

Los presupuestos participativos como herramienta para mejorar la percepción ciudadana sobre la corrupción en Tamaulipas

FRANCISCO JAVIER ELIZALDE SOTO

Recibido: 31 de enero de 2024. Aceptado: 13 de noviembre de 2024.

Resumen. La presente investigación tiene como objetivo analizar el problema de corrupción que se vive en México, partiendo de la hipótesis de que la participación ciudadana en la toma de decisiones puede mejorar la percepción de la ciudadanía en relación con el uso de los recursos públicos, lo que funciona como agente evaluador e incentiva la solución de los problemas locales. La corrupción es un fenómeno ocasionado por causas como la impunidad o la opacidad en la ley, razón que provoca la pérdida de confianza de la ciudadanía en el desempeño de políticos y funcionarios de la administración pública. Mediante la instrumentación de una metodología cualitativa, la cual permitió interpretar la realidad de la corrupción en México, se describe lo que indican la teoría y la norma jurídica sobre la administración de recursos públicos. El presente análisis de la literatura especializada y el marco legal permite aseverar que el marco normativo mexicano no favorece la solución de la problemática planteada. Una limitante se encuentra en el federalismo fiscal mexicano, en el que existe dependencia de las entidades federativas respecto de la federación, lo que limita la toma de decisiones y ocasiona el descontento de las entidades, como es el caso de Tamaulipas. Como resultado del estudio, se encontró que los países emergentes buscan solucionar sus problemas prácticos por medio de alternativas en las que los presupuestos participativos son una posible solución, pues contemplan la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre el financiamiento de las instituciones gubernamentales.

Francisco Javier Elizalde Soto. Universidad Autónoma de Tamaulipas, México (correo electrónico: felizalde@uat.edu.mx | <https://orcid.org/0009-0008-6862-967x>).

DOI: <https://doi.org/10.32870/rc.vi5.64> | Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. 

Palabras clave: corrupción, presupuestos participativos, perspectiva ciudadana, participación ciudadana, federalismo fiscal, Tamaulipas.

Abstract. The objective of this research is to analyze the problem of corruption that exists in Mexico, based on the hypothesis that citizen participation in decision-making can improve the perception of citizens in relation to the use of public resources, functioning as an agent evaluator and encouraging the solution of local problems. Corruption is a phenomenon caused by causes such as impunity or opacity in the law, a reason that causes the loss of citizen confidence in the performance of politicians and public administration officials. Through the implementation of a qualitative methodology, which allowed us to interpret the reality of corruption in Mexico, what the theory and legal regulations on the administration of public resources indicate were described. The present analysis of the specialized literature and the legal framework allows us to assert that the Mexican regulatory framework does not favor the solution of the problem raised. A limitation is found in Mexican fiscal federalism, where there is a dependency of the federal entities on the federation, limiting decision-making and causing discontent among the entities, such as the case of Tamaulipas. As a result of the study, it was found that emerging countries seek to solve their practical problems through alternatives, where participatory budgets are a possible solution by considering citizen participation in decision-making on the financing of government institutions.

Keywords: corruption, participatory budgets, citizen perspective, citizen participation, fiscal federalism, Tamaulipas.

Introducción

La corrupción es un problema que México vive permanentemente. No es una cuestión particular de los servidores públicos, sino una responsabilidad compartida entre agentes del gobierno y los ciudadanos. En el presente artículo se analiza esta problemática, a la que se suman otros problemas de índole fiscal, políticos y de perspectiva ciudadana.

Si bien la corrupción puede estudiarse de manera aislada, en este trabajo se desarrolla una serie de ideas que crean una intersección entre la corrupción y los problemas ya mencionados, y se aterriza una propuesta de solución a todas las problemáticas planteadas. Para ello es necesario desplazarse entre las líneas de diversos temas: la corrupción como eje central, la percepción ciudadana y los presupuestos participativos, lo cual obliga

a hacer planteamientos relacionados con el federalismo fiscal, la política nacional y la participación ciudadana.

El marco normativo del federalismo fiscal resuelve con una óptica centralista los problemas locales, lo cual provoca que tanto las entidades federativas como los municipios tengan las manos atadas en su toma de decisiones, pero la participación ciudadana mediante los presupuestos participativos (PP) puede ser una alternativa a dicha situación.

El PP surge en diferentes municipios de Brasil (Vitoria, Vila Velha y Ubelandia) en la década de 1970. Buele y Vidueira (2018, p. 161) explican que aparece como respuesta a los reclamos de mejoras en la calidad de vida y el control de los recursos públicos municipales que exigían los movimientos sociales. Estos autores consideran que son un derecho que pretende combatir la corrupción aumentando la transparencia por medio de la rendición de cuentas pública. La participación ciudadana desempeña un papel importante en el PP, ya que se trata de una colaboración entre la autoridad y la ciudadanía direccionada a la descentralización.

Corrupción y perspectiva ciudadana

El Banco Mundial (2020) define la corrupción como el abuso de una persona que ocupa un cargo público para obtener beneficios propios. La corrupción guarda una estrecha relación con la perspectiva ciudadana, pues la mayor parte de sus índices son diagnosticados mediante la percepción de la ciudadanía. En relación con lo anterior, Sour (2017, p. 126) comenta que es complicado conocer los actos de corrupción que cometen tanto las empresas públicas y privadas como los ciudadanos. Por eso se han desarrollado metodologías para estimar sus dimensiones, y según este autor la más conocida es el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, empleada por primera vez en 2002 para analizar varios países. En el caso de México, ha sido replicada por el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG), que mide la percepción de la corrupción en trámites y servicios públicos que ofrecen los tres niveles de gobierno y particulares, así como un índice por estado y otro por servicios.

De esta manera, la perspectiva ciudadana es un medio para medir el problema de la corrupción, el cual representa un gasto para la sociedad. De acuerdo con cifras de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2021 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en México el costo anual de la corrupción ascien-

de a los 9 500 millones de pesos, lo que equivale a 3 044 pesos por cada persona afectada (ENCIG, 2021). Esto representa un gran costo para la ciudadanía, pues dicho monto deja de aplicarse en su beneficio. En consecuencia, disminuye la credibilidad de los ciudadanos en las instituciones públicas.

De acuerdo con el diagnóstico del Programa 0237 Combate a la Corrupción y Fortalecimiento de la Legalidad, diseñado por la Contraloría del Gobierno del Estado de Tamaulipas, la falta de transparencia y acceso a la información por parte de las dependencias del gobierno estatal provoca que la población desconfíe de la administración de los recursos públicos. Asimismo, se ha detectado la falta de una cultura de actuación ética apegada al marco normativo por parte de los servidores públicos de la administración estatal.

En este trabajo se seleccionó el estado de Tamaulipas para realizar un breve análisis en relación con la asignación de recursos públicos. En México históricamente ha existido un centralismo marcado. Para el federalismo fiscal mexicano, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) fortalece la federación, y por medio de los convenios de adhesión con los gobiernos estatales, a las entidades federativas se les resta potestad tributaria. El hecho de que el poder central controle gran parte de los recursos públicos crea una dependencia de los estados respecto a la federación. Cogco y López (2011) comentan que las entidades dependen de los ingresos que ésta les asigna para realizar sus actividades en el plano local debido en gran medida al sistema de aportaciones y participaciones federales vigente.

La base del SNCF consiste en que los estados aceptan ceder parte de sus poderes tributarios a la federación mediante un convenio de adhesión al sistema celebrado con el gobierno federal, a cambio de tener derecho a una participación en los fondos federales. Asimismo, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) prevé la conformación de varios tipos de fondos participables. De conformidad con el artículo 2 de la LCF, corresponde al Fondo General de Participaciones el 20% de la recaudación federal y el Fondo de Fomento Municipal, regulado en el artículo 2-A. Además, la LCF prevé otro tipo de transferencias de la federación a los estados en su artículo 25, que constituyen «aportaciones» de diversos tipos, como servicios de salud, infraestructura social, fortalecimiento de los municipios y seguridad pública, entre otros.

Para diferenciar las aportaciones de las participaciones federales, tomemos los comentarios de Aguilar y Chígüil (2017). De acuerdo con ellos, la descentralización de los

servicios educativos y de salud a las entidades significó el otorgamiento de nuevas responsabilidades administrativas y la transferencia de recursos para garantizar la prestación de estos servicios públicos. La reforma de la LCF en 1998 incorpora en el artículo 5 los diferentes fondos de aportaciones federales con el propósito de atender las diversas necesidades de los estados del país. Por el contrario, las participaciones han sido de gran importancia para ellos porque son transferencias no etiquetadas que ejercen con flexibilidad y, junto con los ingresos propios, constituyen los principales activos para que puedan prestar servicios y negociar empréstitos. A ello se debe la alta correlación entre las participaciones recibidas y el endeudamiento de las entidades. Aguilar y Chíguil (2017) agregan que durante el periodo 1995-2010 el flujo de participaciones contribuyó en promedio en 35.3% a los ingresos totales de las entidades.

Tamaulipas es un estado cuya extensión, de acuerdo con datos del INEGI, representa el 4.1% del territorio nacional y aporta el 3.1% del producto interno bruto (PIB) del país. Se seleccionó esta entidad para su estudio por su contexto histórico y actual. Desde la época del Maximato (1928-1934), Tamaulipas fue gobernado por el entonces Partido Nacional Revolucionario (PNR), que es actualmente el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Durante más de ochenta años fue gobernado por el mismo partido político, fenómeno que ocurrió también a nivel federal. Los periodos que se comparan son interesantes por sus diferencias en relación con los contrapesos políticos entre niveles de gobierno. En el primero existe concordancia de partidos, pues el gobernador Egidio Torre Cantú, del PRI, compartió la mayor parte del periodo con el presidente Enrique Peña Nieto, del mismo partido. El segundo periodo es el del gobernador Francisco Javier García Cabeza de Vaca, del Partido Acción Nacional (PAN), que en su periodo coincidió en parte con el presidente Peña Nieto y con Andrés Manuel López Obrador, del partido del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena); en ambos casos el gobernador del PAN fue un contrapeso político entre la entidad y la federación. Es importante señalar que este gobernador del PAN fue el primero en Tamaulipas que no era del PRI.

En relación con los grupos parlamentarios, en el Congreso del Estado de Tamaulipas tanto el exgobernador Egidio Torre Cantú, del PRI, como el exgobernador Francisco Javier García Cabeza de Vaca, del PAN, contaron con el promedio de integrantes en el pleno por grupo parlamentario o partido político (Congreso del Estado de Tamaulipas, LXVI legislatura, s.f), por la propia naturaleza del proceso electoral. A nivel federal, en relación

con la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (s.f.), el exgobernador del PRI coincidió en tiempos con las LXI, LXII y LXIII legislaturas, en las cuales siempre existió mayoría del mismo grupo político. En el caso del exgobernador del PAN, trabajó durante la LXIII legislatura, en la que hubo mayoría de diputados del grupo opositor, el PRI, con el 40.4%; la mayor parte de su mandato trabajó con la LXIV legislatura, en la que el partido opositor al exgobernador, Morena, contó con el 50.4% de los diputados federales, y por último, trabajó al mismo tiempo que la LXV legislatura, en la cual Morena tuvo el 40.4% de los diputados y fue el grupo mayoritario.

Puesto que existe contrapeso entre una entidad y la federación, es normal la discrepancia en la toma de decisiones. Como ya se explicó, el SNCF es en sí mismo un reflejo del centralismo y el presidencialismo que prevalecen en el país. Durante su mandato, el exgobernador García Cabeza de Vaca expresó en reiteradas ocasiones su descontento con el SNCF; por ejemplo, en una nota del diario *El Universal* del 6 de julio de 2020 se comenta que dicho gobernador califica la LFC como obsoleta y resalta la necesidad de analizarla. Expresa lo siguiente:

Además del recorte de recursos federalizados que han sufrido los estados en lo que va del año, el gobernador de Tamaulipas, el panista Francisco Javier García Cabeza de Vaca, revela la problemática que enfrentan por la falta de un nuevo pacto fiscal y la actualización de la Ley de Coordinación Fiscal, ya que de cada peso que le entregan a la Federación, a través de gravámenes, sólo les regresan 14 centavos.

Los 14 centavos que regresa la federación a Tamaulipas por cada peso que aporta arroja anualmente 275 000 millones de pesos. Pero, a la vez, mientras que a los estados les regresan 15% del monto que aportan, los municipios reciben 5%.

García Cabeza de Vaca acusa al gobierno central de que no sólo está estrangulando a los estados con dicha fórmula para la redistribución, sino que también concentra la toma de decisiones políticas y administrativas. Un aspecto importante que ya se abordó es que las decisiones se toman desde una óptica central y no resuelven los problemas reales de las entidades. En dicha nota, el exgobernador menciona que hasta los recursos de los fideicomisos se utilizan en sus programas sociales y «que pareciera ser más con un fin totalmente electorero».

A partir de la citada nota periodística, podemos resumir la postura del exgobernador García Cabeza de vaca sobre la LCF y el SNCF en los siguientes puntos:

1. Las que sostienen la gestión federal son muchas entidades con sus aportaciones, como el impuesto sobre la renta (ISR), el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) y el impuesto al valor agregado (IVA).
2. Tamaulipas aporta anualmente 275 000 millones de pesos en esos rubros al gobierno central, pero a los estados se les regresa el 15% del monto, y a los municipios 5%.
3. Al analizar la Ley de Coordinación Fiscal junto con el pacto fiscal, resulta que su normatividad es obsoleta. El dinamismo nos obliga también a hacer un análisis más profundo y tener un nuevo acuerdo fiscal con visión federalista.
4. Debemos recordar que prácticamente los que sostienen al gobierno central son muchos estados que generan gran parte de los impuestos del país.
5. Tamaulipas es el segundo estado que más recursos aporta a la federación vía impuestos, sólo por debajo de la Ciudad de México y seguido por Nuevo León y Jalisco.
6. El gobierno central está concentrando o trata de concentrar la toma de decisiones políticas y administrativas; pero ha ido más lejos al dejar de mandar recursos a muchos programas que aterrizaban en los estados para obras de infraestructura carretera y portuaria, así como para el campo (*El Universal*, 2020).

Lo expuesto por García Cabeza de Vaca es reflejo de la dependencia que tienen las entidades federativas respecto de la federación. Perspectivas como la del exgobernador denotan la existencia de un centralismo que se refleja en el Programa Sectorial de Buen Gobierno (p. 11), que expresa lo siguiente:

La dependencia financiera que tiene el estado por los recursos otorgados por la federación obliga a fortalecer las medidas que permitan garantizar un manejo responsable y sostenible de las finanzas públicas, que a su vez permitan un balance entre los ingresos percibidos y el gasto efectuado; así como dar continuidad a una eficaz recaudación de contribuciones estatales.

El centralismo que se vive en México propicia la dependencia financiera de las entidades respecto del gobierno central, lo que les impide administrarse financieramente de acuerdo con sus necesidades. Como ya se observó, el problema se agrava cuando existe un contrapeso político, es decir, si los gobernadores son de partidos políticos distintos al

del presidente. En teoría, este contrapeso debería ser una limitación del poder central; no obstante, la dependencia financiera provoca que los estados resulten perjudicados.

En el caso de un contrapeso político, Valenzuela e Hinojosa (2017, p. 54) señalan que el componente político desempeña un papel fundamental en las decisiones que se tomen en la administración de las finanzas públicas estatales. Se plantea un interés político que consiste en que los administradores públicos presentan conductas «oportunistas» e instrumentan las políticas públicas que más convienen al grupo mayoritario y no las que realmente son necesarias para impulsar social o económicamente al estado. Los mismos autores plantean que existe un «ciclo político presupuestal» citando a Reyes, Mejía y Riguzzi (2013), quienes lo han estudiado en México y concluyen que en las decisiones presupuestales se facilita la labor en dicho ciclo si el presidente del país tiene la misma filiación política que la mayoría de los diputados.

En relación con los partidos políticos, de acuerdo con la ENCIG, la ciudadanía tamaulipeca tiene un nivel alto de desconfianza hacia los partidos políticos (58%), sólo por debajo de la que se tiene en la entidad hacia los policías (61.4%). Este artículo tiene la intención de proponer una alternativa que dé solución tanto a la percepción ciudadana como al federalismo fiscal, misma que se expone a continuación.

La epistemología del sur y los presupuestos participativos

A partir de la teoría de Sousa (2011), se reconoce la razón de que existan diferencias entre lo que marcan ciertas corrientes teóricas y los resultados que se obtienen con su aplicación. Respecto a tales diferencias, este autor (p. 35) argumenta que existen teorías eurocentristas que fueron construidas en el contexto de los países del norte global y han sido aplicadas por países del sur con dificultades debido a las diferencias respecto al entorno donde se formularon. El sur que menciona el autor es una metáfora, aun cuando la mayoría de los países que lo conforman se encuentran en este hemisferio. Por lo anterior, Sousa explica que los países del sur buscan teorías alternativas adaptándolas al contexto de cada país y resolviendo las problemáticas que se presentan en el mismo.

La epistemología del sur que plantea Sousa (2011) es la base de la aseveración hecha en otras investigaciones sobre un divorcio entre la teoría y la ley en relación con el federalismo fiscal mexicano, lo que considera como una diferencia entre los fundamentos teóricos del federalismo estadounidense y el contexto en que se desarrolló el mexicano.

Este problema tiene efectos que recaen en la toma de decisiones gubernamentales en México.

A modo de cadena de causas y efectos, el contexto donde se originó el federalismo fiscal mexicano provoca centralismo en la toma de decisiones en la materia, pues presenta diversos síntomas de ello, como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y los sistemas de aportaciones y de participaciones federales. El centralismo provoca que la toma de decisiones se efectúe desde una óptica central, por lo que las políticas públicas no resuelven los problemas reales de las entidades federativas. La falta de eficacia y eficiencia en la instrumentación de ellas causa descontento y pérdida de credibilidad en los funcionarios públicos, lo cual, de acuerdo con Zamora (2017, p. 20), aterriza en una percepción negativa de la ciudadanía.

Montecinos (2009, p. 147) considera que esta problemática está presente en América Latina, lo que él define como la crisis de las 3 E (eficiencia, eficacia y economía). Según ésta las instituciones políticas y públicas no cumplen con su función ni eficaz ni eficientemente desde la lógica económica, por lo que es negativa la percepción ciudadana de ellas. Esto causa problemas en la gestión pública de estados con serios problemas de funcionamiento y equivalencia fiscal. La crisis de las 3 E y otros problemas de naturaleza política, como la falta de legitimidad de las instituciones públicas, tiene su solución en movimientos democráticos.

Alguacil (2014, p. 205) explica que la búsqueda de nuevas fórmulas de inclusión social y política ha permitido el surgimiento de una amplia batería de nuevas figuras participativas. Innovaciones que permanecen ocultas por su carácter local y desarticulación, lo que las coloca como el movimiento insignia de estas innovaciones al presupuesto participativo (PP).

Al parecer una solución a esta problemática es el PP, al que Goldfrank (2006, p. 4) define, en general, como el proceso mediante el cual pueden contribuir los ciudadanos a la toma de decisiones sobre el presupuesto gubernamental. Otra definición de presupuesto participativo es la de Rodríguez (2000, p. 6), quien lo considera una herramienta de planificación presupuestaria, pues dice que es un sistema de formulación y seguimiento del presupuesto por medio del cual la población determina, a través de debates y consultas, dónde se harán las inversiones, o sea cuáles son las prioridades, obras y acciones que emprenderá el gobierno.

El PP es resultado de una evolución política y social que toma en cuenta la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, en particular sobre el uso de los recursos públicos y su aplicación en políticas públicas. Buele y Vidueira (2018, p. 160) dicen que el PP se crea para democratizar los procesos de toma de decisiones en el desarrollo de las comunidades por medio de la participación de varios actores, ya sean políticos, públicos o privados. Para García y Téllez (2018, p. 2) el PP es un mecanismo paradigmático de democracia participativa cuyo fin es involucrar a la ciudadanía en la priorización y las decisiones sobre el gasto público en el gobierno local.

Como ya se mencionó, existe dependencia de las entidades federativas respecto a las transferencias federales de recursos, en especial de las aportaciones federales, pues la federación no sólo determina cuánto reciben las entidades sino también en que lo deben utilizar. El PP ayuda a destinar los recursos a satisfacer necesidades reales de los estados y sus municipios no únicamente con la eficacia y eficiencia que plantea la teoría del federalismo fiscal, sino también con mejores niveles de transparencia. Gómez (2007, p. 66) agrega que los ideales que universalizan el PP son una mejor gobernabilidad, contribuir a reducir la pobreza y alcanzar la democracia y el desarrollo mediante un cogobierno entre Estado y ciudadanía.

Brasil es el pionero en el PP. Para Rendón (2004, p. 9) la experiencia de democracia participativa más evolucionada de América Latina es la de Porto Alegre, pues se trata de un movimiento heterogéneo que propicia procesos característicos del lugar donde se aplica. En el caso de Porto Alegre, para Goldfrank las características del PP son las siguientes: «el proceso está abierto a cualquier individuo que desee participar, combina democracia participativa y representativa, implica deliberación (no sólo consulta), busca la redistribución, y se autorregula, en la medida en que los participantes ayudan a definir las reglas que rigen el proceso» (2006, p. 4).

Rendón (2004, p. 10) considera que otras ciudades latinoamericanas y europeas, entre ellas las de México, se inspiraron en Porto Alegre para desarrollar su versión de democracia participativa. Por su parte, Goldfrank (2006, p. 4) indica que los resultados del PP dependen tanto de las intenciones de sus diseñadores de leyes como de las condiciones previas de cada lugar específico, en especial del grado de descentralización y la institucionalización de los partidos de oposición. En su trabajo comparativo, Goldfrank concluye que los fracasos del PP se deben a que los diseñadores de las leyes nacionales tenían otros objetivos, pero

Esquema 1 | Algunos objetivos enunciados en el artículo 2 de la LGSNA

Mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México.	Bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas.
Bases para la emisión de políticas públicas integrales en materia de la prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción.	Principios y procedimientos para la organización y funcionamiento del Comité de Participación Ciudadana.
Difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos.	Acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos.

Fuente: Elaboración propia con base en Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2021).

también a los obstáculos locales, que incluyen alcaldes reacios, baja capacidad fiscal y administrativa de los gobiernos municipales y sociedades civiles fragmentadas y conflictivas.

Esta versión de democracia participativa, a la que Rendón considera un nuevo tipo de régimen político, supone una nueva coordinación entre el gobierno —los poderes ejecutivo y legislativo— y la ciudadanía. Para él la obligación de elaborar el presupuesto corresponde al ejecutivo local y la aprobación es facultad del legislativo, y ambos poderes deben sujetarse a la estructura de participación popular, lo cual conlleva una tensión entre la legislación y la práctica presupuestaria (Rendón, 2004, p. 15).

Según Fedozzi, el proceso de presupuesto participativo de Porto Alegre tiene un ciclo de 24 meses, que se ilustra en el esquema 1.

Al hablar del PP se alude a una pirámide participativa que refiere al Consejo de Presupuesto Participativo (CPP), representado como un esquema que incluye asambleas de base y delegados y foros regionales y temáticos integrados por un consejo representativo en cada ciudad. Como institución, el CPP trabaja junto con los poderes ejecutivo y legislativo para buscar la eficacia y eficiencia del federalismo fiscal mediante la transparencia y el uso adecuado de los recursos.

La pirámide participativa está constituida por diferentes niveles. Rendón (2004, pp. 19-24) los divide en asambleas locales de entre cien y doscientas personas mayores de dieciséis años que discuten y votan directamente sobre temas como saneamiento, pavimentación, educación, salud, urbanización, transportes, etcétera; regiones, donde se reúnen delegados honorarios, mandatados y revocables cuya función es recibir las demandas, ordenarlas por prioridad y llevarlas al CPP; reuniones por temas, que son la representación de organizaciones profesionales, instituciones y sectores de clase media, en el caso de Porto Alegre son seis plenarias divididas por temáticas que dan participación a los sindicatos de trabajadores, empresarios, comerciantes, agricultores, gremios estudiantiles, movimientos culturales, de mujeres, ecológicos y ciudadanos en general; el CPP, integrado por dos representantes con sus suplentes por cada zona de la ciudad, un titular y su suplente que representan al sindicato de trabajadores del gobierno, dos consejeros electos de cada una de las plenarias temáticas y dos representantes con sus suplentes de los ejecutivos que no tienen voto, con cargos revocables que duran sólo un año y no pueden formar parte de la administración municipal ni del legislativo, se reúnen una vez por semana y toman la decisión final; y congresos, que trabajan bajo una planeación plurianual desde 1991.

En cuanto a los casos exitosos del PP en diferentes países, Goldfrank (2006, pp. 6-8) encontró coincidencia en algunas condiciones previas, como voluntad política del partido, capital social (asociaciones civiles), personal del municipio competente, tamaño pequeño del municipio, recursos públicos suficientes, marco legal referente y descentralización política mediante procesos democráticos. Con respecto al diseño institucional de estos casos, encontró las coincidencias de que se centran en solucionar necesidades inmediatas, tienen una estructura informal y abierta, y hay deliberación cara a cara, supervisión de la alcaldía en el proceso y reglas e información asequibles.

A su vez, García y Téllez (2018, pp. 8-9) resumen en tres los factores que influyen en la introducción y permanencia de los PP, que son: 1) el contexto socioeconómico de las localidades donde se instrumenta; 2) contextos institucionales, leyes nacionales y locales, presupuesto, cambio de gobierno, participación del Estado y la ciudadanía, y 3) la dinámica de participación, objetivos, alcances e intensidades de los ejercicios de participación ciudadana.

En el caso de México, García y Téllez (2018, p. 5) explican que el auge de las experiencias de participación ciudadana en el país se entiende en un contexto de democratización

y reforma del Estado que, entre otros asuntos, buscaban abrir a la sociedad procesos y espacios de poder de decisión. Dicen que en México la participación ciudadana nace con el Sistema Nacional de Planeación y el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) en la década 1980. Agregan que actualmente se cuenta con programas federales como los consejos consultivos, comités de padres de familia, financiamientos a la sociedad civil y comités de gestión de áreas naturales, y a nivel local Olvera (2009, pp. 9-12) cita los consejos vecinales, consultivos, de planeación, de medio ambiente y sociales. Este autor agrega que, de igual manera, hay que considerar las democracias directa y participativa, los consejos de responsabilidad compartida, las contralorías sociales y los presupuestos participativos.

En la década de 1980 México vivió una crisis de deuda externa durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), que se prolongó al de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Bertranou (1993, pp. 225-227) explica el contexto económico del país en dicha década: hubo un alza considerable en los niveles absolutos y relativos de pobreza, por lo que ocurrió una venta masiva de empresas y se redujeron el gasto público y la demanda interna, mientras se hacían esfuerzos por lograr la estabilización económica. En lo político, se originó un debilitamiento del sistema corporativo tradicional ligado estrechamente al agotamiento de la matriz estadocéntrica, lo cual se tradujo en la disminución del peso electoral del PRI, que se reflejó en las elecciones presidenciales de 1988, en las que este partido perdió el control parlamentario en beneficio del PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

En consecuencia, en 1988 Salinas de Gortari creó el Pronasol. Gordon (1993, p. 351) menciona que su finalidad era elevar el nivel de vida de los grupos sociales más vulnerables de las zonas rurales y urbanas atendiendo problemas de salud, educación, alimentación, vivienda, agua, drenaje, pavimento, electricidad y empleo. Ella explica que este programa significaba la coordinación de los tres niveles de gobierno y un mecanismo de relación del Estado con la sociedad, lo que lo hacía semejante a la propuesta de los PP; pero, de igual manera, en opinión de Gordon, era una política pública compleja.

El modelo de Pronasol no era ajeno a determinaciones partidistas. Molinar y Weldon (1994, p. 157) mencionan que las variables de gasto en el nivel estatal de este programa eran las dimensiones de pobreza y capacidad económica de cada estado. Ellos afirman que la naturaleza del Pronasol consideraba aspectos políticos en la asignación de recursos, aun

cuando oficialmente era de carácter apolítico, por lo que agregan como tercera variable consideraciones políticas y electorales.

Zamarrón y Gutiérrez (1991, pp. 237-238) dicen que el programa se fundamenta en los siguientes principios básicos: 1) respeto a las iniciativas de las comunidades; 2) plena y efectiva participación y organización en todas las acciones del programa; 3) transparencia y honestidad en el manejo de los recursos, que se encuentran limitados al combate estricto de la inflación, y 4) combate a la discrecionalidad, el autoritarismo y la burocratización.

Lejos de estos principios oficiales, para Zamarrón y Gutiérrez el Pronasol deja entrever populismo y paternalismo, ya que es un instrumento político para recuperar el electorado por parte del PRI. Sumado al aspecto electoral, para estos autores (1991, p. 238) el gobierno federal se salta instancias como las administraciones estatales y municipales, pues las decisiones sobre la obra pública recaen en la figura del presidente. Al respecto, DeLeon *et al.* (2001, p. 453) consideran que el propósito del programa no era combatir la pobreza, sino fortalecer el poder presidencial y la presencia del partido gobernante, el PRI, a expensas de otros actores políticos. Al dejar la presidencia Salinas de Gortari, su sucesor, Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000, éste relegó el programa y lo sustituyó con nuevos programas.

Considerar la posibilidad de que los ciudadanos participen en la toma de decisiones sobre el uso de los recursos públicos conlleva el riesgo de que se utilice mal la intención. Este fue el caso del Pronasol, que se utilizó con una finalidad partidista. La inclusión de los presupuestos participativos requiere de un interés legítimo de los integrantes del ejecutivo y el legislativo, una infraestructura legal y administrativa que permita su correcto funcionamiento y el interés de los ciudadanos en participar e involucrarse en los procesos requeridos, lo cual es afectado por la falta de credibilidad en el gobierno que tienen los ciudadanos y su percepción sobre la corrupción que se vive en México.

De acuerdo con datos del Laboratorio Nacional de Políticas Públicas (2018), las principales causas de la corrupción son las siguientes: 1) impunidad, baja probabilidad de que se imponga una sanción a quien comete un acto de corrupción; 2) excesiva burocracia en trámites y servicios; 3) falta de involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos; 4) mayor eficacia de reglas informales (moche, mordida, diezmo, palanca); 5) debilidad de los órganos encargados de combatir la corrupción; 6) falta de cultura de integridad en las personas servidoras públicas y en la ciudadanía; 7) fortalecer medidas que desincentivan

la corrupción: denuncia, investigación, sanción, recuperación de activos, y 8) socialmente el acto de corrupción es señalado como un logro.

De acuerdo con la ENCIG, en materia de percepción de la frecuencia de actos de corrupción, Tamaulipas se encuentra por debajo de la media del país; sin embargo, entre 2019 y 2021 aumentó esta percepción negativa en 1.6%, mientras que la tendencia nacional era a la baja. En el mismo sentido se encuentra la incidencia y prevalencia de actos de corrupción por cada 100 000 habitantes, pues si bien Tamaulipas se encuentra por debajo de la media nacional, tuvo un incremento en esta problemática en los últimos años.

Además de lo anterior, la falta de transparencia y acceso a la información por parte de las dependencias y entidades del Gobierno del Estado de Tamaulipas provoca que la población desconfíe de la administración de los recursos públicos. Asimismo, se ha detectado la falta de una cultura de actuación ética apegada al marco normativo en los servidores públicos que forman parte de la administración estatal. Tamaulipas ha presentado en los últimos años deficiencias en transparencia y acceso a la información, pues disminuyó la publicación de su información en la Plataforma Nacional de Transparencia del 98% en 2016 al 63% en 2022.

No obstante, México cuenta con mecanismos con los que no contó el Pronasol en su momento. Uno de ellos es la promulgación de la reforma constitucional que crea el Sistema Nacional Anticorrupción, el cual representa un avance histórico para el país en la lucha contra ella. Las reformas constitucionales en materia de anticorrupción se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 27 de mayo de 2015 y en ellas se sustenta toda la legislación secundaria en la materia. El 18 de julio de 2016 fueron publicadas en el *DOF* las leyes secundarias que dan vida al Sistema Nacional Anticorrupción.

El trabajo que se realiza en materia de transparencia podría contribuir con el paso de los años a mejorar la percepción ciudadana, pues fomenta su participación si se instrumenta la de los ciudadanos por medio de mecanismos gubernamentales que incentiven la colaboración entre el gobierno y la ciudadanía para hacer más eficiente el uso de los recursos públicos, invirtiéndolos desde una perspectiva local y atendiendo los problemas reales de cada entidad.

Conclusión

En esta investigación se revisó la literatura especializada sobre la corrupción y su marco

legal. Se describió el problema de corrupción que vive México y cómo el marco normativo del federalismo fiscal no contribuye al uso correcto de los recursos, lo cual impide que las entidades federativas y los municipios tomen decisiones que solucionen los problemas locales; ejemplo de ello es lo expuesto en referencia al Estado de Tamaulipas. Lo anterior impide que los ciudadanos vean reflejadas sus aportaciones fiscales en infraestructura y servicios públicos, y esto afecta la perspectiva ciudadana.

Como posible solución a los problemas ya mencionados, se encontró que los presupuestos participativos representan una alternativa para su solución. Considerando la participación ciudadana, se podrían alcanzar niveles de eficiencia más altos en la asignación de los recursos públicos, lo que solucionaría a la vez problemas propios del federalismo fiscal debidos al centralismo de México. Es necesario legislar sobre herramientas fiscales para que las entidades federativas y los municipios de México puedan ser menos dependientes en su toma de decisiones e incluir en la norma jurídica un proceso de toma de decisiones que incluya la participación ciudadana, mediante instituciones autónomas que se aseguren de ello. Tal vez los presupuestos participativos no sean la solución principal para erradicar la corrupción; no obstante, se considera que incidirán parcialmente en la solución del problema, lo cual disminuirá la percepción negativa que los ciudadanos tienen de la labor de sus gobernantes.

Referencias

- Aguilar, G. y Chíguil, F. (2017). Evolución y perspectivas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). *Panorama Económico*, 12(23), 55-85.
- Alguacil, J. (2014). Presupuesto participativo. *Eunomía. Revista en cultura de la legalidad*, 6, 204-210. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2208>
- Banco Mundial (2020). Datos básicos: la lucha contra la corrupción. <https://www.bancomundial.org/es/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-fact-sheet>
- Bertranou, J. (1993). Programa Nacional de Solidaridad. ¿Un nuevo o un viejo modelo de política pública? *Revista Mexicana de Sociología*, 55(3), 225-243. <https://biblat.unam.mx/hevila/Revistamexicanadesociologia/1993/vol55/no3/11.pdf>
- Buele, I. y Vidueira, P. (2018). Presupuesto participativo: una revisión de la investigación científica y sus implicaciones democráticas del 2000 al 2016. *Universitas-xxi. Re-*

- vista de ciencias sociales y humanas*, 28, 159-176. http://scielo.senescyt.gob.ec/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s1390-86342018000100159
- Cogco, A. y López, R. (2011). *Descentralización, municipio y bienestar social: un análisis del noreste de México*. México: Plaza y Valdés.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LXV legislatura (s.f.). Servicio de información para la Estadística Parlamentaria. https://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html
- Congreso del Estado de Tamaulipas, LXVI legislatura (s.f.). Legislaturas de Tamaulipas. <https://www.congresotamaulipas.gob.mx/LegislaturasAnteriores/LegislaturasTamaulipas.asp>
- Contraloría Gubernamental del Estado de Tamaulipas (2023) Diagnóstico. Programa 0237 Combate a la corrupción y fortalecimiento de la legalidad.
- DeLeon, P., Hernandez, J. y Murillo, L. (2001). El caso del Programa Nacional de Solidaridad en México: estudio comparado de terminación de políticas. *Foro Internacional*, 41(3), 451-473. <https://www.jstor.org/stable/27739075>
- El Universal* (2020, 16 de julio). Entidades sostenemos al gobierno federal: gobernador de Tamaulipas. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/entidades-sostenemos-al-gobierno-federal-gobernador-de-tamaulipas/>
- Fedozzi, L. (2002). Presupuesto participativo. La experiencia de gestión pública del pp. Ponencia presentada en el seminario Presupuesto Participativo y Planificación Participativa, enfoque relacional aplicado a la formulación de políticas públicas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Argentina, 3 y 4 de septiembre.
- García, M. y Téllez, L. (2018). El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México. *Perfiles Latinoamericanos*, 26(52), 1-28. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=s0188-76532018000200010&script=sci_arttext
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de «presupuesto participativo» en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), 3-28. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=s0718-090X2006000200001&script=sci_arttext&lng=pt
- Gómez, E. (2007). El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo. *Investigación y Desarrollo*, 15(1), 56-77.
- Gordon, S. (1993). La política social y el Programa Nacional de Solidaridad. *Revista Mexi-*

- cana de Sociología*, 55(2), 351-366. <https://biblat.unam.mx/hevila/Revistamexicana-desociologia/1993/vol55/no2/18.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2021). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/#informacion_general
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (s.f.). Finanzas públicas estatales y municipales. Ingresos y egresos brutos por entidad federativa, Tamaulipas, México. <https://www.inegi.org.mx/temas/finanzas/>
- Laboratorio Nacional de Políticas Públicas (2018). *Reporte del taller de inteligencia colectiva como insumo para la formulación de una política nacional anticorrupción*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA). https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2019/07/10.urpp_reporte_taller_lnpp.pdf
- Molinar, J. M. y Weldon, J. (1994). Programa Nacional de Solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales. *Estudios Sociológicos*, 41(3), 155-181. <https://www.jstor.org/stable/27739075>
- Montecinos, E. (2009). El presupuesto participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 44, 1145-1174. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533675005.pdf>
- Olvera, A. (2009). La participación ciudadana y sus retos en México. Un breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas y diagnóstico de su problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las instancias de participación democrática. [http://governacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/2/images/b\)Olvera%20Entregable%202.pdf](http://governacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/2/images/b)Olvera%20Entregable%202.pdf)
- Rendón, A. (2004). Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo. *Polis*, 1, 9-36. <https://polismexico.izt.uam.mx/index.php/rp/article/view/421>
- Reyes, M., Mejía, P. y Riguzzi, P. (2013). Ciclo político presupuestal y gobiernos con y sin mayoría en México, 1994 y 2006. *Economía, Sociedad y Territorio*, 13(41), 79-119. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-84212013000100004&script=sci_abstract&tlng=pt
- Rodríguez, J. (2000). *El presupuesto participativo. Defendiendo lo público y construyendo ciudadanía. La experiencia del departamento de Risaralda*. <https://www.google>.

com.mx/books/edition/El_presupuesto_participativo/tel111AQwwYc?hl=es&gbp-v=1&dq=Rodr%C3%ADguez,+J.+(2000).+El+presupuesto+participativo.&printsec=frontcover

Sour, L. (2017). Gobierno electrónico y corrupción en México (2005-2010). *Innovar*, 27(66), 123-136. http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=s0121-50512017000400123&script=sci_arttext

Sousa, B. (2011). Epistemologías del sur. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 54, 17-39.

Valenzuela, R. e Hinojosa, A. (2017). Las transferencias federales, los contrapesos políticos y los ingresos fiscales estatales en México. *Economía UNAM*, 14(42), 47-71.

Zamarrón, E. y Gutiérrez, R. (1991). El Programa Nacional de Solidaridad. *Estudios Políticos*, 8. <https://revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/59808>

Zamora, I. (2017). La corrupción en México. Visor Ciudadano No. 53. Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República.