticas de trabajo, empleo y salario.

Comisión de Medio Ambiente y Turismo.**Objetivo:**

Tiene a su cargo la promoción, salvaguarda y aseguramiento de la biodiversidad latinoamericana.

Comisión de Equidad de Género, Niñez y Juventud.**Objetivo:**

Dicha Comisión es la encargada de lograr la participación de la mujer en igualdad de oportunidades y derechos así como velar por la protección de los derechos humanos de niños y jóvenes.

Comisión de Pueblos Indígenas y Etnias.**Objetivo:**

Su principal propósito es contribuir a la participación de las comunidades indígenas y otras etnias en los países de América Latina y Caribe. De igual forma, prioriza el rescate y desarrollo de las manifestaciones culturales de las comunidades indígenas y etnias.

Comisión de Salud.**Objetivo:**

Su principal propósito es la prevención y recuperación de la salud de los habitantes en América Latina y el Caribe. Como parte de sus funciones, abarca lo referente a la salud pública y saneamiento ambiental.

Comisión de Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico, Terrorismo y el Crimen Organizado.**Objetivo:**

Dicha Comisión hace recomendaciones sobre políticas para la lucha contra la producción, el comercio y el consumo ilegal de estupefacientes. Por otra parte,

aconseja la adopción de medidas para prevenir y combatir los actos, métodos y prácticas terroristas.

Comisión de Servicios Públicos y Defensa del Usuario y el Consumidor

Objetivo:

Es la encargada del desarrollo de las estructuras que garantizan la prestación y regulación de los servicios básicos. De igual forma, hace propuestas para la resolución de conflictos de servicios públicos y proposiciones para la resolución de conflictos con consumidores.

Proyectos de Leyes Marco¹¹ o Leyes Modelo aprobadas por el Parlatino

Una de las acciones más significativas, y quizá incluso una de las más difíciles que debe realizarse dentro del proceso de integración, es la armonización y homologación legislativa. El Parlatino, fundamentalmente a través de sus Comisiones Permanentes y con apoyo de los Organismos Internacionales con los que tiene acuerdos de cooperación interinstitucional, ha elaborado proyectos y propuestas de Leyes Marco o Leyes Modelo en temas tan diversos como la salud, el crimen cibernético, comunidades indígenas, afrodescendientes, derechos de la Madre Tierra, gestión de riesgo de desastres, protección contra la violencia feminicida, derecho a la alimentación, combate y prevención de la trata de personas, cambio climático, pesca artesanal entre otras.

México en el Parlatino

México ha formado parte del Parlatino desde su creación y tiene un papel preponderante dentro de las Comisiones y órganos directivos, siendo promotor de Leyes Marco.

El Congreso mexicano ha presidido en tres ocasiones al Parlatino: la primera fue del 25 de abril de 1977 al 16 de julio de 1979, con el Diputado Augusto Gómez Villanueva y sustituido por el Diputado Víctor Manzanilla Schaffer. La segunda ocasión en que México presidió el Organismo fue del 18 de marzo de 2000 al 8 de noviembre de 2002, con la entonces Senadora Beatriz Paredes Rangel. La tercera ocasión estuvo a cargo de la entonces Senadora Blanca Alcalá Ruiz (2015-2017).

México ha ocupado la Secretaría General en dos periodos consecutivos del 2011 al 2012 y del 2012 al 2015, así como la Secretaría de Comisiones a través de la Senadora María de los Ángeles Moreno Uriegas del 2006 al 2010. De manera

¹¹ La expresión "Ley Marco" comprende todo acto legislativo aprobado por los Órganos del Parlamento Latinoamericano con el objetivo de establecer criterios normativos para alcanzarse en los Países Miembros en pos de la armonización legislativa, pilar ineludible de la integración y la cooperación entre legisladores de la región en la construcción de normas de avanzada tendientes a reafirmar los principios y propósitos del Parlamento Latinoamericano. (Art. 1 Res. AO/2008/01). No obstante, las Leyes Marco no tienen carácter vinculante y dependerá de casa país, adoptarlas, acoplarlas y aprobarlas para convertirlas en ley.



reciente, ocupó la Secretaría de Relaciones Interparlamentarias con la entonces Senadora María del Rocío Pineda Gochi (noviembre de 2017-agosto de 2018).

III. Documentos de Apoyo

Este apartado se encuentra integrado por un resumen del Acta de la reunión anterior de la Comisión, documentos aportados por el Parlatino y notas informativas relacionadas a los temas incluidos en la agenda elaboradas por el CEIGB.



RESUMEN DEL ACTA DE LA REUNIÓN EXTRAORDINARIA DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS POLÍTICOS, MUNICIPALES Y DE LA INTEGRACIÓN DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO

Panamá, 29 y 30 de noviembre de 2018

Durante los días 29 y 30 de noviembre de 2018 se llevó a cabo la Reunión Extraordinaria de la Comisión de Asuntos Políticos, Municipales y de la Integración del Parlamento Latinoamericano y Caribeño en la sede permanente del organismo, en la que participaron legisladores provenientes de Argentina, Aruba, Bolivia, Costa Rica, Curazao, Ecuador, Paraguay y Venezuela. Por parte de México asistió la Senadora Nuvia Magdalena Mayorga Delgado.

En el primer punto de la agenda, se dio lectura al Proyecto de Ley Modelo para Promover la Gestión Integral y Conjunta de Zonas de Frontera, el cual fue puesto a discusión de los miembros de la Comisión. En este sentido, la Senadora Mayorga Delgado se refirió a la situación de la caravana migrante en México y las implicaciones que conlleva por la atención que debe otorgarse a las personas que la integran. Además, la delegación argentina manifestó su apoyo al proyecto porque define a las zonas de frontera como espacios de integración. Con ello, agotada la discusión, los legisladores aprobaron el Proyecto de Ley por unanimidad.

Por otro lado, como segundo tema, se analizó el proyecto de Declaración de Bases Mínimas sobre el Presupuesto Participativo como Política Pública de Participación Ciudadana, en la que los legisladores compartieron sus puntos de vista y las experiencias en sus países respecto al papel de la ciudadanía en la toma de decisiones para la elaboración del presupuesto. Coincidieron en que es un ejercicio democrático que fortalece la participación de la sociedad y que debe evitar la influencia de acciones políticas de los partidos. Fue aprobado por unanimidad.



PROYECTO DE LEY MARCO PARA PROMOVER LA GESTIÓN INTEGRAL Y CONJUNTA DE LAS ZONAS DE FRONTERA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La naturaleza física territorial de los Estados, establece como lógica que en la gran mayoría de casos estos colinden con otros, determinándose la existencia de zonas de frontera.

Estas zonas de frontera o simplemente fronteras; sin embargo, van más allá de las líneas limítrofes que sirven para la delimitación de territorios y para la aplicación jurisdiccional de las competencias y la justicia. Estas zonas, suelen ser franjas o corredores históricos en los que las poblaciones, de uno y otro lado de la línea limítrofe, interactúan de forma permanente en las esferas de lo social, cultural, económico, etc.

Es impensable que la problemática de un lado no incida positiva o negativamente del otro; y, aun así, la estrategia de los Estados por desarrollar sus zonas de frontera, escasamente ha sido la de articular esfuerzos con el Estado vecino.

No obstante, la actividad humana, que supera la dimensión de lo estrictamente jurídico, ha sabido abrirse paso, de modo que la relación se mantiene, generalmente a niveles ciudadanos, siendo que muchas veces dichos niveles de articulación ha sido sancionados por parte de los Estados.

Más allá de las oportunidades y potencialidades que las relaciones de vecindad generan, son los problemas como el contrabando, la migración, la trata de personas o el conflicto, los que han dirigido la mirada de los gobiernos hacia estas zonas. Ello solo nos permite visibilizar la ausencia de un enfoque integral de la realidad y el abandono en el que suelen encontrarse las áreas limítrofes.

Existen regiones del mundo que han demostrado los beneficios de la integración. La Unión Europea es un claro ejemplo de los resultados de una articulación que ha sabido superar obstáculos tangibles como las diferencias idiomáticas, étnicas, religiosas, e inclusive el distanciamiento que muchas veces es generado por la guerra.

En tal sentido, proponer mecanismos que permitan a los Estados (o que los obliguen a) asumir en forma conjunta el tratamiento de las problemáticas de los territorios fronterizos, no solamente supone una oportunidad para trabajar en la

solución de problemas propios de un Estado, sino que supone hacer esfuerzos reales por avanzar en los procesos de integración, tan necesarios a la hora de desterrar males tan graves como la xenofobia.

La gente de los territorios fronterizos ha demostrado en los hechos que la interrelación y la integración son posibles. Es necesario que los Estados y los gobiernos vayan en el mismo sentido.

El presente proyecto de ley marco busca constituirse en un paso en esa línea.

EL PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO

CONSIDERANDO

Que, el literal b, del artículo 2 del Estatuto del Parlamento Latinoamericano y Caribeño tiene entre sus principios permanentes e inalterables, la integración latinoamericana y caribeña;

Que, el literal c, del artículo 3 del Estatuto del Parlamento Latinoamericano y Caribeño establece, entre los propósitos del Parlamento, fomentar el desarrollo económico y social de la comunidad latinoamericana y pugnar porque se alcance la plena integración económica, política, social y cultural de sus pueblos;

Que, el literal f, del artículo 3 del Estatuto del Parlamento Latinoamericano y Caribeño establece, entre los propósitos del Parlamento, estudiar, debatir y formular políticas de solución a los problemas sociales, económicos, culturales y de política exterior de la comunidad latinoamericana y caribeña;

Que, el Art. 17 del Estatuto del Parlamento Latinoamericano determina que es atribución de la Asamblea, conocer y aprobar en forma de acuerdo, recomendaciones o resoluciones, según el caso, cualquier asunto, moción o proyecto que tenga relación con los principios y propósitos del Parlamento Latinoamericano y Caribeño;

Que, conforme se señala en la parte considerativa de la Resolución N° 1 del Parlamento Latinoamericano y Caribeño, los principios y propósitos del Parlamento Latinoamericano y Caribeño, para su disfrute integral por parte de los pueblos de la región, deben ser incluidos en medidas concretas que propendan a la construcción de una Patria Grande cimentada en valores compartidos;

Que, el artículo 1, de la Resolución N° 1 del Parlamento Latinoamericano y Caribeño, establece: "Corresponde la iniciativa de los proyectos de leyes Marco a todos los Órganos Estatutarios del Parlamento Latinoamericano. Asimismo,

podrán los legisladores de los países miembros, y la ciudadanía, proponer el tratamiento de los proyectos de ley marco”,

Resuelve aprobar la siguiente:

LEY MARCO PARA LA PROMOVER LA GESTIÓN INTEGRAL Y CONJUNTA DE LAS ZONAS DE FRONTERA

Art. 1.- Ámbito.-

La presente ley marco tiene por objeto generar acciones que promuevan la gestión interestatal del desarrollo de los territorios fronterizos de los Estados Parte, declarando de interés regional y estratégico la acción integral y conjunta para la solución de sus problemas.

Art. 2.- Definición de fronteras.-

Los Estados Parte, desde su normativa interna, definirán aquellas áreas de su territorio que se identifiquen como fronteras, considerando para ello aspectos históricos, geográficos, culturales, sociales, ambientales y económicos.

Identificarán también y de forma específica los Estados con los que mantienen relación de vecindad, con los cuales podrán emprender acciones integrales y conjuntas para el desarrollo de sus territorios colindantes.

Art. 3.- Conformación de Comisiones.-

A partir de la identificación de las relaciones de vecindad, los Estados Parte buscarán la conformación de Comisiones de Trabajo Interestatal, en las que tendrán participación representantes de los Gobiernos Centrales y Seccionales de las áreas de su territorio identificadas como fronteras.

La representación de los Gobiernos Seccionales corresponderá a los niveles de gobierno correspondientes a la división política administrativa adoptada por el Estado Parte, buscando que cada territorio cuente con efectiva participación.

Art. 4.- Planificación.-

Las Comisiones de Trabajo Interestatal tendrán como objeto el trabajo articulado de las distintas representaciones estatales, a fin de coordinar actividades de planificación para el desarrollo de las áreas de su territorio identificadas como fronteras.

Dicha planificación observará un enfoque integral y contendrá como elementos mínimos los siguientes:

- a. El análisis de las problemáticas que interrelacionan a las fronteras.
- b. La proyección de las actividades que puedan adoptarse para la solución de las diversas problemáticas analizadas.
- c. La identificación de los actores públicos y privados, con capacidad de participar en la solución de los problemas.
- d. Un cronograma que establezca plazos, parámetros de evaluación, medición y seguimiento; y, responsabilidades para la fase de ejecución.

Art. 5.- Articulación con la Sociedad.-

Las Comisiones de Trabajo Interestatal impulsarán la participación de actores sociales y económicos locales en su seno, de acuerdo a sus propias áreas de trabajo e interés.

Las metodologías empleadas propenderán al empoderamiento de dichos actores en las actividades de interés público.

Sin perjuicio de ello, se buscará que las responsabilidades que se establezcan para la fase de ejecución sean asumidas por organismos públicos, a los cuáles hacer exigible el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Art. 6.- Seguimiento.-

Las Comisiones de Trabajo Interestatal definirán herramientas o mecanismos que garanticen contar con procesos de evaluación y seguimiento adecuados y permanentes de la planificación y acuerdos alcanzados.

A partir de ello, se propondrán las medidas que se consideraren necesarias, para alcanzar y consolidar los niveles de solución esperados.

Art. 7.- Actividades para la Integración.-

Los Estados Parte, a través de sus gobiernos nacionales y seccionales coordinarán, en forma continua y permanente, actividades de orden social, cultural, deportivo, ambiental y comercial, que impulsen procesos de integración entre Estados vecinos, a nivel ciudadano.

Art. 8.- Educación para la integración.-

Los Estados Parte considerarán en su sistema educativo y cultural la incorporación de contenidos que reconozcan y estimulen los procesos históricos de integración latinoamericana y entre países vecinos, desde perspectivas de unidad y complementariedad.



Art. 9.- Recursos.-

Los Estados Parte, a través de sus gobiernos nacionales y seccionales, gestionarán la existencia de recursos económicos y presupuestarios, que permitan sostener las actividades de cooperación interestatal.

Dado y suscrito en la Ciudad de Buenos Aires, a los 6 días del mes de septiembre de 2018.

GESTIÓN DE FRONTERAS EN AMÉRICA LATINA Y MÉXICO

Nota Informativa¹²

Resumen

La presente nota informativa da una breve explicación sobre los límites y las zonas fronterizas en América Latina. Dado que a finales de 2018 se suscitó una ola de migrantes, nombrada “caravana migrante”, originaria, principalmente de Honduras, México junto con Guatemala, El Salvador y Honduras firmaron el Plan de Desarrollo Integral, con el objetivo de atender este fenómeno y brindar oportunidades a los migrantes y combatir la pobreza.

Un aspecto a mencionar es que las zonas fronterizas de Latinoamérica son blanco para la delincuencia organizada, por lo que el trabajo conjunto e integral es de suma importancia para la región.

Cabe destacar que en la reunión anterior de la Comisión de Asuntos Políticos, Municipales y de la Integración del Parlamento Latinoamericano y Caribeño, celebrada los días 29 y 30 de noviembre de 2018, en la Ciudad de Panamá, Panamá, los parlamentarios destacaron que la situación de la migración es un tema que concierne a varios países y no solo a un Estado, por lo que las zonas fronterizas deben ser vistas como espacios de integración y de protección para las personas que ahí transitan.

Los términos de límite y frontera están relacionados entre sí, pero el concepto no es el mismo. Se entiende como límite a la línea divisoria imaginaria que separa dos territorios distintos; estos pueden ser países, regiones, municipios, entidades, etcétera, dando como resultado dos jurisdicciones autónomas. Mientras que la frontera hace referencia a una parte del territorio que se encuentra vinculada a los límites de las dos entidades territoriales, es decir entre los Estados.¹³ Éstas pueden ser marítima, terrestre o aérea, la mayoría de las veces son muy extensas, por lo que las naciones deciden establecer los puntos fronterizos (considerando presupuestos o la existencia de tráfico internacional), a través de los cuales únicamente se puede realizar el tránsito de personas, dinero o bienes.

Por otra parte, “atendiendo a aspectos de seguridad, migración y comercio, la frontera representa el punto donde se realiza la adaptación y el control de las

¹² Elaborada en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República con información citada.

¹³ OIM Perú. *Módulo I, Gestión de fronteras, Gestión fronteriza integral en la región andina*. Consultado el 20 de marzo de 2019 en: <http://www.oimperu.org/sites/default/files/Documentos/Modulo1.pdf>

mercancías y personas en tránsito internacional, cumpliendo también una importante función recaudatoria”.¹⁴

En este sentido, se puede mencionar que la seguridad nacional está sumamente relacionada con la seguridad fronteriza y el control de fronteras. Para dar una mejor explicación de lo anterior, se pueden diferenciar dos ámbitos relacionados con la seguridad fronteriza:

- A. Los pasos fronterizos, por donde personas, cargas, autos o bienes se presentan para solicitar de manera formal el permiso para internarse o salir del país, y
- B. Las zonas entre los pasos fronterizos, por donde el cruce de personas, cargas, autos o bienes no está autorizado, ni para internarse ni para salir del país¹⁵.

En los pasos o puntos fronterizos, las autoridades de cada Estado adoptan las medidas que consideran necesarias para regular y monitorear estas zonas, así como controlar la entrada y salida de personas, animales o bienes. Asimismo, ejecutan las acciones necesarias para combatir el terrorismo y detectar el movimiento de criminales; además del contrabando de materiales ilegales y peligrosos tales como armas, drogas, o especies en peligro de extinción, y previenen la propagación de enfermedades tanto humanas como de animales. El grado de rigurosidad en un control fronterizo varía dependiendo sobre todo del país y la frontera afectada¹⁶.

De acuerdo con un documento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los Estados y sus fronteras pueden estar expuestos al tráfico ilegal debido, principalmente, a los siguientes factores:

- La posición geográfica, lo cual favorece las distancias entre puntos de origen y destino del tráfico ilegal;
- Los problemas de desarrollo, reflejados principalmente en los pocos recursos destinados para la seguridad de sus fronteras, favoreciendo las actividades ilícitas;
- La debilidad institucional, reflejada principalmente en la fragilidad de sistemas policíacos, judiciales, penitenciarios y en la aplicación de la ley. También está relacionada con problemas de desarrollo, y

¹⁴ Revista Integración y Comercio. *El doble desafío de las fronteras: seguridad y facilitación. La importancia de la seguridad fronteriza*. De Rodolfo Solar Mulas. Enero-junio 2014. Consultada el 12 de noviembre de 2018, en la URL: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6003618>.

¹⁵ Banco Interamericano de Desarrollo. *Mejores prácticas en seguridad y control de fronteras*. Consultado el 12 de noviembre de 2018, en la URL: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5225/Mejores%20pr%C3%A1cticas%20en%20seguridad%20y%20control%20de%20fronteras.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

¹⁶ USLEGAL. *Border Control Law and Legal Definition*. Consultado el 12 de noviembre de 2018, en la URL: <https://definitions.uslegal.com/b/border-control/>.

- La inestabilidad interna o regional que, como lo indica el documento del BID, “permite la aparición de zonas desestabilizadas donde el sentido del bien común, el orden y los valores sociales estén en cuestión”.¹⁷

En el caso de América Latina, las fronteras comparten una característica en común: muchas de ellas sufren de problemas como tráfico ilícito de personas, animales en peligro de extinción, mercancías, sustancias ilegales y capitales. Al respecto, un análisis de *InSight Crime*¹⁸ detalla las cinco fronteras (Paraguay-Brasil, Estados Unidos-México, México-Guatemala, Guatemala-Honduras y Colombia- Venezuela) que considera más peligrosas, las cuales estima han sido históricamente desatendidas por el Estado y son propensas a todo tipo de actividades relacionadas con el crimen organizado, desde pandillas criminales que abusan de los inmigrantes hasta el tráfico de drogas y el contrabando.¹⁹



Fuente: InSight Crime. Las 5 fronteras más peligrosas de Latinoamérica.

¹⁷ Banco Interamericano de Desarrollo. *Op. cit.* Pág. 12.

¹⁸ *InSight Crime* es una organización que se dedica, principalmente, al estudio de la principal amenaza a la seguridad nacional y ciudadana en Latinoamérica y el Caribe, que es el crimen organizado. De igual manera, busca enriquecer el debate sobre el crimen organizado en estas regiones antes mencionadas, proporcionando al público informes periódicos, investigaciones y análisis sobre el tema y sobre esfuerzos de los Estados para combatirlos. *InSight Crime. Quiénes somos.* Consultado el 13 de noviembre de 2018, en la URL: <https://es.insightcrime.org/quienes-somos/>.

¹⁹ *InSight Crime. Las 5 fronteras más peligrosas de Latinoamérica.* Escrito por David Gagne. Publicado el 30 de enero de 2015. Consultado el 13 de noviembre de 2018, en la URL: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/fronteras-mas-peligrosas-latinoamerica/>.

De manera general, algunos de los inconvenientes que enfrentan los países de América Latina en materia de fronteras son los siguientes²⁰:

- La difícil geografía de numerosas zonas fronterizas, muchas de las cuales se encuentran en montañas, selvas o costas donde el acceso es difícil para el establecimiento de puntos fronterizos;
- La continuidad étnica, cultural y lingüística de las comunidades que se ubican a ambos lados de la frontera y que, dado el vínculo compartido, facilita el cruce de personas y en ocasiones, de contrabando;
- El carácter periférico de muchas zonas de frontera, aunado al rezago económico y social, las hace blanco de grupos del crimen organizado. El citado carácter periférico se debe, en la mayoría de los países latinoamericanos, a la lejanía de los puntos fronterizos de las principales zonas urbanas, lo que dificulta el desarrollo de éstas, y a la carencia de instituciones y de servicios públicos.
- Una historia de inestabilidades regionales y conflictos internos, en la que los grupos terroristas y armados, debido a sus enfrentamientos, han provocado la desestabilización de las fronteras.

El cuidado y la seguridad de las fronteras es una responsabilidad del Estado, y será de gran importancia para que el bienestar de su población se vea reflejado en el desarrollo de su economía y, por ende, en su desarrollo.

En octubre de 2018, un gran número de personas partieron de Honduras con el objetivo de llegar a Estados Unidos a través de México. Este grupo fue denominado como “Caravana Migrante”, la cual se encontraba integrada mayoritariamente por ciudadanos hondureños, pero también incluía población de origen guatemalteca y salvadoreña, entre otras.²¹

Posteriormente, se registraron otros contingentes. En este contexto, es preciso mencionar que la migración en la región ha sucedido durante años. Sin embargo, en esta ocasión el Presidente estadounidense, Donald Trump, comenzó a utilizarla con fines políticos.²² La política implementada por el Ejecutivo de Estados Unidos fue bloquear la migración irregular e impedir el ingreso de las caravanas a su país.²³

²⁰ Banco Interamericano de Desarrollo. *Op. cit.* Pág. 15-16.

²¹ El Universal. *Lo que sabemos de la caravana migrante que salió de Honduras*. Consultado el 21 de marzo de 2019 en: <https://www.eluniversal.com.mx/mundo/lo-que-sabemos-de-la-caravana-migrante-que-salio-de-honduras>

²² *Ídem.*

²³ El Universal. *Nueva caravana migrante adelanta salida a Honduras*. Consultado el 21 de marzo de 2019 en: <https://www.eluniversal.com.mx/mundo/nueva-caravana-migrante-adelanta-salida-en-honduras>

Tras esta situación, la Administración mexicana tomó medidas en su momento como ofrecer refugio a los migrantes que se quedaban en la frontera.²⁴ Ulteriormente, en la toma de protesta del Presidente Andrés Manuel López Obrador (1 de diciembre de 2018), se firmó una Declaración Política que da sustento al Plan de Desarrollo Integral (PDI) para Centroamérica, la cual fue signada por los Mandatarios de Guatemala, Jimmy Morales Cabrera; y Honduras, Juan Orlando Hernández Alvarado, así como por el Vicepresidente de El Salvador, Óscar Samuel Ortiz Ascencio.²⁵

Los principales objetivos de este Plan son:

- Facilitación de una migración segura, ordenada, regular, y que contemple el ciclo de migración (origen, tránsito, destino, retorno).
- Prevención del fenómeno migratorio.
- Creación de un Fondo, con el objetivo de generar empleos y eliminar la pobreza.

A la fecha, se han llevado a cabo dos reuniones a nivel viceministerial con el fin de sentar las bases del PDI (15 de enero de 2019, Guatemala) y aprobar los documentos que conforman el Plan (25 de enero de 2019, Guatemala). Estos documentos serán sometidos a la consideración de los presidentes de los cuatro países participantes e incluyen un documento conceptual y una hoja de ruta. De manera previa, los documentos fueron consensuados a nivel técnico en reuniones celebradas los días 23 y 24 de enero. El objetivo es generar un desarrollo sostenible a nivel local de manera articulada, para mejorar la calidad de vida de las poblaciones, bajo una visión integral que atienda el ciclo migratorio desde una perspectiva de derechos humanos y seguridad humana.²⁶

Ahora bien, los objetivos mencionados anteriormente se definieron en vinculación con el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Asimismo, se acordó que los gobiernos participantes van a trabajar en este tema en coordinación con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el primer trimestre de este año.

Dentro de los 23 objetivos del Pacto Mundial, hay tres que destacan por su vinculación directa con el Plan de Desarrollo Integral:

²⁴ BBC. *4 Novedades de la caravana migrante que partió de Honduras a Estados Unidos*. Consultado el 21 de marzo de 2019 en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46914252>

²⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores. *Comunicado No. 002 México, El Salvador, Guatemala y Honduras acuerdan nuevo Plan de Desarrollo Integral para atender fenómeno migratorio*. Gobierno de México. 2018. Consultado el 24 de enero de 2019 en la URL: <http://bit.ly/2Rcwi9y>

²⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores del Gobierno de la República de Guatemala. 25 de enero de 2019. *Reunión entre Guatemala, El Salvador, Honduras y México en seguimiento a la formulación de un Plan de Desarrollo Integral*. Consultado en la URL: <http://www.minex.gob.gt/noticias/Noticia.aspx?id=28132>

- Objetivo 2. Reducir al mínimo los controladores adversos y factores estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen.²⁷
- Objetivo 4. Asegurar que todos los migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y documentación adecuada.²⁸
- Objetivo 14. Mejorar la protección, asistencia y cooperación consulares a lo largo de todo el ciclo migratorio.²⁹

Implicaciones para México

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) protege todas las partes integrantes que conforman el territorio nacional. Sin embargo, dada su ubicación geográfica y su importancia en el tráfico internacional, es fundamental crear políticas que salvaguarden la seguridad del país, así como las comunidades y el desarrollo sostenible de estas zonas.

De esta manera, el Estado reflejará mayor confianza tanto para los inversores, como para la población, evitando que las personas emigren como consecuencia de la violencia que generan los negocios de grupos criminales o de entornos poco favorables para el desarrollo humano. Al evitar la migración, los programas de desarrollo pueden ser impulsados y, con esto, mejorar la calidad de vida de los habitantes. También es conveniente continuar la cooperación con los países vecinos, Organizaciones Internacionales y de la sociedad civil para una buena gestión de sus fronteras y las realidades específicas.

De manera reciente, el Secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard Casaubón, anunció diez acciones para la protección de los migrantes mexicanos en materia de derechos humanos, entre las que destaca “la modernización de la normatividad de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) para homologar las acciones consulares con el marco actual de derechos humanos, como la inclusión de lenguas indígenas y el matrimonio igualitario en procedimientos consulares; el desarrollo de una cultura de consulta periódica a la comunidad para escuchar y conocer sus necesidades y opiniones, comenzando con el Plan Nacional de Desarrollo”, entre otros, con el fin de dar más consistencia a la relación con la población mexicana que se encuentra en otro país.

²⁷ Conferencia Intergubernamental para el Pacto Mundial sobre Migración. Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada. *Global compact for migration*. 2018. Consultado el 24 de enero de 2019 en la URL: <http://bit.ly/2RQdIJJ>

²⁸ *Ídem.*

²⁹ *Ídem.*

DECLARACIÓN DE BASES MÍNIMAS SOBRE EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN E INTEGRACIÓN CIUDADANA

Comisión de Asuntos Políticos, Municipales y de la Integración del Parlamento Latinoamericano

Panamá, 29 de noviembre de 2018

Desde la década de los 80 en adelante, en nuestra región se observa el inicio de un proceso de descentralización del Estado. De acuerdo al informe elaborado por la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA), en los últimos 30 años los municipios de la región han tenido importantes avances, habiéndose incrementado el porcentaje de recursos que los gobiernos centrales transfieren a los municipios en un promedio del 8%.

Paulatinamente el rol del municipio ha sido redefinido, ampliando sus competencias tradicionales como prestadores de servicios urbanos, para luego incorporar nuevas funciones y transformarse en un eje clave de la promoción del desarrollo local.

El gobierno municipal es el que, por su inmediatez, detecta en primera instancia los conflictos que atañen a los ciudadanos de su territorio. Esta cercanía entre gobernantes y ciudadanos, se traduce en el ámbito natural donde se producen las relaciones humanas y el espacio en el que debe impulsarse el desarrollo y la democracia participativa, en aras del bien común.

Los gobiernos de las ciudades, municipios y autoridades locales encuentran en el empleo de políticas públicas que impulsen la participación ciudadana, la forma idónea para fomentar la gobernabilidad democrática. La participación ciudadana es una condición indispensable para el desarrollo, y debe ser apoyada y fortalecida con políticas, programas y mecanismos institucionales, cuya implementación y promoción constituye un menester preponderante del Estado, que debe salvaguardarla y garantizarla en el marco jurídico constitucional.

El presupuesto participativo es una política pública que implica intrínsecamente participación ciudadana. Debe entenderse como un mecanismo de involucramiento permanente del ciudadano, quien toma parte en el gerenciamiento de los recursos públicos, comenzando por el diagnóstico de los problemas locales, formulando soluciones mediante proyectos, debatiéndolos y estableciendo en forma democrática las prioridades, obras y acciones que serán ejecutadas por el gobierno conforme al presupuesto destinado, controlando el desarrollo y la rendición de cuentas de los actores involucrados. Este proceso no solo empodera al ciudadano, sino que también dota de transparencia a la gestión y aumenta la legitimidad del gobernante, estrechando la brecha existente entre

ciudadano y gobierno a través de canales de comunicación, que asimismo se traducen en una cultura cívica colaborativa.

Considerando que numerosos gobiernos locales implementan el presupuesto participativo como política pública, encontrándolo a su vez plasmado en legislaciones nacionales de diferentes países y aspirando a profundizar la democratización y la participación ciudadana en la región, proclamamos la presente:

DECLARATORIA SOBRE BASES MÍNIMAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN E INTEGRACIÓN CIUDADANA

1) El proceso de revalorización de los gobiernos locales en Latinoamérica y en el Caribe implicó una modificación en las funciones de la gestión municipal, acercándose al ciudadano y comenzando a aplicar políticas públicas que condujeran a la construcción de una ciudadanía comprometida y participativa.

2) La participación ciudadana es un engranaje fundamental en el incremento de gobernabilidad democrática, que debe ser promovida por el Estado en el ámbito municipal, ya que a través de esta los distintos sujetos sociales, en función de sus respectivas necesidades e intereses, intervienen en la marcha de los asuntos colectivos, reconociendo con ello el derecho de los ciudadanos para incidir en las decisiones públicas que afectan su calidad de vida.

3) El presupuesto participativo es una política pública idónea para incentivar la participación ciudadana, considerando que permite adecuar su regulación y normativa a las diferentes características territoriales y poblacionales de cada región.

4) Los objetivos del Presupuesto Participativo son:

- a) Contribuir en el fortalecimiento democrático.
- b) Fortalecer los procesos de autogestión local y asegurar la participación protagónica de la comunidad en la identificación de los problemas locales y priorización de las ideas de proyectos;
- c) Garantizar la participación de todos los actores: comunidad, instituciones y otras entidades de desarrollo local.
- d) Incrementar la transparencia de las gestiones, permitiendo el seguimiento y control de la ejecución del presupuesto;

5) Reconociendo la diversidad de las comunidades latinoamericanas y caribeñas, el presupuesto participativo deberá contemplar las siguientes etapas:

- a) Consulta a la población, en la que puedan intervenir diagnosticando el problema y proyectando una posible solución;

- b) Elección, por el mecanismo democrático que se adapte con mayor efectividad a la localidad correspondiente;
- c) Seguimiento y control, debiendo asegurar la transparencia del empleo de los fondos y rendición de cuentas de las autoridades involucradas en el proceso.

Para el seguimiento y cumplimiento de estos propósitos, el Parlamento Latinoamericano y Caribeño se compromete a:

- a) Fomentar la implementación de políticas públicas conducentes a la creación de canales de comunicación entre gobierno y ciudadanos, con el fin de facilitar la aplicación del presupuesto participativo;
- b) Diseñar y promover las reformas orientadas a la construcción de un marco jurídico adecuado para la difusión y aplicación del presupuesto participativo;
- c) Monitorear en forma permanente los avances, y elaborar un informe anual de los mismos

BASES MÍNIMAS PARA LA ELABORACIÓN DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS COMO POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DE CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Nota Informativa³⁰

Resumen

Esta nota informativa presenta diversas consideraciones generales sobre la participación ciudadana como la forma en que las personas inciden en los asuntos públicos, así como una reseña sobre la relación entre el presupuesto participativo y el cumplimiento de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Posteriormente, el documento se enfoca en la creación de los presupuestos participativos, presentando un breve panorama sobre su ejercicio en México.

Antecedentes

En la pasada reunión extraordinaria de la Comisión de Asuntos Políticos, Municipales y de la Integración del Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Panamá, 28 y 29 de noviembre de 2018) se analizó el contenido de la Declaración de bases mínimas sobre el presupuesto participativo como política pública de participación ciudadana.

El documento se aprobó por unanimidad con el consenso por remarcar que “la participación ciudadana es un engranaje fundamental en el incremento de gobernabilidad democrática, que debe ser promovida, sin tintes políticos partidarios, por el Estado en el ámbito municipal, ya que a través de ésta los distintos sujetos sociales, en función de sus respectivas necesidades e intereses, intervienen en la marcha de los asuntos colectivos, reconociendo con ello el derecho de los ciudadanos para incidir en las decisiones públicas que afectan su calidad de vida”.³¹

A modo de resumen, la Declaración sostiene que “el presupuesto participativo es una política pública idónea para incentivar la participación e integración ciudadana”, al permitir adecuar su regulación y normativa a las diferentes características territoriales y poblacionales de cada región. Así, establece que los objetivos de este instrumento de democracia participativa son:³²

- a) Contribuir en el fortalecimiento democrático.

³⁰ Elaborada en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano con información citada.

³¹ PARLATINO. *Acta de la reunión extraordinaria de la Comisión de Asuntos Políticos, Municipales y de la Integración del Parlamento Latinoamericano y Caribeño*. 29 y 30 de noviembre de 2018. Panamá. Consultado el 19 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2WbcYfH>

³² PARLATINO. *Declaración Bases Mínimas sobre el Presupuesto Participativo como Política Pública de Participación e Integración Ciudadana*. Panamá. 29 de noviembre de 2018. Consultado el 19 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2Y3lxtT>

- b) Fortalecer los procesos de autogestión local y asegurar la participación protagónica de la comunidad en la identificación de los problemas locales y priorización de las ideas de proyectos.
- c) Garantizar la participación de todos los actores: comunidad, instituciones y otras entidades de desarrollo local, sin injerencias político-partidarias.
- d) Incrementar la transparencia de las gestiones, permitiendo el seguimiento y control de la ejecución del presupuesto.

La Declaración sostiene que el presupuesto participativo debe contemplar las siguientes etapas: a) Consulta a la población para diagnosticar el problema y proyectar una posible solución; b) Elección por el mecanismo democrático que se adapte con mayor efectividad a la localidad correspondiente; y c) Seguimiento y control, debiendo asegurar la transparencia del empleo de los fondos y rendición de cuentas de las autoridades involucradas en el proceso.³³

A fin de alcanzar estos propósitos, el PARLATINO se compromete a:³⁴

- a) Fomentar la implementación de políticas públicas para la creación de canales de comunicación entre gobierno y ciudadanos, con el fin de facilitar la aplicación del presupuesto participativo.
- b) Diseñar y promover las reformas orientadas a la construcción de un marco jurídico adecuado para la difusión y aplicación del presupuesto participativo.
- c) Monitorear en forma permanente los avances, y elaborar un informe anual de los mismos.

Consideraciones generales sobre la participación ciudadana y el presupuesto participativo

El presupuesto es concebido como la expresión de la manera en la cual los gobiernos movilizan y asignan recursos para materializar los objetivos de las políticas públicas. Bajo esta luz, es además un medio que cumple funciones económicas y sociales vinculadas con la redistribución de la riqueza, con lo que puede contribuir a disminuir las brechas en la sociedad.³⁵

En el contexto internacional se pueden identificar tres etapas sobre los procesos de institucionalización de la participación ciudadana. La primera, que se desarrolló entre 1970 y 1980, consistió en la construcción de marcos normativos

³³ *Ídem.*

³⁴ *Ídem.*

³⁵ El Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. *Presupuestos Sensibles al Género Conceptos y Elementos Básicos Guía para la formulación de Presupuestos Públicos con enfoque de Género, en el Sector Salud.* 2006. Consultado el 19 de marzo de 2019 la URL: <https://bit.ly/2wiVczl>

para reglamentar la participación y el diseño de las nuevas instancias para aumentar la vinculación de los gobiernos con la sociedad.³⁶

En la década de 1990 tuvo lugar la segunda etapa con el incremento de la agenda de temas en los que se involucró a la sociedad, dando apertura a la participación en asuntos estratégicos como el desarrollo económico y regional, la protección ambiental o la transparencia y la rendición de cuentas.

Por último, la tercera etapa se da a partir del cambio de siglo con la particularidad de una profundización democrática mediante el desarrollo de mecanismos para facilitar una participación más extensa, activa y deliberativa con instrumentos como los presupuestos participativos, las encuestas deliberativas o los jurados ciudadanos.³⁷

La finalidad de introducir componentes participativos en las políticas públicas se vincula con la necesidad de solventar los problemas de gobernanza democrática, tales como la legitimidad y la equidad en el acceso a bienes públicos, o también para reducir las insuficiencias de la información, de colaboración o de *expertise* en algunas cuestiones derivadas de las demandas hacia los gobiernos. Con ello, la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas representa un recurso para que los gobiernos ejerzan sus funciones de forma eficaz, desarrollen respuestas innovadoras y diseñen sistemas de gobernanza más abiertos que involucren el papel coordinado y cooperativo de actores no gubernamentales y de la ciudadanía, en general.³⁸

En este sentido, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) entiende a la participación ciudadana como la acción o conjunto de acciones realizadas de manera voluntaria por las personas que portan sus propios intereses o que representan a colectivos, que tiene la intención de incidir directa o indirectamente en los asuntos públicos, desde una perspectiva de deliberación e interés público, en un marco de pluralidad y respeto a los derechos humanos.³⁹

Este concepto se basa en un tipo de relación Sociedad Civil-Estado marcada por la incidencia de los actores sociales en los asuntos públicos, por medio del intercambio de información sobre preferencias, necesidades, propuestas o soluciones sobre los problemas públicos. Asimismo, puede manifestarse en el ejercicio de un recurso de poder de decisión de forma directa o en conjunto con los actores estatales, o incluso en la intervención de manera colaborativa para la ejecución de las decisiones públicas.⁴⁰

³⁶ Ana Díaz Aldret. *Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas*. En Revista Gestión y Política Pública, Vol. 26, Núm. 2, 2017 (Centro de Investigación y Docencia Económicas). Consultado el 19 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2Tf5G92>

³⁷ *Ídem*.

³⁸ *Ídem*.

³⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *¿Qué entendemos por participación ciudadana?* Junio 2018. Consultado el 19 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2U3847q>

⁴⁰ *Ídem*.

Diversos instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976), reconocen el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos con un sentido amplio e integral. En éstos se menciona que la participación la ejercen las personas de forma directa o a través de representantes libremente elegidos. Aunado a ello, el reconocimiento de los derechos políticos básicos en una democracia (votar, ser votado y acceso a cargos públicos) ha ido aumentando de forma progresiva para integrar nuevas modalidades de participación ciudadana como la iniciativa popular, el referendo, el plebiscito, las consultas, la revocación de mandato. También han venido acompañadas de herramientas novedosas basadas en las tecnologías de la información y comunicación que incorporan esquemas de deliberación pública y cogestión.⁴¹

Tras esta reseña de la evolución de los instrumentos de participación ciudadana que han fortalecido el involucramiento de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones, es preciso mencionar que el presupuesto participativo (PP) es un mecanismo de democracia participativa, cuyo objetivo es integrar a las y los ciudadanos en la priorización y decisión sobre el gasto público en el orden de gobierno local.⁴²

Dicho mecanismo fue puesto en práctica en el municipio de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil en 1989. Al paulatinamente reconocerse sus ventajas por diversas agrupaciones y organismos nacionales, a nivel regional comenzaron a registrarse iniciativas similares en Uruguay, Ecuador, Perú y Argentina, las cuales luego fueron implementadas en otras zonas.⁴³

El presupuesto participativo y el cumplimiento de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

En un primer plano, los Parlamentos nacionales tienen un compromiso y papel fundamentales para lograr el pleno cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible mediante la aprobación de legislación, una función aunada con la aprobación del presupuesto y la rendición de cuentas. A su vez, los Poderes Legislativos tienen el potencial de velar por que estas metas a nivel nacional reflejen las necesidades locales específicas y las circunstancias de grupos concretos, es decir, que las políticas públicas se encuentren adaptadas a aquellos sectores más vulnerables y marginados, incluso a los que han estado insuficientemente representados.⁴⁴

⁴¹ *Ídem.*

⁴² María Luisa García Bátiz y Luis Téllez Arana. *El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México*. En *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 26, Núm. 52, 2018 (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). Consultado el 12 de noviembre de 2018, en la URL: <http://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/799/870>

⁴³ *Ídem.*

⁴⁴ Unión Interparlamentaria. *Los Parlamentos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una herramienta de autoevaluación*. 2016. Consultado el 20 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2TMK2Ou>

En el camino para lograr la implementación integral de la Agenda 2030 es necesario conjuntar los esfuerzos de los gobiernos, las instituciones internacionales, la comunidad científica y académica, las empresas, el sector privado, pero también de otros actores que, en distintos grados, han sido paulatinamente incluidos en este proceso, tales como las autoridades locales, los pueblos indígenas, la sociedad civil y, en general, toda la población.⁴⁵

Tras considerar que las cuatro funciones centrales de los Parlamentos radican en la elaboración de leyes, la presupuestación, la vigilancia y la representación de los intereses del electorado rumbo a la ejecución plena de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), es preciso considerar algunas recomendaciones claves de la Unión Interparlamentaria que inciden en la participación ciudadana que se integran en el siguiente cuadro.

Recomendaciones a los Parlamentos para la ejecución plena de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	
Elaboración de leyes	<ul style="list-style-type: none"> • Para asegurar la apropiación nacional de los ODS y generar un entorno favorable que refleje los principios de los derechos humanos y tome en consideración las necesidades específicas de grupos como las mujeres, es conveniente disponer de una legislación que promueva la rendición de cuentas del sector público, una toma de decisiones participativa y la inclusividad.
Presupuestación	<ul style="list-style-type: none"> • La ejecución exitosa de los ODS equivale a maximizar todos los recursos nacionales disponibles. En el proceso de aprobación del presupuesto, los Parlamentos deben involucrarse en la forma en que se asignan los fondos gubernamentales a los ODS definidos en el ámbito nacional, en particular si éstos son adecuados y llegan a los más vulnerables.
Vigilancia	<ul style="list-style-type: none"> • La vigilancia parlamentaria es crucial para evaluar la eficacia del gasto público en cuanto a los logros realizados de los ODS, así como los obstáculos.
Representación	<ul style="list-style-type: none"> • Con el objetivo de garantizar una apropiación nacional significativa de los ODS, es necesario involucrar a todos los ciudadanos y partes interesadas en el establecimiento de las políticas y las prioridades. • Los parlamentarios, en calidad de representantes electos, tiene la posibilidad de detectar carencias y debilidades en la ejecución de los ODS que no son captadas por los informes gubernamentales o las estadísticas nacionales. Al respecto, las consultas con las organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, sector privado y otros agentes pueden servir de ayuda para identificar estas preocupaciones.

Cuadro elaborado con información de la Unión Interparlamentaria. *Los Parlamentos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una herramienta de autoevaluación*. 2016. Consultado el 20 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2TMK2Ou>

⁴⁵ María Luisa García Bátiz y Luis Téllez Arana. *Op. cit.*

En una conclusión general de la Unión Interparlamentaria, los Parlamentos pueden utilizar sus facultades normativas y supervisoras para lograr que el Gobierno se enfoque en el establecimiento de presupuestos en favor de la población más desfavorecida, a partir de un enfoque integral de derechos humanos y cuestiones más específicas como el género y la participación juvenil, por mencionar algunos ejemplos. Todo lo cual debe propiciar la ejecución de los ODS.⁴⁶

Bajo este marco es posible integrar como un eje de articulación a la participación ciudadana debido a que además de generar una mayor confianza entre los gobiernos y la ciudadanía, es un mecanismo que permite a las y los ciudadanos involucrarse en el proceso de toma de decisiones y, por ende, en el proceso de elaboración de las políticas públicas.⁴⁷

De esta forma, los especialistas sostienen que los ciudadanos pueden convertirse en aliados activos al monitorear la implementación de los proyectos, aunado a que la participación puede incrementar la responsabilidad pública, la transparencia y la legitimidad de los gobiernos ante los ciudadanos.⁴⁸

Desde esta óptica, un mecanismo de participación de alto grado es la elaboración de un presupuesto participativo al ser una vía que permite a los ciudadanos decidir cómo priorizar y gastar los recursos públicos para programas locales con base en sus propias necesidades. Los expertos reiteran al respecto que se ha constatado que la calidad de vida se incrementa como resultado de políticas de presupuesto participativo.⁴⁹

Ahora bien, este ejercicio de participación ciudadana puede abarcar desde las decisiones sobre cuestiones como infraestructura, drenaje, seguridad pública, alumbrado y redes eléctricas, pero también puede establecer los cimientos para la inclusión de los ciudadanos y las comunidades en la consecución de metas concretas, ya sea que se encuentran establecidas en las respectivas políticas públicas nacionales como en aquellas integradas en las metas del desarrollo sostenible dirigidas a abordar la pobreza, la salud pública, el medio ambiente, la violencia, las ciudades y comunidades sostenibles, la transparencia y el combate a la corrupción, entre muchos temas.

Finalmente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo sostiene que la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas y el proceso de co-creación de éstas con la intervención de diversos actores, -ambos elementos acordes con los principios de la Agenda 2030 y plasmados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 16 (Paz, justicia e instituciones fuertes) y 17 (Alianzas para los objetivos)-, resultan esenciales para enfrentar los retos asumidos por esta

⁴⁶ Unión Interparlamentaria. *Op. cit.*

⁴⁷ Cámara de Senadores, Fundación para la Implementación, Diseño, Evaluación y Análisis de Políticas Públicas, A.C., y SIMO Consulting. México Compacto. Las condiciones para la densificación urbana inteligente en México. 2014. Consultado el 21 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2qvRn3Q>

⁴⁸ *Ídem.*

⁴⁹ *Ídem.*

iniciativa, los cuales abarcan desde poner fin a la pobreza y a las desigualdades hasta cuestiones como la acción climática, la educación de calidad, la infraestructura, agua y saneamiento, por mencionar algunos. Así, la participación ciudadana será esencial para asegurar la sostenibilidad del progreso de todos los 17 Objetivos de la Agenda 2030.⁵⁰

Presupuesto participativo en México

Los primeros casos formales de participación ciudadana se llevaron a cabo en la década de 1980 con el Sistema Nacional de Planeación y posteriormente en los años noventa con el Programa Nacional de Solidaridad, mediante la decisión de incluir a la ciudadanía en la planeación y gestión del desarrollo local.⁵¹

Los estudios específicos en este tema observan que el avance del presupuesto participativo en México ha sido progresivo, especialmente de 2013 a la fecha. Con información actualizada a 2016, se registraron 33 experiencias de presupuestos participativos aplicadas por gobiernos municipales o delegacionales y otras cuatro, con promedio de vida de 2.5 años, por parte de gobiernos de entidades federativas (Véase: Tabla. Oferta de presupuestos participativos en México a 2016).⁵²

A su vez, la totalidad de las experiencias de presupuesto participativo se registra en gobiernos locales de catorce entidades federativas (Aguascalientes, Chiapas, Coahuila, Ciudad de México, Durango, Estado de México, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo y Sonora), cuya población es de treinta millones de personas, equivalente a 27% del total del país.⁵³

Generalmente, en México se ha observado que los objetivos encaminados a la práctica de los presupuestos participativos giran en torno a la apertura, es decir, por su intención de promover y abrir espacios para la participación ciudadana en la decisión del gasto de los recursos públicos locales, además de incrementar los valores democráticos como el pluralismo social, la igualdad de oportunidades, la rendición de cuentas, y el alcance del cumplimiento en las dinámicas de participación. Asimismo, se incluyen objetivos dirigidos a la gestión pública municipal como el fomento del pago de impuestos para aumentar la contribución local, un manejo eficiente y eficaz de los recursos, la modernización de la administración pública y el afirmar la autonomía local.⁵⁴

⁵⁰ PNUD. *Participación ciudadana y cocreación, fórmula para asumir retos de Agenda 2030*. 20 de septiembre de 2018. Consultado el 21 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2HMIsWE>

⁵¹ María Luisa García Bátiz y Luis Téllez Arana. *Op. cit.*

⁵² *Ídem.*

⁵³ *Ídem.*

⁵⁴ *Ídem.*

Tabla. Oferta de presupuestos participativos en México a 2016.

Estado	Municipio	Gobierno donde se implementa	Fechas de inicio y reinicio				Estatus
			Inicio	Fin	Inicio	Fin	
Aguascalientes	Aguascalientes	Municipal	2012	2012	-	-	Inactivo
Chiapas	Palenque	Municipal	2015	2015	-	-	Inactivo
Coahuila	Saltillo	Municipal	2014	2014	-	-	Inactivo
D. F.	En delegaciones	D. F.	2011	-	-	-	Activo
	Tlalpan	Delegación	2001	2003	-	-	Inactivo
	Miguel Hidalgo	Delegación	2001	2005	-	-	Inactivo
	Cuauhtémoc	Delegación	2001	2001	-	-	Inactivo
Durango	Estado	Estatal	2004	2009	-	-	Inactivo
Estado de México	Ecatepec de Morelos	Municipal	2006	2009	-	-	Inactivo
	Tlalnepantla	Municipal	2014	2015	-	-	Inactivo
	Naucalpan	Municipal	2014	2014	-	-	Inactivo
Hidalgo	Mineral de la Reforma	Municipal	2014	2014	-	-	Inactivo
Jalisco	Acatlán de Juárez	Municipal	2016	-	-	-	Activo
	Cihuatlán	Municipal	2016	-	-	-	Activo
	Cuquió	Municipal	1993	2002	-	-	Inactivo
	Guadalajara	Municipal	2013	2013	2016	-	Activo
	Juanacatlán	Municipal	2016	-	-	-	Activo
	La Barca	Municipal	2013	2013	-	-	Inactivo
	Lagos de Moreno	Municipal	2013	2013	-	-	Inactivo
	Tepatitlán de Morelos	Municipal	2013	2013	-	-	Inactivo
	Tlaquepaque	Municipal	2010	2012	2016	-	Activo
	Tlajomulco	Municipal	2011	-	-	-	Activo
	Zapopan	Municipal	2016	-	-	-	Activo
	Tonalá	Municipal	2016	-	-	-	Activo
	Zacoalco	Municipal	2016	-	-	-	Activo
	Zapotlán	Municipal	2016	-	-	-	Activo
	Puerto Vallarta	Municipal	2013	-	-	-	Activo
Etzatlán	Municipal	2013	2014	-	-	Inactivo	
Michoacán	Con indígenas y zonas rurales	Estatal	2009	2011	-	-	Inactivo
	Numarán	Municipal	2013	2013	-	-	Inactivo
Nayarit	Tepic	Municipal	1970	1972	2015	-	Activo
Nuevo León	San Pedro Garza García	Municipal	2003	2009	2012	2015	Inactivo
	Santa Catarina	Municipal	1997	2000	2007	2011	Inactivo
Puebla	San Pedro Cholula	Municipal	2014	-	-	-	Activo
	Puebla	Municipal	2011	2012	2015	-	Activo
Quintana Roo	Solidaridad	Municipal	2009	2011	-	-	Inactivo
Sonora	Por el estado en municipios	Estatal	2013	2013	-	-	Inactivo

Fuente: María Luisa García Bátiz y Luis Téllez Arana. *El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México.*

A manera de ejemplo, el 2 de septiembre de 2018 se llevó a cabo la Consulta sobre Presupuesto Participativo 2019 (novena edición), organizada por el

Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), la cual estuvo dirigida a los habitantes de la Ciudad de México y a personas originarias de la capital que residen en el extranjero o en otra entidad federativa, además de organizaciones de la sociedad civil y órganos de representación ciudadana de esta ciudad. En este ejercicio, los ciudadanos pudieron participar con la emisión de sus opiniones en la consulta y con el registro de proyectos específicos para realizar mejoras a sus respectivas colonias y pueblos originarios en proyectos relativos a actividades recreativas, deportivas o culturales, equipamiento, infraestructura urbana, obras y servicios, prevención del delito. Por primera vez ocasión, la ciudadanía pudo opinar y registrar proyectos, vía internet.⁵⁵

En la Ciudad de México, el Presupuesto Participativo equivale al 3% del presupuesto anual de cada una de las 16 demarcaciones territoriales y, en esta ocasión, alcanzó un monto cercano de mil millones de pesos.⁵⁶

En este ejercicio, 2 mil 528 ciudadanas y ciudadanos asistieron a las Mesas Receptoras de Opinión, destacando una mayor participación de las mujeres, con 55.7%, frente a 44.3% de los hombres que tuvieron la oportunidad de definir obras y acciones públicas para mejorar las más de mil 800 colonias y pueblos originarios de la Ciudad de México.⁵⁷

En el siguiente cuadro se enlistan los actores que participan en este proceso:

Actores	Diagnóstico	Elaboración de proyectos	Consulta Ciudadana	Ejecución y seguimiento
Órganos de representación ciudadana y ciudadanía	Conocimiento de la comunidad. Detección de necesidades. Deliberación con quienes habitan en la comunidad. Búsqueda y valoración de soluciones. Jerarquización de los problemas.	Presupuestación inicial. Preparación de la carpeta del proyecto y llenado del formato. Asesorarse para cuestiones técnicas y presupuestales con las autoridades delegacionales.	Presentación del proyecto ante el IECM. Promoción y presentación del proyecto en foros de difusión dentro de las colonias y pueblos. Emisión de opinión durante la jornada de consulta.	Comunicación estrecha con la delegación para conocer el avance de los trabajos. Seguimiento y acompañamiento del proceso de ejecución del proyecto. Supervisión y monitoreo de la calidad de los trabajos. Información constante a la ciudadanía sobre el avance y conclusión del proyecto.
Demarcaciones (antes delegaciones)		Apoyo técnico para la elaboración del proyecto y la	Colaboración para la difusión de la consulta.	Inclusión de los proyectos específicos definidos durante la consulta ciudadana en

⁵⁵ Excélsior. *Publican proyectos a consulta para Presupuesto Participativo*. 18 de julio de 2018. Consultado el 12 de noviembre de 2018, en la URL: <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/publican-proyectos-a-consulta-para-presupuesto-participativo/1253220#view-2>

⁵⁶ Instituto Electoral de la Ciudad de México. *Destaca participación de mujeres y personas adultas en Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2019*. 27 de septiembre de 2018. Consultado el 21 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2HNgrx1>

⁵⁷ *Ídem*.

		determinación de costos.	Otorgamiento de apoyos necesarios para la realización de la consulta. Elaboración de dictámenes de la viabilidad técnica jurídica, financiera y legal de cada proyecto. En la medida de sus posibilidades, apoyo para la instalación de módulos y mesas para la recepción de opiniones.	su Programa Operativo Anual. Ejecución de los proyectos definidos durante la consulta. Información constante a los Órganos de Representación Ciudadana (ORC) sobre el avance y ejecución de los proyectos.
Asamblea Legislativa de la CDMX		Elaborar y modificar leyes y reglamentos que se requieran para un ejercicio más exitoso.	Apoyo en la difusión de la consulta ciudadana.	Discusión y aprobación del presupuesto.
Gobierno de la CDMX			Apoyo en la difusión de la consulta ciudadana.	Integración de las propuestas de presupuesto de las delegaciones. Remisión del proyecto de presupuesto a la Asamblea de la ciudad.
Instituto Electoral de la Ciudad de México		Brinda asesoría y capacitación a la ciudadanía interesada en presentar proyectos.	Organiza la consulta ciudadana sobre Presupuesto Participativo. La sede central y sus 40 sedes reciben y registran los proyectos. Envía los proyectos a las delegaciones correspondientes para su dictaminación.	

Fuente: Ciudadanos Uni2. *¿Quiénes hacen posible el Presupuesto Participativo?* Consultado en la URL: <http://www.ciudadanosuni2.mx/2018/08/02/quienes-hacen-posible-el-presupuesto-participativo/>

Desde el Senado de la República, el Sen. Joel Padilla Peña a nombre de las senadoras y los senadores del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, presentó una iniciativa con propuestas de diversas modificaciones constitucionales que propone implementar la figura de presupuesto participativo, como instrumento para que los ciudadanos decidan a qué rubros se destinará parte del presupuesto público federal aplicado en sus comunidades. Esta última se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Primera.⁵⁸

⁵⁸ Senado de la República. *Gaceta LXIV/1SPO-90/89810*. 26 de febrero de 2019. Consultado el 21 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2FrJeFX>

Implicaciones para México

En la legislación nacional no existe una normatividad sobre presupuesto participativo, por lo que cuando se trata de esta actividad, los ordenamientos sobre esta modalidad de participación ciudadana emanan de una instancia estatal o municipal. El artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la planeación del desarrollo nacional debe ser democrática y deliberativa. Así, agrega que mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, se recogerán las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.

Asimismo, la Carta Magna no establece de forma precisa las responsabilidades de las entidades federativas en cuanto a la participación ciudadana y solo hace referencia a la Ciudad de México en su artículo 122.⁵⁹

Para tales fines, en la mayor parte de las legislaciones y estatutos locales, la participación ciudadana se incluye en términos generales y sin enfatizar en el presupuesto participativo. En este sentido, en 22 entidades existen leyes de participación ciudadana en las que se encuentra una paulatina institucionalización del presupuesto participativo, establecido formalmente en la Ciudad de México, Colima, Jalisco, Michoacán y Sonora. Sin embargo, solo en la capital del país sigue activo este ejercicio, en Sonora lo estuvo por un año, y en las demás entidades no hay registro de su operación.⁶⁰

⁵⁹ María Luisa García Bátiz y Luis Téllez Arana. *Op. cit.*

⁶⁰ *Ídem.*





CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
DIPLOMACIA PARLAMENTARIA

Coordinadora General

Aliza Klip Moshinsky

Directora General

María Rosa López González

Colaboraron en la elaboración de este documento:

Miguel Venegas Ramírez
Gabriela Guerrero Valencia
Karla Viridiana Zambrano Hernández
Alejandro Osornio Ramos