



ORIGINAL

## Governance and participation in Yucatán, the case of participatory budgeting in Mérida

### Gobernanza y participación en Yucatán, el caso del presupuesto participativo en Mérida

Elías Zapata Godoy<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Universidad Nacional Autónoma De México. México.


Citar como: Zapata Godoy E. Governance and participation in Yucatán, the case of participatory budgeting in Mérida. Southern perspective / Perspectiva austral. 2024; 2:.192. <https://doi.org/10.56294/pa2024.192>

Enviado: 13-06-2024

Revisado: 11-09-2024

Aceptado: 26-12-2024

Publicado: 27-12-2024

Editor: Dra. Mileydis Cruz Quevedo 

#### ABSTRACT

**Introduction:** participatory budgeting represented an innovative mechanism for promoting citizen participation in public management. In Mérida, Yucatán, the program “Design your City” was implemented in the period 2023-2024, with the purpose of involving citizens in budgetary decision-making. Using a governance approach, the research analyzed the effectiveness of this model and its impact on the structure of local participation.

**Development:** the study examined the formal and informal institutional arrangements that underpinned the participatory budget. Several key actors were identified, including the City Council of Mérida, autonomous bodies and civil society. The research was based on a qualitative analysis, using semi-structured interviews and documentary review to evaluate the participatory, collaborative, administrative, financial and legal dimensions of the program. It was found that the implementation of the model depended to a large extent on the capacity for coordination between institutions and citizens.

**Conclusions:** the results indicated that participatory budgeting in Mérida promoted citizen participation, although with challenges in transparency and accountability. While consultation mechanisms were in place, the real influence of citizens on decision-making was limited. The governance of the process reflected a complex interaction between regulations and political-administrative practices, highlighting the need to strengthen the institutionalization of participatory budgeting to ensure its long-term impact.

**Keyword:** Participatory Budgeting; Governance; Citizen Participation; Transparency; Accountability.

#### RESUMEN

**Introducción:** el presupuesto participativo representó un mecanismo innovador para fomentar la participación ciudadana en la gestión pública. En Mérida, Yucatán, se implementó el programa “Diseña tu Ciudad” en el periodo 2023-2024, con el propósito de involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones presupuestarias. A través de un enfoque de gobernanza, la investigación analizó la efectividad de este modelo y su impacto en la estructura de participación local.

**Desarrollo:** el estudio examinó los acuerdos institucionales, tanto formales como informales, que sustentaron el presupuesto participativo. Se identificaron diversos actores clave, incluyendo el Ayuntamiento de Mérida, organismos autónomos y la sociedad civil. La investigación se basó en un análisis cualitativo, utilizando entrevistas semiestructuradas y revisión documental para evaluar las dimensiones participativa, colaborativa, administrativa, financiera y jurídica del programa. Se constató que la implementación del modelo dependió en gran medida de la capacidad de coordinación entre instituciones y ciudadanos.

**Conclusiones:** los resultados indicaron que el presupuesto participativo en Mérida promovió la participación ciudadana, aunque con desafíos en la transparencia y la rendición de cuentas. Si bien existieron mecanismos de consulta, la influencia real de los ciudadanos en la toma de decisiones fue limitada. La gobernanza del

proceso reflejó una interacción compleja entre normativas y prácticas político-administrativas, evidenciando la necesidad de fortalecer la institucionalización del presupuesto participativo para garantizar su impacto a largo plazo.

**Palabras clave:** Presupuesto Participativo; Gobernanza; Participación Ciudadana; Transparencia; Rendición De Cuentas.

## INTRODUCCIÓN

El presupuesto participativo se ha convertido en un mecanismo innovador y efectivo para impulsar la participación ciudadana y la gobernanza en ciudades de todo el mundo. Este proceso permite a los ciudadanos tomar un papel activo en la toma de decisiones presupuestarias y la asignación de recursos públicos, lo que fortalece a grandes rasgos la democracia (Fernández, 2003).

La presente investigación se centra en el análisis del proceso de planificación, implementación y evaluación del presupuesto participativo “Diseña tu Ciudad” en Mérida, Yucatán de 2023-2024. El objetivo central de este estudio es analizar el proceso del presupuesto participativo a través de un enfoque de gobernanza para determinar cuán efectivamente promueve la participación ciudadana y cuál es la estructura de gobernanza presente en Mérida.

### Antecedentes Locales

En Mérida y en Yucatán, el presupuesto participativo parece ser la culminación de una serie de procesos participativos que se han implementado en los últimos años, estos con el fin de involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones. La ciudad de Mérida, conocida por su rica historia y diversidad cultural, ha experimentado un rápido crecimiento y desarrollo en las últimas décadas, lo que ha generado desafíos en términos de desarrollo urbano (Gómez & Salazar, 2011).

Para hacer frente a estos nuevos retos, se han buscado soluciones innovadoras, en las cuales las autoridades locales han reconocido la importancia de involucrar a la ciudadanía en la planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, a fin de garantizar que estos reflejen las necesidades y aspiraciones de la comunidad, es decir, se piensa en esquemas de gobernanza (Puga, 2021).

Estudios como el publicado por el Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social Ante el COVID-19 en Yucatán (ORGA), de la Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Mérida, a cerca de la gobernanza local en Yucatán; muestran como esquemas de gobernanza y participación en el estado, permitieron hacer frente a situaciones de emergencia en el contexto de la pandemia en cuestiones como la seguridad alimentaria; economía y empleo; violencia de género; restricciones a la movilidad y pueblo Maya (Puga, 2021).

Reglamento de Participación Ciudadana en el Municipio de Mérida”, el cual está vigente desde 17 de marzo de 2023 y tiene por objetivo: “establecer las formas, medios y mecanismos para garantizar y promover la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones públicas, en la gestión de los servicios, así como en los asuntos de interés municipal de impacto para la sociedad” (Reglamento de participación ciudadana, RPC, 2023)

Al menos en la última administración municipal se han puesto en marcha distintos mecanismos de participación. Estos mecanismos han sido planeados y ejecutados desde la Secretaría de Participación Ciudadana del Ayuntamiento Municipal en conformidad con el Reglamento de Participación y el Plan de Desarrollo Municipal.

Estos mecanismos se agrupan en el programa denominado “#YoParticipoXMérida”, en el cual figuran los Consejos de Participación Ciudadana, los Consejos Consultivos y los Comités Deportivos. Este primero, es definido por el propio ayuntamiento como los mecanismos conformados por grupos vecinales de colonias, fraccionamientos, comisarías o subcomisarías del Municipio que se integran de manera libre y voluntaria, y funcionan como enlace con el gobierno municipal, fortaleciendo el trabajo colaborativo, la corresponsabilidad y la autogestión, con el objetivo de propiciar el desarrollo integral de la comunidad. (Secretaría de participación ciudadana, 2023)

Por su parte los Consejos Consultivos son los órganos de consulta conformados por las personas representantes de los distintos grupos sociales y la academia, con el objeto de orientar decisiones, disposiciones y políticas públicas más eficaces y de mayor calidad, así como abrir espacios de interlocución entre la ciudadanía y el gobierno municipal (SPC, 2023). Estos son por lo menos 23 y están repartidos en las diversas labores municipales.

El antecedente más reciente del actual modelo de presupuesto participativo es el programa “Diseño Participativo de Espacios Públicos”, el cual busca incluir a las personas en la toma de decisiones y así mejora la calidad de los espacios públicos. Este programa opero especialmente en parques.

Consto de tres etapas: diagnóstico participativo, diseño y socialización participativos. Al término de éstas, el área ejecutora de la obra que es la Dirección de Obras Públicas procedió con la gestión de la licitación y

posterior inicio de construcción conforme al proyecto diseñado en conjunto con los ciudadanos. (SPC, 2023)

#### *Objetivos de investigación*

Analizar el proceso de diseño, implementación y evaluación del presupuesto participativo “Diseña tu ciudad” implementado en Mérida, Yucatán 2023-2024, mediante un enfoque de gobernanza y determinar cuan efectivamente promueve la participación ciudadana, así como el estado de las redes de gobernanza presentes.

El análisis se centrará en los acuerdos institucionales formales e informales, así como en las prácticas político-administrativas propias de la gobernanza, para determinar cuál es su influencia e impacto en las formas y alcances de la participación ciudadana dentro del proceso del presupuesto participativo.

#### *Objetivos específicos*

- Identificar y analizar los acuerdos institucionales formales e informales que sustentan el proceso de diseño, la implementación y la evaluación del presupuesto participativo.
- Examinar las prácticas político-administrativas inherentes a la gobernanza que influyen en el proceso de presupuesto participativo a fin de comprender su impacto en la promoción y facilitación de la participación ciudadana
  - Describir aquellos acuerdos de colaboración y coordinación entre los distintos actores involucrados en el presupuesto participativo y su impacto en la estructura de gobernanza local.
  - Analizar si las medidas y prácticas del modelo de presupuesto participativo garantizan la transparencia y la rendición de cuentas en todas sus etapas.

#### **Marco teórico**

Dentro de la investigación se realizó una revisión conceptual a profundidad de conceptos como el de democracia, participación, presupuesto participativo y la gobernanza, siendo esta última de la que se desprende la propuesta analítica,

Los presupuestos participativos son herramientas democráticas de participación ciudadana, pero también son herramientas de coordinación, negociación y colaboración entre distintos actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales que definen en conjunto en qué se van a gastar los recursos públicos.

Para la implementación de este supuesto se entiende que es necesario que exista una estructura que permita lo que la teoría denomina gobernanza, entendida como “un proceso de dirección política mediante el cual sociedad y gobierno definen su sentido de dirección, los valores y los objetivos a realizar” (Aguilar, 2005).

Algunos autores abordan la gobernanza como “una forma de gobernar más cooperativa, diferente al modelo jerárquico donde las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas (Rhodes, 1997; Mayntz, 2001). La gobernanza puede ser vista a través de tres dimensiones: participativa, colaborativa y local

Para Puga (2021), la gobernanza se trata de diseños institucionales de acción conjunta que “responden a la necesidad de alternativas derivadas de la lejanía entre sociedad y gobierno o de la complejidad de las tareas, a partir de arreglos que permitan la solución de problemas y la toma de decisiones entre diversos sectores interesados y organizados”.

El presupuesto participativo puede y ha sido analizado observando aquellos acuerdos institucionales que existen entre los distintos actores interesados en la repartición presupuestal. Estos han sido observados de acuerdo con el tipo de normas que los regulan, las prácticas formales e informales de participación ciudadana y colaboración entre organizaciones tanto públicas como privadas (Escamilla & López, 2021).

Esta colaboración y participación se da a fin de que sea la ciudadanía, en conjunto con el gobierno local, quien presente propuestas de solución a determinados problemas públicos, ya sea en temas de alumbrado, calles, escuelas, parques, jardines, etc. Esto dependerá del grado de alcance de las instituciones y de la partida presupuestal asignada (Pagani, 2016; Ayala, 2014).

#### **Marco analítico**

Para efectos de la presente investigación, se hará uso de un marco analítico (figura 1) que permitirá observar cómo actúa la gobernanza en el proceso del presupuesto participativo “diseña tu ciudad” del municipio de Mérida, así como realizar un análisis del modelo de presupuesto, de acuerdo con ciertas dimensiones de estudio.

Se entenderá por gobernanza a aquellos arreglos institucionales (formales e informales) que permiten una coordinación entre actores público y privados en la gestión pública, en la cual existe cooperación y colaboración en la formulación, implementación y evaluación de la política pública y en herramientas de participación ciudadana como son los presupuestos participativos.

Estos arreglos institucionales serán observados en el marco normativo que regula el proceso del presupuesto, así como en las prácticas político-administrativas que suceden dentro del mismo, y que a su vez determinan el tipo y modalidades de participación en el proceso de diseño, implementación y evaluación del modelo de

presupuesto.

Este análisis permitirá comparar y diferenciar lo que está estipulado en la parte formal- normativa y lo que sucede efectivamente durante todo el proceso de diseño, implementación y evaluación del presupuesto, y así poder contrastarlo con las practicas político- administrativas informales.

<b>Marco Analítico</b>	
<b>Variable</b>	<b>Dimensión</b>
<b>Participativa</b>	Instancia de aprobación final del presupuesto
	Formas de participación
	Nivel de votación
	Niveles de participación
	Representatividad de la participación.
	Priorización presupuestaria
	Fiscalización
	Participación comunitaria
	Transparencia y acceso a la información
	Percepción y satisfacción ciudadana *
<b>Colaborativa</b>	Involucramiento de la Sociedad Civil
	Cooperación interinstitucional
	Grado de participación de organismos autónomos
	Acuerdos formales e informales
<b>Administrativa</b>	Transparencia y acceso a la información
	Grado de ejecución de las demandas
	Colaboración interna
	Capacidades administrativas y recursos humanos
	Rol político del alcalde y el cabildo
<b>Presupuestaria- Financiera</b>	Valor y distribución de los recursos deliberados
	Tipo de proyectos que se financian.
	Disponibilidad presupuestaria por habitante,
	Distribución territorial del recurso
<b>Jurídico-legal</b>	Grado de institucionalización
	Relación con otros instrumentos de planificación
	Transparencia y acceso a la información.
	Protección datos personales

Fuente: Elaboración propia utilizando de base a (Montecinos, 2014; Cabanes, 2005)

Figura 1. Marco analítico

Para ello se retoman diversos estudios, principalmente los de Montecinos (2014) y Cabanes (2005), los cuales analizan algunos de los principales modelos de presupuesto participativo en Latinoamérica, y nos brindan una serie de dimensiones analíticas para observar y analizar estos procesos haciendo énfasis en su diseño institucional

Para la investigación se propone un modelo analítico adaptado al caso de estudio, con el objetivo de que permita observar la gobernanza y aquellos arreglos institucionales (formales e informales) que permiten su existencia. Entre estos están las distintas formas de coordinación entre actores público y privados, así como las practicas político-administrativas que se desarrollan en la estructura de la administración pública municipal. Estos se agrupan en 5 dimensiones: participativa, colaborativa, administrativa, presupuestaria o financiera y jurídico legal.

- Participativa: Hace referencia al nivel de participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y en la ejecución del presupuesto. Se consideran aspectos institucionales y las prácticas que garantizan una participación efectiva y transparente de los

ciudadanos en cada una de las etapas del presupuesto participativo.

- **Colaborativa:** Refiere al grado de colaboración y cooperación entre la sociedad civil organizada, organismos autónomos y la administración pública municipal en cada una de las etapas del modelo de presupuesto, considera los acuerdos formales e informales.
- **Administrativa:** Refiere a la capacidad administrativa de la administración pública municipal para llevar a cabo el modelo, las atribuciones de cada dependencia en cada una de las etapas, así como la transparencia y rendición de cuentas de su actuar.
- **Presupuestaria/financiera:** Esta dimensión se centra en los aspectos relacionados con la asignación, disponibilidad y gestión de los recursos financieros destinados al presupuesto participativo.
- **Jurídico/legal:** Hace referencia al marco legal/normativo que regulan las estructuras institucionales y las relaciones políticas, que determinan el funcionamiento del presupuesto participativo.

## MÉTODO

La presente investigación se plantea llevar a cabo con un enfoque cualitativo. Esto debido a la naturaleza compleja de los fenómenos que se estudiarán, que involucran aspectos sociales, políticos y humanos relacionados con la gobernanza y la participación ciudadana en el proceso de planeación, implementación y evaluación del presupuesto participativo. Este enfoque permite explorar y comprender en profundidad las experiencias y acciones de los actores involucrados en este proceso, lo que permite abordar la investigación de una manera holística.

La investigación se abordada a través de un estudio de caso, considerando el modelo de presupuesto participativo “Diseña tu ciudad” implementado por el municipio de Mérida en Yucatán en 2023-2024. Esto permitirá una inmersión profunda en el funcionamiento de un presupuesto participativo dentro de un contexto específico. Al centrarse en un caso específico se podrá comprender y explicar mejor las características únicas de la planeación, la implementación y la evaluación del presupuesto participativo, así como su relación con las estructuras de gobernanza existentes.

La principal técnica de recolección de datos serán las entrevistas semiestructuradas a profundidad a informantes clave. Los informantes clave fueron identificados mediante un mapeo de actores; el cual se realizó revisando el marco jurídico que regula el proceso del presupuesto participativo. En este se identificó a los principales actores, dependencias y organizaciones que intervinieron en cada una de las etapas.

Además se plantean una serie de pasos metodológicos para desarrollarse en la investigación, en la que a manera de guía permitirán realizar la investigación de acuerdo con los objetivos de esta. Iniciando con la revisión bibliográfica en la que además de fortalecer el marco analítico, se plantea una revisión documental de leyes, minutas, actas y cualquier documento escrito en el que se haya plasmado el actuar de los actores en cada etapa del presupuesto participativo.

Posteriormente se plantea el diseño de las entrevistas apoyado en el marco analítico, que a partir de las cinco dimensiones propuestas (participativa, colaborativa, administrativa, presupuestaria y legal) y sus respectivos indicadores, permitirá observar y analizar el proceso de planeación, implementación y evaluación del presupuesto a través de la experiencia de los actores clave y su actuar en cada fase

Tabla 1. Mapeo de actores clave

Sector	Actor	Dependencia /subdirección.	Actividades realizadas	Órgano colegiado
Administración Municipal	Cabildo	Regidores /sindico	Aprobación de la reglamentación correspondiente.	Consejo Consultivo de Participación Ciudadana y Consejo Técnico.
		Comisión de participación ciudadana	Seguimiento y control del ejercicio.	CCPC y Consejo Técnico.
		Comisión de Patrimonio y Hacienda	Seguimiento y control del ejercicio.	Consejo Técnico
	Presidencia Municipal	Presidente municipal/ designado para el comité.	Iniciativa política o incentivo del mecanismo.	CCPC
	Secretaría de participación ciudadana	Unidad de Planeación y Gestión	Planeación y gestión en el desarrollo del presupuesto.	N/A
		Dirección de la Unidad de Comunicación Social	Planeación y gestión en el desarrollo del presupuesto.	N/A
	Subdirección de Participación Social	Coordinar la operación de proceso y seguimiento en la ejecución de proyectos*	CCPC	

Administración Municipal	Tesorería Municipal		Aspectos del programa/	financieros	Comité Técnico.
	Unidad de Planeación y Gestión	Subdirección de Planeación y Evaluación/ Subdirección de Gestión de Programas	Publicación del presupuesto	del programa	CT
	Oficialía Mayor		Participación en el comité		CT
	Dirección de Desarrollo social		Dictaminar que propuestas se realizan del presupuesto		Consejo Técnico
	Dirección de Obras Públicas.		Dictaminar que propuestas se realizan del presupuesto		Consejo Técnico
	Unidad de Contraloría Municipal		Dictaminar que propuestas se realizan del presupuesto		Consejo Técnico
	Instituto Municipal de Planeación		Dictaminar que propuestas se realizan del presupuesto		Consejo Técnico
Ciudadanía	Consejo Consultivo de Participación Ciudadana	Seis ciudadanos Presidente del Consejo	Seguimiento y control del ejercicio.		CCPC Comité Técnico.
Universidad Pública	Universidad Autónoma de Yucatán (UADY)	Facultad de Matemáticas	Diseño y operación de la plataforma digital donde se registraron los votos.		N/A
Organismo autónomo	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán (IEPAC)		Capacitación para la consulta ciudadana.		N/A

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Reglamento de Participación Ciudadana del municipio de Mérida

### Análisis de resultados

Los datos cualitativos que se recopilen serán analizados mediante una codificación temática, en la cual se integraran categorías de análisis que serán contrastadas con el marco analítico, para ello se utilizó un software especializado que facilite la codificación y el análisis de los datos.

Este análisis será enfocado en identificar aquellos acuerdos institucionales tanto formales como informales propios del esquema de gobernanza que se propone, a fin de determinar qué tan participativo fue el modelo, es decir que tanto influyeron estos acuerdos en el tipo y modalidades de participación que se presentaron.

Para validar los resultados, se realizará un proceso de triangulación, contrastando la información obtenida a través de las entrevistas y el análisis documental lo que contribuirá a aumentar la fiabilidad y la validez de los resultados obtenidos.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Aguilar L. Las políticas públicas: su aporte. En: Acosta, coordinador. Democracia, desarrollo y políticas públicas. Universidad de Guadalajara; 2005.
2. Ayuntamiento de Mérida, Secretaría de Participación Ciudadana. Yo Participo por Mérida. 2023. Disponible en: <https://isla.merida.gob.mx/serviciosinternet/participacionciudadana/public/index>.
3. Cabannes Y. Presupuesto Participativo y finanzas locales. Alcaldía Municipal de Porto Alegre; Seminario de Lanzamiento de la Red Urbal N° 9, Documento Base, Porto Alegre; 2005.
4. Contreras P, Montecinos E. Democracia y participación ciudadana: Tipología y mecanismos para la implementación. Revista de Ciencias Sociales. 2019;25(2):178-191.
5. Escamilla Cadena A, López de la Torre R. El presupuesto participativo en la Ciudad de México: problemas de diseño institucional y niveles de participación ciudadana. Sociológica (México). 2021;36(103):85-118.

6. Fernández EG. Democracia y presupuestos participativos. Vol. 25. Icaria Editorial; 2003.
7. Gómez CG, Salazar OTCR. La segregación territorial y el rezago en el sur de la Ciudad de Mérida, como el resultado del crecimiento urbano descontrolado. Quivera. Revista de Estudios Territoriales. 2011;13(1):122-138.
8. Mayntz R. El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. Reforma y Democracia. Revista del CLAD. 2001;21.
9. Puga C. Buena gobernanza y pandemia en Yucatán: un marco conceptual para el estudio de experiencias locales. En: Arancibia E, coordinador. Gobernanza local en tiempos de COVID-19. Experiencias de coordinación social para la toma de decisiones en Yucatán. Mérida: ENES Mérida-UNAM; 2021. p. 25-49.
10. Puga C. Gobernanza local, gobernanza nacional. Espacios transnacionales. 2021; 17:112-124.
11. Rhodes RAW. Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Open University Press; 1997.

#### **FINANCIACIÓN**

Ninguna.

#### **CONFLICTO DE INTERESES**

Los autores declaran que no existe conflicto de intereses.

#### **CONTRIBUCIÓN DE AUTORÍA**

*Conceptualización:* Elías Zapata Godoy.

*Curación de datos:* Elías Zapata Godoy.

*Análisis formal:* Elías Zapata Godoy.

*Investigación:* Elías Zapata Godoy.

*Metodología:* Elías Zapata Godoy.

*Administración del proyecto:* Elías Zapata Godoy.

*Recursos:* Elías Zapata Godoy.

*Software:* Elías Zapata Godoy.

*Supervisión:* Elías Zapata Godoy.

*Validación:* Elías Zapata Godoy.

*Visualización:* Elías Zapata Godoy.

*Redacción - borrador original:* Elías Zapata Godoy.

*Redacción - revisión y edición:* Elías Zapata Godoy.