

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

Estudios con Reconocimiento de Validez Oficial por Decreto Presidencial
del 3 de abril de 1981



**“MODELO PARA LA GESTIÓN DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS
EN LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL”.**

TESIS

Que para obtener el grado de

MAESTRO EN PROYECTOS PARA EL DESARROLLO URBANO

Presenta

CARLOS LUIS DELGADO CASTILLO

Director: Mtro. Carlos De Leo

Lectores: Mtra. Carolyn Aguilar y Mtro. Guillermo Soria

México, D.F.

2006

RESUMEN

El objetivo de la tesis es diseñar un modelo para la gestión de presupuestos participativos en las delegaciones del Distrito Federal. Para ello se tomaron como referencia seis estudios de caso: tres internacionales (Porto Alegre (Brasil), Córdoba (España) y Buenos Aires (Argentina)) y tres del Distrito Federal (Delegaciones de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo). Por otra parte, se hizo también una revisión del contexto de participación ciudadana del Distrito Federal y sus delegaciones; así como del proceso de elaboración de los presupuestos delegacionales, con el fin de obtener las bases con las cuales deberá operarse el modelo.

Este modelo constituye una referencia para la aplicación del presupuesto participativo en las delegaciones, debiendo ajustarse a las características particulares de cada demarcación. En el último capítulo, se presentan las conclusiones y algunas recomendaciones, tanto para su implementación como para el análisis de los presupuestos participativos en general.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	IX
1. MARCO DE REFERENCIA.....	1
1.1 Definición de presupuesto participativo (PP)	1
1.2 Antecedentes.....	2
1.3 Pasos iniciales de un presupuesto participativo.....	5
1.4 Etapas del presupuesto participativo.....	8
1.5 Recursos requeridos y criterios de distribución presupuestal.....	9
1.6 Beneficios y limitantes del presupuesto participativo.....	10
1.7 Presupuesto participativo en la planeación urbana.....	12
1.8 Del modelo.....	14
1.8.1 Construcción de un modelo	15
1.8.2 De los sistemas sociales.....	17
1.9 De los actores urbanos.....	20
1.10 Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA)..	22
2. REVISIÓN DE TRES EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.....	25
2.1 Datos generales de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires en materia demográfica, político-administrativa y económica.....	26
2.2 Antecedentes de las tres experiencias internacionales de presupuesto participativo.....	30
2.2.1 Otros aspectos relevantes de los inicios de los presupuestos participativos estudiados.....	33
2.3 De los procesos de presupuesto participativo	35
2.3.1 Porto Alegre.....	35
2.3.2 Córdoba.....	41
2.3.3 Buenos Aires.....	47
2.4 Dimensión participativa.....	53
2.4.1 Materias debatidas, formas y niveles de participación.....	53
2.4.2 Actores urbanos involucrados en las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires.....	56
2.4.3 Del Consejo de Presupuesto Participativo o su equivalente.....	57
2.4.4 De los consejeros y delegados o equivalentes.....	58
2.4.5 El papel del poder legislativo en las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires.....	62
2.4.6 Manejo de las demandas.....	63
2.4.7 Procesos de información y comunicación en las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires.....	64
2.4.8 Contraloría Ciudadana.....	66
2.4.9 Participación de los excluidos y enfoque de género en los presupuestos participativos de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires.....	67
2.6 Dimensión normativa y legal.....	69

2.7	Dimensión territorial.....	73
2.8	Conclusiones parciales.....	75
2.8.1	Del análisis de experiencias de presupuesto participativo.....	75
2.8.2	De las condiciones iniciales.....	75
2.8.3	De la organización y operación de los presupuestos participativos.....	76
3.	PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ELABORACIÓN DE PRESUPUESTOS EN LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL.....	84
3.1	Distrito Federal.....	85
3.1.1	Aspectos demográficos y socioeconómicos.....	87
3.1.2	Características urbanas.....	93
3.2	Aspectos político-administrativos del Distrito Federal y sus Delegaciones....	95
3.2.1	Organización político-administrativa del Distrito Federal.....	96
3.2.2	De las Delegaciones del Distrito Federal.....	98
3.3	Participación ciudadana institucionalizada y organizaciones sociales del Distrito Federal.....	105
3.3.1	Aspectos normativos de la participación ciudadana en el Distrito Federal.....	105
3.3.2	Organizaciones sociales del Distrito Federal.....	113
3.4	Definición y manejo presupuestal en las Delegaciones del Distrito Federal....	116
3.4.1	Del proceso de elaboración de presupuestos delegacionales.....	116
3.4.2	Criterios de distribución de recursos.....	120
3.4.3	De la autonomía de gestión de presupuestos de las Delegaciones.....	121
4.	EXPERIENCIAS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE TRES DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL.....	123
4.1	Antecedentes de las experiencias de presupuesto participativo en el Distrito Federal.....	124
4.2	Objetivos de las propuestas.....	126
4.2.1	Cuauhtémoc.....	126
4.2.2	Tlalpan.....	127
4.2.3	Miguel Hidalgo.....	129
4.3	De las condiciones básicas iniciales para la implementación de presupuestos participativos.....	130
4.4	Procesos de presupuesto participativo de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo.....	131
4.4.1	Presupuesto participativo de Cuauhtémoc: “Se parte y Comparte”.....	132
4.4.2	Presupuesto participativo de Tlalpan: “Hacia un presupuesto participativo”.....	138
4.4.3	Presupuesto participativo de Miguel Hidalgo: “Verbenas Vecinales”..	148
4.5	Dimensión participativa.....	155
4.5.1	Materias debatidas, formas de participación y niveles de participación.....	155
4.5.2	Actores urbanos involucrados con el presupuesto participativo.....	158
4.5.3	Consejo del presupuesto participativo.....	160

4.5.4	Papel del Poder Legislativo.....	160
4.5.5	Manejo de las demandas ciudadanas.....	161
4.5.6	Procesos de información y comunicación.....	163
4.5.7	De la contraloría ciudadana.....	165
4.6	Dimensión financiera, fiscal y presupuestaria.....	167
4.7	Dimensión normativa y legal.....	168
4.7.1	Grado de institucionalización de las experiencias.....	168
4.7.2	Relación de los presupuestos participativos de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo, con otros instrumentos de participación y planeación.....	171
4.8	Dimensión territorial.....	172
4.9	Principios rectores presentes.....	174
4.10	Conclusiones parciales.....	175
4.10.1	Cuauhtémoc.....	175
4.10.2	Tlalpan.....	177
4.10.3	Miguel Hidalgo.....	179
5.	MODELO PARA LA GESTIÓN DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL.....	182
5.1	Finalidad del modelo.....	182
5.2	Niveles del modelo.....	183
5.3	Revisión de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas de las Delegaciones del Distrito Federal para la aplicación del presupuesto participativo.....	184
5.3.1	Fortalezas.....	184
5.3.2	Debilidades.....	186
5.3.3	Oportunidades.....	187
5.3.4	Amenazas.....	187
5.4	Propuesta de modelo.....	189
5.5	Del proceso de presupuesto participativo para las delegaciones del Distrito Federal.....	191
5.5.1	Pasos previos.....	191
5.5.2	Condiciones básicas iniciales.....	191
5.5.3	Estructura organizativa.....	194
5.5.4	Etapas del proceso.....	199
5.6	Variables del proceso de presupuesto participativo propuesto para las delegaciones del Distrito Federal.....	209
5.6.1	Dimensión participativa.....	209
5.6.2	Dimensión financiera y presupuestaria.....	220
5.6.3	Dimensión normativa y legal.....	221
5.6.4	Dimensión territorial.....	226
6.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	228
	BIBLIOGRAFÍA.....	235

ANEXOS	242
--------------	-----

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1: Etapas del presupuesto participativo.....	8
Figura 1.2: Diagrama Ishikawa	16
Figura 1.3: Diagrama de influencia múltiples.	17
Figura 1.4: Modelo del sistema social	19
Figura 2.1: Diagrama de relación de actores e instancias de participación del presupuesto participativo de Porto Alegre.....	39
Figura 2.2: Diagrama de relación de actores e instancias de participación del presupuesto participativo de Córdoba para el año 2004.....	45
Figura 2.3: Diagrama de relación de actores e instancias de participación del presupuesto participativo de Buenos Aires para el año 2005.....	51
Figura 2.4: Diagrama de un proceso de presupuesto participativo a partir de los lineamientos de las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires.....	82
Figura 3.1: Relación de las Asambleas Ciudadanas con los órganos de representación de acuerdo a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal...	111
Figura 3.2: Proceso de elaboración de los presupuestos delegacionales.....	118
Figura 4.1: Diagrama de relación de actores e instancias de participación del presupuesto participativo de Cuauhtémoc.....	136
Figura 4.2: Diagrama de relación de actores e instancias de participación del presupuesto participativo de Tlalpan.....	145
Figura 4.3: Diagrama de relación de actores e instancias de participación del presupuesto participativo de Miguel Hidalgo.....	153
Figura 5.1: Modelo para la gestión de presupuestos participativos en las delegaciones del Distrito Federal.....	190
Figura 5.2: Organigrama de las Direcciones involucradas en el presupuesto participativo para las delegaciones del D.F. e interrelaciones.....	199
Figura 5.3: Proceso propuesto para la gestión de presupuestos participativos en las delegaciones del D.F.	208
ÍNDICE DE GRÁFICOS	
Gráfico 2.1: Pirámide poblacional de Porto Alegre para el año 2005.....	28
Gráfico 2.2: Pirámide poblacional de Córdoba para el año 2005.....	28
Gráfico 2.3: Pirámide poblacional de Buenos Aires para el año 2005.....	29
Gráfico 3.1: Porcentaje de la población del Distrito Federal de las delegaciones para el año 2005.....	88
Gráfico 3.2: Población del Distrito Federal por grupo quinquenal de edad según sexo para el año 2005.....	90
Gráfico 3.3: Población ocupada en el Área Metropolitana de la Ciudad de México	

por rama de actividad para el trimestre octubre-diciembre de 2000.....	93
--	----

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 3.1: Ubicación del Distrito Federal en el contexto nacional.....	85
Mapa 3.2: Ubicación del Distrito Federal en el contexto regional.....	86
Mapa 3.3: Distrito Federal y sus 16 delegaciones.....	86

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.1: Principios rectores de los PP y condiciones básicas para su implementación.....	6
Tabla 2.1: Aspectos demográficos de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires para el 2005	27
Tabla 2.2: Competencias municipales y actividades productivas de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires.....	30
Tabla 2.3: Materias debatidas, formas y niveles de participación en las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires.....	53
Tabla 2.4: Actores urbanos involucrados en las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires.....	56
Tabla 2.5: Composición del Consejo del Presupuesto Participativo o su equivalente, en las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires.....	57
Tabla 2.6: Vinculación del Consejo del Presupuesto Participativo o su equivalente con el poder ejecutivo y/o legislativo, en las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires.....	58
Tabla 2.7: Sistema de elección de los delegados y consejeros (o sus equivalentes), duración del cargo, posibilidad de reelección, y perfil de candidatos en las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires.....	59
Tabla 2.8: Funciones de los delegados y consejeros (o sus equivalentes) de las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires.....	61
Tabla 2.9: El papel del poder legislativo en las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires.....	62
Tabla 2.10: Manejo de las demandas en las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires.....	63
Tabla 2.11: Procesos de información y comunicación en las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires.....	65
Tabla 2.12: Contraloría ciudadana en las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires.....	66
Tabla 2.13: Dimensión financiera, fiscal y presupuestaria de las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires.....	68
Tabla 2.14: Grado de institucionalización de las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires.....	70
Tabla 2.15: Relación de los presupuestos participativos de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires, con otros instrumentos de participación y planeación.....	72
Tabla 2.16: Dimensión territorial de las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires.....	73
Tabla 2.17: Cumplimiento de los principios rectores del presupuesto participativo en	

las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires.....	75
Tabla 3.1: Superficies de las Delegaciones del Distrito Federal, en orden descendente.....	87
Tabla 3.2: Población por delegaciones según sexo para el año 2005.....	88
Tabla 3.3: Población del Distrito Federal por grupo quinquenal de edad según sexo para el 2005.....	89
Tabla 3.4: Densidad bruta de población de las delegaciones del Distrito Federal.....	91
Tabla 3.5: Instancias del Gobierno del D.F. que pueden apoyar el presupuesto participativo de las delegaciones, de acuerdo a Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.....	97
Tabla 3.6: Materias de las unidades administrativas de las Delegaciones del Distrito Federal.....	102
Tabla 3.7: Unidades administrativas comunes a las Delegaciones del D.F., que pueden apoyar el presupuesto participativo, de acuerdo a sus atribuciones básicas.....	103
Tabla 3.8: Organizaciones sociales del Distrito Federal para el año 2000.....	113
Tabla 3.9: Erogaciones previstas por las delegaciones del D.F. para el ejercicio fiscal 2006.....	120
Tabla 3.10: Asignación de recursos para las delegaciones del Distrito Federal en el ejercicio fiscal 2006, por programa.....	121
Tabla 4.1: Cumplimiento de las condiciones básicas iniciales de los presupuestos participativos en las experiencias de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo.....	130
Tabla 4.2: Materias debatidas, formas y niveles de participación en las experiencias de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo.....	156
Tabla 4.3: Actores urbanos involucrados en las experiencias de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo.....	158
Tabla 4.4: El papel del poder legislativo en las experiencias de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo.....	160
Tabla 4.5: Manejo de las demandas en las experiencias de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo.....	161
Tabla 4.6: Procesos de información y comunicación en las experiencias de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo.....	164
Tabla 4.7: Contraloría ciudadana en las experiencias de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo.....	166
Tabla 4.8: Dimensión financiera, fiscal y presupuestaria de las experiencias de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo.....	167
Tabla 4.9: Grado de institucionalización de las experiencias de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo.....	169
Tabla 4.10: Relación de los presupuestos participativos de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo, con otros instrumentos de participación y planeación.....	171
Tabla 4.11: Dimensión territorial de las experiencias de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo.....	172
Tabla 4.12: Cumplimiento de los principios rectores del presupuesto participativo en las experiencias de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo.....	174

INTRODUCCIÓN

En la planeación urbana tradicional, las etapas de gestión y evaluación de los planes y programas urbanos, no suelen ser definidas con precisión, por lo que en muchos casos no se materializa el desarrollo urbano, entendido como proceso orientador de la evolución espacial del desarrollo económico, social y ambiental; así como del patrón territorial y de los asentamientos humanos (SEDESOL, 2001). Al no concretarse los programas de desarrollo urbano, los principales afectados son los habitantes de los centros poblados, quienes ven menguada su calidad de vida, al no garantizárseles el acceso a la vivienda, ni los equipamientos y servicios urbanos que demandan.

Para mejorar la intervención de los gobiernos locales en los territorios, se ha reconocido el papel de la participación de los ciudadanos en las actividades públicas, como una herramienta valiosa para apoyar la gestión del desarrollo urbano. Como comenta Sánchez (2005), la colaboración de la ciudadanía en la concreción de obras públicas, hace que la gestión de los gobiernos sea eficiente en la atención de las demandas de las personas, ya que el ámbito local estaría expuesto a un mayor control social, fomentando que los actores exijan mayor transparencia en el manejo de los asuntos públicos.

De esta manera, la participación ciudadana representa una herramienta para promover el mejor desempeño de los gobiernos locales en el cumplimiento de sus funciones, entre las que destaca la gestión del desarrollo urbano, y en esta labor, juega un papel fundamental una figura de participación conocida como presupuesto participativo, mediante la cual, la población puede definir o contribuir a la definición del destino de los recursos públicos de los gobiernos locales, e intervenir en las labores de gestión, evaluación y seguimiento de las funciones gubernamentales, especialmente en la ejecución de obras y servicios urbanos. En este sentido, el objetivo del presente trabajo es diseñar un modelo para la gestión de presupuestos participativos en las delegaciones del Distrito Federal, que impacten positivamente en la gestión del desarrollo urbano de estas demarcaciones territoriales.

Se debe resaltar, que el presupuesto participativo se considera también como un instrumento a través del cual se fortalece el ejercicio de la democracia, ya que esta no se

limita a las instituciones electorales, al equilibrio y control mutuo de los poderes, o a los derechos civiles y políticos de la ciudadanía, sino que representa la extensión efectiva de los derechos humanos, en donde se garantiza la autonomía individual frente al poder del Estado y la participación en las decisiones públicas (ciudadanía civil, política y social).

Esta contribución resulta de singular relevancia en un escenario donde ha habido un retroceso de los Estados democráticos, que se traduce en una crisis de representación y en una escasa participación política. De acuerdo a Tourine (en Bolos, 1999) esta crisis se manifiesta en la percepción de la población sobre las clases políticas, al ser vistas como grupos más preocupados por sus propios intereses, generando un debilitamiento de la conciencia de los ciudadanos, al sentirse excluidos de una sociedad en la que no se puede participar.

Con el diseño del modelo, se estaría generando una herramienta para que los gobiernos delegacionales puedan conducir efectivamente el desarrollo urbano de sus respectivos territorios, y por consiguiente, mejorar la calidad de vida de sus habitantes, a través de una intervención pública eficiente y transparente, bajo un esquema de democracia directa y de buena gobernanza, en donde los ciudadanos dejan de tener una relación vertical (de arriba hacia abajo) con los gobiernos delegacionales, para intervenir como cogestionadores de ciertas funciones del gobierno local.

OBJETIVO GENERAL Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Como se mencionó anteriormente, el objetivo general de la presente investigación es elaborar un modelo para la gestión de presupuestos participativos en las delegaciones del Distrito Federal. Para alcanzar este objetivo, fueron planteados los siguientes objetivos específicos:

- a) Identificar los aspectos conceptuales del presupuesto participativo en cuanto a su definición, antecedentes, características del proceso (pasos iniciales, etapas, recursos requeridos, criterios de asignación presupuestal, beneficios y limitantes), y ubicación en la planeación urbana.

-
- b) Definir un modelo, sus componentes y los pasos necesarios para su construcción.
 - c) Conceptualizar a los actores urbanos.
 - d) Definir el análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA).
 - e) Definir una metodología para analizar experiencias de presupuestos participativos.
 - f) Identificar referentes para el diseño del modelo, a partir de la revisión de las experiencias de presupuesto participativo de Porto Alegre (Brasil), Córdoba (España) y Buenos Aires.
 - g) Conocer el contexto actual de participación ciudadana y de elaboración de presupuestos del Distrito Federal y sus Delegaciones, para determinar las bases sobre las que deben operar los presupuestos participativos.
 - h) Revisar las experiencias de presupuesto participativo de las delegaciones Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo¹, y obtener referentes para el diseño del modelo.
 - i) Identificar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de las Delegaciones del Distrito Federal para la implementación de una figura como el presupuesto participativo.
 - j) Identificar a los actores urbanos que intervendrían en un presupuesto participativo delegacional.

ESTRUCTURA DEL TRABAJO

Con respecto a la estructura de la tesis, ésta se desarrolla en seis capítulos. El primero, se refiere al marco de referencia, en donde se exploran los aspectos teóricos, conceptuales y de referencia que guiaron el diseño del modelo. En el segundo capítulo, se hace un análisis

¹ Al inicio de la tesis, solo se tenía estipulado el estudio de la experiencia de presupuesto participativo de la Delegación Tlalpan. Con el trabajo de investigación, se descubrió la existencia del caso de Cuauhtémoc, y posteriormente se detectó la experiencia de la Delegación Miguel Hidalgo.

comparativo de las experiencias de presupuesto participativo de Porto Alegre (Brasil), Córdoba (España) y Buenos Aires (Argentina), para comprender el proceso y la estructura organizativa con los que fueron definidos estos ejercicios, y obtener referentes que sirvieran de base para el modelo.

En el tercer capítulo, se estudia el contexto actual de participación ciudadana del Distrito Federal y los mecanismos existentes para la elaboración de los presupuestos delegacionales, para comprender el escenario en que va a desarrollarse el presupuesto participativo. Posteriormente, en el cuarto capítulo, se realiza un análisis comparativo de las experiencias de las Delegaciones Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo, para determinar la metodología que se siguió para contextualizar esta figura de participación a la realidad del Distrito Federal, y los obstáculos que enfrentaron.

En el capítulo cinco, se desarrolla la propuesta de modelo, partiendo del análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas de las Delegaciones del Distrito Federal para la implementación de un presupuesto participativo². El modelo es complementado con una propuesta de proceso operativo que se podría seguir para la gestión de esta figura de participación en el D.F. Finalmente, en el sexto capítulo, se presentan las conclusiones a las que se llegaron con la realización de la investigación y se plantean algunas recomendaciones.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Para realizar el análisis de las experiencias de presupuesto participativo, tanto internacionales como del Distrito Federal, fue necesario contar con una guía para la revisión de estos casos, la cual fue elaborada tomando como referencia los siguientes trabajos coordinados por Yves Cabannes³: *Los Presupuestos Participativos: Una*

² Esta revisión no se presenta en el capítulo tres, como podría esperarse, porque no es sino hasta después de que se muestra la comparación de las experiencias de presupuesto participativo de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo, cuando se tiene una mejor noción sobre las fortalezas y debilidades, y oportunidades y amenazas, para la implementación del presupuesto participativo en las Delegaciones del Distrito Federal.

³ Yves Cabannes, urbanista, Coordinador Regional del Programa de Gestión Urbana de UN-HABITAT de 1997 a 2003. Ha revisado experiencias ilustrativas de presupuesto participativo (no solo brasileñas) para definir elementos claves para el estudio e implementación de esta figura de participación ciudadana.

contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Cabannes, 2004a), y *Presupuestos Participativos y finanzas locales* (Cabannes, 2004b). En el primer trabajo, se propone que el estudio de las experiencias debe realizarse en función de 4 dimensiones y 18 variables, y en el segundo, se presenta un listado de preguntas para recabar información y analizar casos de presupuestos participativos.

Para enriquecer el método de Cabannes, se decidió integrar ambas propuestas y complementarlas con planteamientos de otros autores (Font y otros, 2004; Chaves y otros, 2003; Blanco y Gomà, 2005), a la luz del objetivo general planteado, lo que dio como resultado la guía para el análisis de experiencias de presupuesto participativo que se presenta en el anexo 1, en donde además se definen cada una de las variables involucradas.

En el marco del análisis de los presupuestos participativos estudiados, se realizaron mapas conceptuales para representar los procesos operativos respectivos y facilitar así la comparación de los mismos⁴. Por otro lado, para obtener la información requerida en la guía para el análisis de las experiencias, se hizo una búsqueda en fuentes secundarias como libros, documentos, revistas y referencias electrónicas (estas últimas fueron de especial utilidad para obtener la información de las experiencias internacionales).

Ahora bien, para complementar la información encontrada sobre las experiencias de presupuesto participativo defensas, y sobre el contexto de participación ciudadana del Distrito Federal y de elaboración de presupuestos delegacionales, se realizaron entrevistas a informantes calificados. En el caso de las experiencias del Distrito Federal, se quiso contar con una visión de los procesos desde el lado de la Delegación (promotor y ejecutor del ejercicio)⁵, de las organizaciones civiles que colaboraron en el proceso (en Cuauhtémoc y Tlalpan se apoyaron con este tipo de organizaciones), y de los ciudadanos.

⁴ Para la realización de los mapas conceptuales, fue utilizada como principal referencia el trabajo de Ontoria y Molina (1995). Se debe destacar que el método de los mapas conceptuales fue considerado también al momento de diseñar el modelo.

⁵ La idea era obtener la visión de los funcionarios delegacionales que intervinieron directamente en el ejercicio, más que la de los que están trabajando actualmente.

Habría que aclarar que en el caso de los ciudadanos, no se trató de definir una muestra representativa y aplicar en base a esta las entrevistas, sino de obtener una referencia sobre la visión de la contraparte de los presupuestos participativos, para compararla con la postura de las Delegaciones sobre la materia. A continuación se presenta la relación de actores que se entrevistaron para complementar el análisis de las experiencias del Distrito Federal:

Visión	Delegación Cuauhtémoc	Delegación Tlalpan	Delegación Miguel Hidalgo
Delegacional	Lic. Irma Lara Ex Subdirectora de la Dirección General de Participación Ciudadana y Gestión Social	Ing. Roberto Morales Ex Director General de Enlace Territorial	Lic. Irma Olvera Ex Coordinadora del Presupuesto Participativo
Organizaciones Civiles	Alejandro Luévano Director del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, AC	Lic. Elena Aguilar Ex Coordinadora de Participación Ciudadana ⁶	No participaron ONG's en el diseño y gestión del presupuesto participativo.
Ciudadanos	3 participantes del programa de Agendas Barriales ⁷	2 participantes de "Hacia un presupuesto participativo"	Ninguno. ⁸

Por último, para complementar la revisión del contexto de participación ciudadana del Distrito Federal y de elaboración de presupuestos delegacionales, se realizaron las siguientes entrevistas:

- 1) A la Lic. Iris Santacruz, ex Presidenta de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y académica de la UAM-Xochimilco, con el objeto de complementar el tema de elaboración de los presupuestos delegacionales, y
- 2) Al Lic. Jesús Mendoza, Director de Enlace del Programa Hábitat de la SEDESOL, para identificar lineamientos del nivel federal sobre participación ciudadana en el marco de la "Campaña Nacional de Participación Social para el Desarrollo Urbano

⁶ A pesar de que la Lic. Aguilar participó desde el lado delegacional, fue llamada a intervenir en el ejercicio estando en organizaciones civiles, por lo que se decidió categorizar su visión como de organización civil.

⁷ En este caso, sólo fue posible obtener el contacto de participantes del programa en que fue transformado el presupuesto participativo de Cuauhtémoc: las Agendas Barriales.

⁸ Por razones de tiempo, no se pudo realizar la entrevista a ciudadanos que participaron en el presupuesto participativo de Miguel Hidalgo, ya que esta experiencia fue detectada en la fase final del proceso de investigación.

Comunitario en las Ciudades de México”, a cargo de SEDESOL y ONU-HABITAT México⁹. El formato de las entrevistas aplicadas se muestra en el anexo 2.

⁹ Estos lineamientos son presentados en los anexos, y fueron tomados en cuenta al momento de diseñar el modelo.

1. MARCO DE REFERENCIA

*Si hace un siglo algunos podían decir “Civilización o barbarie”
otros “Socialismo o barbarie”,
hoy podemos proponer como lema de progreso
“Ciudadanía o barbarie”
Jordi Borja, 2003*

En el presente capítulo, se exploran los aspectos teóricos, conceptuales y de referencia que guiaron el diseño del modelo. Se parte con la definición de presupuesto participativo, para luego tratar sus antecedentes, características (pasos iniciales, etapas, recursos requeridos, criterios de asignación presupuestal, beneficios y limitantes), y su ubicación en la planeación urbana. Finalmente, se presenta la conceptualización de modelo, actores urbanos y del análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA).

1.1 DEFINICIÓN DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO (PP)

El presupuesto participativo es un instrumento de participación ciudadana, a través del cual la población de un determinado territorio, puede definir o contribuir a la definición del presupuesto que maneja anualmente su gobierno local (municipio/delegación –aunque podría llegar al nivel estatal); intervenir en el manejo de los asuntos fiscales (impuestos), de gastos (administrativos, pago de personal, servicios municipales, entre otros), y controlar la gestión¹ del gobierno local sobre el conjunto del territorio (zona urbana y rural)².

Se considera un mecanismo de participación ciudadana, ya que a través de él, los individuos pueden intervenir en actividades públicas para hacer valer sus intereses

¹ Se está entendiendo por gestionar, la acción de coordinar todos los recursos disponibles (económicos, humanos, entre otros) para conseguir determinados objetivos. Implica amplias y fuertes interacciones fundamentalmente entre el entorno, las estructuras, el proceso y los productos que se deseen obtener. Fuente: med.unne.edu.ar/revista/revista108/con_claves_salud.html

² Cfr. Gomà y Rebollo en Font y otros, 2004 y Baierle en Cabannes, 2004b.

sociales³, bajo formas de organización que combinan modalidades de participación directa y representativa, y con el manejo de las demandas y actuaciones vía territorialización y sectorialización. Se trata de un mecanismo que Cabrero llamaría: “cogestión institucionalizada” (en Ziccardi, 2000), al requerirse una estructura administrativa dentro del gobierno municipal (apoyada por ONG’s), que propicie la participación ciudadana y su interacción con el gobierno local.

El presupuesto participativo es un proceso multidimensional (cuenta con dimensiones participativa; financiera, fiscal y presupuestaria; normativa y legal; y territorial), que no puede plantearse como un modelo único aplicable a cualquier contexto, por lo que debe ser adaptado a la realidad local donde se quiera implementar, tomando como referencia la historia, la cultura cívica, la organización de la sociedad civil, los presupuestos disponibles y la cultura administrativa del gobierno que lo va a ejecutar.

1.2 ANTECEDENTES

El presupuesto participativo surge en un contexto mundial postindustrial, en donde la globalización del modelo neoliberal ha marcado el desarrollo de los países, generando ciudades globales en el marco de un mercado mundial ahora homogeneizado. De acuerdo a Tamayo (1998), la globalización está creando ciudades duales, en donde existe, por un lado, una visión universalista, un mercado formal de las grandes corporaciones orientadas a la exportación y al mercado internacional, una ciudad de la informática; y por el otro, se observa el “particularismo” de las comunidades de los barrios y las colonias pobres, un mercado informal con fragmentación, segregación, diversidad espacial y aislamiento.

En este contexto de globalización, el Estado ha dado paso al mercado y fomenta la deslegitimación social de sus diversas instituciones, pasando de interventor en “aras del interés colectivo” a “facilitador (...) de la libre acción de la empresa privada” (Pradilla, 2005: 19), lo que genera una reducción del aparato de bienestar social. Esta nueva postura gubernamental modifica el papel del Estado como promotor de la participación ciudadana,

³ Esta noción de participación ciudadana fue tomada del trabajo de Nuria Cunill (1991) titulado “Participación Ciudadana”.

quedando prácticamente en manos de las propias redes sociales la gestión participativa, las cuales cuentan con limitados recursos para este tipo de tareas.

Esta situación se complica si se consideran los resultados del estudio de la Fundación Commonwealth (Gaventa, 2001), en donde se muestra que los ciudadanos no creen en sus gobiernos al percibirlos como corruptos y faltos de respuestas a las necesidades de la población, especialmente la pobre, lo que junto a la ausencia de vínculos con la ciudadanía, se traduce en una crisis de representación y en una escasa participación de los ciudadanos (apatía), al sentirse excluidos de una sociedad en la que no se puede participar.

La idea de presupuesto participativo desde el punto de vista político, surge con la campaña para las elecciones municipales de la ciudad de Porto Alegre, capital del estado brasileño de Rio Grande do Sul, en 1988. En aquel momento, el Partido de los Trabajadores proponía en su programa democratizar las decisiones y gestionar la ciudad apoyándose en los Consejos Populares, al permitir que cada uno de los ciudadanos pudiese intervenir en la elaboración de las políticas públicas y en el conjunto de decisiones del municipio.

De acuerdo a Tarso (2004), los principios generales de la “Comuna de París” y de “los soviets” fueron las fuentes de inspiración de este mecanismo. Con él se planteaba realizar una especie de “transferencia” de poder hacia la clase obrera organizada, sustituyendo la política tradicional con la democracia directa. Ahora bien, desde el punto de vista histórico, se pueden diferenciar tres grandes fases de los presupuestos participativos (Cabannes, 2004b), a saber:

- a) **Primera fase (1989 – 1997):** se le denomina “de experimentaciones”, porque en este período aparecen nuevas maneras para gestionar los recursos públicos locales. Surgen así las experiencias de Brasil, con Porto Alegre a la cabeza (1989)⁴ (acompañada de Santo André), y la de Uruguay con Montevideo, ciudad que desde

⁴ En 1986 comienzan experiencias concretas de discusión del presupuesto municipal con la población en las ciudades brasileñas de Vila Velha (Estado de Espírito Santo) y Uberlandia (Estado de Minas Gerais); pero fue con la aparición de la experiencia de Porto Alegre que el presupuesto participativo se constituye en instrumento de participación y gestión (Chaves y otros, 2003).

1990 ha invitado a su población a orientar el uso de los recursos quinquenales de su gobierno local.

- b) **Segunda fase (1997 – 2000):** denominada “masificación brasileña”, ya que durante estos años más de 130 municipios del país suramericano adoptaron el modelo de gestión local de Porto Alegre.
- c) **Tercera fase (2000 a la actualidad):** “expansión y diversificación”. A partir del año 2000 las prácticas de presupuestos participativos saltan las fronteras brasileñas, para implementarse en más de 249 asentamientos poblados en América Latina y Europa⁵, con profundas adaptaciones, lo que se tradujo en una diversificación de los modelos existentes⁶.

Se debe destacar que los presupuestos participativos han sido promovidos por partidos de izquierda o centro-izquierda, y en muchas ciudades han sido el fruto de movimientos de la sociedad civil. Sin embargo, de una técnica partidaria, este mecanismo se ha transformado en un proceso político-administrativo y en la actualidad han sido implantados por coaliciones de partidos o por partidos diferentes de los que lo iniciaron.

El presupuesto participativo aparece como una posible salida a lo que Gaventa (2001) llama, un “desafío fundamental para el Siglo XXI”: construir nuevas relaciones entre los ciudadanos y las instituciones, en especial las de gobierno. De hecho, algunos autores (Blanco y Gomà, 2005) lo identifican como parte de un nuevo paradigma de regulación del conflicto social que se caracteriza por contar con:

- a) La participación de actores diversos en el marco de redes más o menos estables y más o menos formalizadas de interacción, intercambio y conflicto, y

⁵ Brasil continúa siendo el principal país en donde se presentan las experiencias de presupuesto participativo (aproximadamente 80% del total). Los países de la región andina (Perú, Ecuador y más recientemente Bolivia y Colombia) son el segundo gran foco de experiencias. Sin embargo, se dan también con diferentes niveles de consolidación y en forma puntual en: Argentina, Paraguay, Uruguay, Chile, República Dominicana, Nicaragua y El Salvador. Algunas ciudades europeas han iniciado también procesos de presupuestos participativos: España, Italia, Alemania y Francia (Cabannes, 2004c).

⁶ Se debe destacar que UN-HABITAT ha venido monitoreando desde mediado de los años 90 la evolución del presupuesto participativo en las ciudades de América Latina y Europa donde se han aplicado, y a través de su coordinación regional para América Latina y el Caribe, ha promovido una colección de recursos

b) La proximidad como espacio desde el cual desarrollar nuevas políticas adaptadas a la diversidad y nuevos estilos de gobierno basados en la gestión de redes participativas.

1.3 PASOS INICIALES DE UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Para iniciar un presupuesto participativo se requiere:

- 1) Primero, hacer un diagnóstico situacional para determinar en qué medida los principios rectores son respetados y las condiciones iniciales reunidas (ver tabla 1.1) (Cabannes, 2004c). Además, se deben recoger las características, los problemas y carencias identificadas en las estadísticas e indicadores oficiales, especialmente de los sectores más vulnerables de la ciudad (Chaves y otros, 2003).
- 2) Hacer, en forma participativa, un “mapa” de los actores urbanos locales interesados y en oposición al proceso⁷.
- 3) Realizar un análisis financiero de parte del equipo de gobierno local, para definir el volumen y origen de los recursos a ser objeto de deliberación en el marco del presupuesto participativo, además de los recursos que serán necesarios para que el gobierno local implemente el proceso.
- 4) Generar alianzas y diálogos para fomentar el proceso entre los ciudadanos y darle legitimidad (esta es crucial). En este sentido, se puede: construir un acuerdo al interior del gobierno, entablar conversaciones directas con los actores más importantes de la sociedad civil y, buscar que el poder legislativo se involucre en el proceso desde el principio.

Para propiciar la participación en los procesos de presupuesto participativo se debe contar con un Estado creíble, democrático, honesto y eficiente, dispuesto además a crear espacios en que amplios sectores se sientan incluidos en la toma de decisiones para resolver sus problemas particulares y los de la sociedad en general (Bolos, 1999).

(trabajos) sobre este proceso participativo que pueden resultar muy valiosos para aquellos que lectores interesados en el tema.

⁷ Ver acápite 1.9, donde se muestra la conceptualización y clasificación de los actores urbanos que será utilizada como referencia para la identificación de actores a ser incluidos en la propuesta del modelo.

- 5) Elaborar un reglamento interno para el primer año, en donde se definan claramente las reglas del juego. Este reglamento debe diseñarse con la ciudadanía. En este sentido, para institucionalizar el presupuesto participativo se propone la creación de mecanismos e instancias formales y legales que abran cauces de participación directa a la ciudadanía, y promover un marco jurídico que garantice este derecho y norme las acciones que en tal sentido se promuevan⁸.

Tabla 1.1: Principios rectores de los PP y condiciones básicas para su implementación

Principios rectores	Condiciones básicas
Participación universal: todos los ciudadanos pueden participar, independientemente de su condición socioeconómica, y los ciudadanos organizados juegan un papel importante en el proceso. Se deben prever los medios para involucrar a los más marginados.	Clara voluntad política del jefe de gobierno local y de las autoridades locales, para una gestión compartida de los recursos públicos, especialmente en lo que respecta al cumplimiento de los compromisos presupuestales asumidos con la población.
Transparencia del presupuesto: la ciudadanía debe tener acceso al manejo de los ingresos y egresos del gobierno local.	Presencia e interés de las organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía en general.
Flexibilidad: el proceso debe ser concebido de forma que se pueda evaluar y ajustar continuamente.	Una ciudadanía movilizad a con cultura popular de participación y de relaciones entre el gobierno local y la sociedad.
Objetividad: para garantizar la credibilidad del proceso, las reglas de funcionamiento deben ser claras desde el principio, usándose criterios objetivos y explícitos para definir la asignación de los recursos locales (priorización de demandas) y la selección de los representantes.	Voluntad de capacitar a la población y a los funcionarios municipales en materia de presupuesto en general y de presupuestos participativos en particular (estructura de gastos, montos, origen de los recursos, etc.), fiscalización de obras y gestión de gobierno.
Enfoque de género: la participación en el proceso debe ser equitativa entre hombres y mujeres. Es importante contar con cifras desagregadas por sexo, tanto de la participación como de los beneficiarios de las inversiones.	Clara definición de las reglas de juego conjuntamente con la población.
No exclusión: se debe manejar el presupuesto participativo con un enfoque pluricultural, multiétnico y no discriminatorio, para asegurar la participación y el poder de decisión de los excluidos.	Posibilidad de informar a la población de los pasos del proceso: lugares y fecha de reunión, reglas de juego, resultados, avances de obra, etc.

Fuente: elaboración propia a partir de la información expuesta en Cabannes (2004c) , y Chaves y otros (2003).

⁸ La experiencia de la mayoría de las ciudades no brasileñas donde se ha implementado el presupuesto participativo, muestra que han reglamentado e institucionalizado el proceso vía ordenanzas o decretos municipales. Algunas legalizan los elementos básicos del proceso después de uno o dos años de funcionamiento, para consolidarlo sin restarle dinámica. No obstante, la mayoría de las ciudades brasileñas no lo han institucionalizado ni legalizado, para no burocratizarlo ni cooptarlo políticamente y para mantener su dinámica creativa (Chaves y otros, 2003).

Tabla 1.1: Principios rectores de los presupuestos participativos y condiciones básicas para su implementación (continuación)

Principios rectores	Condiciones básicas
<p>Democracia: los procesos participativos se deben manejar a través de una combinación de democracia directa y representativa, en donde la dinámica institucional deja en manos de los propios participantes la definición de las reglas internas. Se busca llegar a una democracia participativa, al devolverle el poder de decisión al ciudadano, y a una democracia representativa comunitaria, en donde el proceso deliberativo se da con la participación de los líderes comunitarios.</p>	<p>Posibilidad de fomentar una distribución más justa de los recursos, a través de la priorización de las demandas por la población vía jerarquización, y con criterios técnicos que manejen las carencias en equipamientos y servicios públicos.</p>
<p>Viabilidad económica y jurídica: se debe garantizar la disponibilidad de recursos para inversiones, partiendo del principio de que es necesario compatibilizar las decisiones y reglas internas definidas por los participantes, con las exigencias legales y técnicas del gobierno local, reconociéndose a su vez las limitaciones financieras. Con esto se busca promover el cumplimiento de las acciones surgidas del proceso participativo, evitándose así la pérdida de confianza por parte de los participantes.</p>	<p>Posibilidad de que los técnicos del gobierno local faciliten a la población el acceso a los datos disponibles que maneja.</p>
<p>Aprovechamiento de recursos existentes: se deben potenciar las formas de la cultura y la organización popular existentes en cada lugar, para enriquecer y fortalecer los procesos de presupuesto participativo, es decir, que no se deben perder recursos creándose órganos de participación, si ya la población ha desarrollado los propios a partir de sus experiencias participativas.</p>	

Fuente: elaboración propia a partir de la información expuesta en Cabannes (2004c) y Chaves y otros (2003).

Ahora bien, como comentan Chaves y otros (2003), dentro del gobierno local es necesario que se cree una estructura o se delegue a una determinada oficina la responsabilidad de planear la experiencia y que tenga poder de decisión y cuente con el apoyo de las demás direcciones. El posicionamiento de los presupuestos participativos dentro de la administración de un gobierno local (en alguna o varias de sus direcciones) depende de la lógica con que se adopte. Por ejemplo, esta figura de participación puede ser concebida como una forma de mejorar la eficiencia de la administración pública (lógica administrativa); para generar los lazos sociales o ayudar a invertir las prioridades sociales con el objeto de alcanzar la justicia social (lógica social); o para mejorar los procesos democráticos (lógica política) (Cabannes, 2004b).

1.4 ETAPAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Cabannes (2004c) plantea que las etapas del presupuesto participativo se enmarcan en ciclos de discusión, negociación y elaboración con la siguiente estructura:

Figura 1.1: Etapas del presupuesto participativo

<p>Primer ciclo: reuniones preparatorias sectoriales y temáticas</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El ejecutivo local presenta el estado de cuentas del cumplimiento del plan de inversiones del año anterior y las estimaciones sobre las del año en curso. - El ejecutivo presenta el reglamento interior para el año en curso, así como los criterios de distribución de las inversiones y los criterios técnicos. - Las discusiones se desarrollan para definir las prioridades temáticas.
<p>Segundo ciclo: reuniones plenarias sectoriales y temáticas</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Elección de las prioridades temáticas. - Elección de los consejeros. - Definición del número de delegados en función del número de participantes en las reuniones plenarias.
<p>Tercer ciclo: continuación de las reuniones sectoriales y temáticas</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Elección de los delegados a los Foros. - Jerarquización de las obras y servicios. - Antes de la jerarquización de las demandas que habrán realizado los Foros de los delegados, en algunas experiencias se organizan visitas de los delegados electos con sus respectivas comunidades, para definir los proyectos prioritarios. Pueden contar o no con la presencia del gobierno local (con derecho a voz y/o voto), pero se recomienda que sí asista especialmente en aquellos casos en donde la sociedad civil se encuentre poco organizada o convencida del proceso. A efectos de enriquecer las deliberaciones de estas reuniones, se sugiere que existan además reuniones regulares entre los delegados a nivel territorial, temático y de ciudad, para constituir un verdadero espacio de representación y negociación.
<p>Cuarto ciclo: Asamblea general</p>	<ul style="list-style-type: none"> - En esta reunión el Comité del Presupuesto Participativo entrega oficialmente al jefe de gobierno local el listado con los proyectos prioritarios, y se realiza la posesión oficial de los delegados del Comité del Presupuesto Participativo. Es importante destacar que en algunas experiencias este comité no está conformado sólo por delegados elegidos por la población, sino que se incorporan representantes de la sociedad civil, entidades empresariales y representantes de gobierno.
<p>Análisis de las reivindicaciones, elaboración de la matriz de reparto presupuestario y aprobación de la misma</p>	<p>El ejecutivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Realiza el análisis técnico y financiero de las demandas. - Elabora la matriz de reparto presupuestario.
<p>Aprobación de la matriz presupuestaria</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Discusión y aprobación de la matriz de reparto presupuestario, atribución de recursos por los sectores y áreas temáticas por el Consejo del Presupuesto Participativo. - Detalle del plan de inversiones y servicios; y presentación del proyecto de ley de orientación presupuestario al legislativo.

Debate y aprobación del reglamento interno, de los criterios de distribución de las inversiones y de los criterios técnicos para el año siguiente

Como se puede observar, la primera etapa del presupuesto participativo va desde las primeras reuniones en los barrios hasta la aprobación de la matriz presupuestaria. La segunda etapa, de ejecución y control, inicia el año siguiente con los estudios técnicos de los proyectos y culmina con la inauguración de los mismos. En esta etapa, el gobierno local, los habitantes y las comisiones específicas de control continúan interviniendo.

1.5 RECURSOS REQUERIDOS Y CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTAL

Con respecto a los recursos que se requieren para la implementación del presupuesto participativo, se tiene (Cabannes, 2004c):

- 1) Equipo del gobierno local comprometido y capacitado para conducir el proceso, dispuesto además a trabajar horas extras.
- 2) Modos de transporte para poder circular en los barrios y movilizar al equipo del gobierno local.
- 3) Recursos para movilizar a las personas que viven lejos de los lugares de reunión y para capacitar a los funcionarios así como a la población, particularmente a los delegados del presupuesto participativo.
- 4) Recursos para comunicación e información amplia a la población.
- 5) Equipo del gobierno local para los estudios de viabilidad técnica, económica y presupuestaria de las demandas priorizadas.

Con respecto a los criterios para la asignación de recursos por regiones, subregiones, temas y tipos de demandas, deben ser definidos en forma participativa, y partir del principio de que se debe destinar un monto mayor de recursos para las áreas más carentes (se debe garantizar la inversión de prioridades). Entre los criterios más comunes, destacan: número de habitantes de la región, prioridades seleccionadas por los habitantes (vivienda, educación, salud, etc.), porcentaje de las necesidades básicas insatisfechas, grado de participación en el proceso, grado de morosidad tributaria, impactos positivos para grupos vulnerables, entre otros. A su vez, estos criterios pueden contar con una ponderación diferente y al igual que el reglamento interno, pueden ajustarse anualmente.

1.6 BENEFICIOS Y LIMITANTES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Los beneficios que se le reconoce al presupuesto participativo son (Cabannes, 2004c):

- a) Profundiza el ejercicio de la democracia (cultura democrática), mediante el diálogo del poder público con la ciudadanía y con la creación de espacios de implicación pluralista (Bombarolo, 2004; Cabannes, 2004a; Giménez en Blanco, 2005; Gret y Sintomer, 2003), impulsando la participación ciudadana para la toma de decisiones, y posibilitando la práctica de la cogestión.

En este sentido, con el presupuesto participativo se puede revertir la tendencia de los Estados de sólo atribuir funciones participativas a los ciudadanos como: ser consultados, emitir su opinión, informar a las autoridades de las necesidades y demandas. De esta manera, el presupuesto participativo puede ser una buena salida en escenarios donde más que procesos reales de democratización de la participación, se presenten lo que Díaz (1999) llama procesos de “liberalización”⁹.

- b) Responsabiliza a funcionarios y dirigentes políticos del Estado respecto a los ciudadanos, y genera una mayor confianza entre los habitantes y el gobierno (legitimidad).
- c) Favorece la modernización y transparencia de la gestión pública, mejorando la efectividad en el gasto público (*accountability*-rendición de cuentas).
- d) Permite enfrentar la corrupción y el clientelismo (Chaves y otros, 2003).
- e) Permite dar un primer paso en el control y fiscalización social de los recursos públicos y de las ejecuciones del presupuesto de los gobiernos locales (Cabannes, 2004b).

⁹ La diferencia entre un proceso de transición a la democracia y de liberalización, reside en el hecho de que este último responde más bien a la lógica del poder que calcula de manera “pragmática” los espacios que va cediendo para mantener el control global del proceso, mientras que en una transición el proceso se da de acuerdo a procedimientos pactados y a compromisos amplios e incluyentes entre los principales actores políticos. Más aún, la apertura política producto de un proceso de liberalización, se entiende como una concesión que funciona como una “válvula de escape” para neutralizar las demandas de democratización, pero que no altera las estructuras autoritarias que pudieran existir en un determinado momento (Díaz, 1999).

- f) Ayuda a canalizar el capital social y reactivar trabajos colectivos comunitarios. Se trata de un proceso en el que se fortalece la cooperación y la solidaridad, y se movilizan sectores sociales organizados y no organizados (Chaves y otros, 2003).
- g) Es un instrumento que permite favorecer la justicia social, al fomentar la participación de sectores históricamente excluidos, permitiendo así que los ciudadanos puedan mejorar significativamente sus condiciones de vida, en un tiempo relativamente corto, teniendo mayor acceso a las obras y servicios públicos.
- h) Se convierte en un proceso educativo para todos los actores sociales participantes (Chaves y otros, 2003), ya que posibilita la socialización de los conocimientos y experiencias, y se garantiza una mayor calidad de la participación tanto de la sociedad como de los funcionarios del gobierno local, haciendo que el proceso cuente con mayor contenido democrático.

En este sentido, el presupuesto participativo podría revertir las razones por las cuales la población no emplea los instrumentos que el gobierno ofrece para la participación de la ciudadanía (Herrasti, 1995): 1) ausencia de una educación cívica, 2) falta de conocimiento del entorno local (municipal, delegacional), y 3) cultura política desmovilizadora.

- i) En la gran mayoría de las ciudades con experiencias de presupuestos participativos, el proceso se acompañó de un aumento de la recaudación fiscal y de una reducción de la morosidad, ya que la visibilidad a corto plazo de obras y servicios que resultan del proceso tienden a modificar la cultura fiscal ciudadana. Por otro lado, el proceso genera entre los habitantes una mayor conciencia de los límites pero también de los orígenes de los recursos.

Ahora bien, las limitantes que se han encontrado en algunas experiencias de presupuesto participativo, son (Cabannes, 2004c):

- a) El proceso depende de la voluntad política del gobierno municipal, de la movilización y de la voluntad de la población, y en este sentido, existe un riesgo mayor al ligar estrechamente la permanencia del presupuesto participativo a los

resultados electorales de un partido político o de que se constituya en una simple publicidad política.

- b) Suelen presentarse resistencias internas en el gobierno local, que ve a los sectores sociales incapaces de discutir y decidir sobre el presupuesto municipal (Chaves y otros, 2003), lo que podría interpretarse como un mecanismo de defensa para evitar compartir poder con la ciudadanía y hacer transparente formas de acción viciadas por la corrupción y el clientelismo.
- c) El carácter corto-placista de las acciones que se emprenden a partir de él, y la tendencia inicial de manejarlo a escala barrial y sectorial¹⁰ sin vinculación directa con instrumentos de planeación urbana. Debe existir una vinculación más estrecha entre los procesos de presupuestos participativos y la planificación de la ciudad a largo plazo, especialmente con los planes estratégicos y de desarrollo.
- d) La no superación de dificultades como: 1) incapacidad del aparato administrativo para implantar el proceso, 2) baja calidad de la información que se presenta a los participantes e inadecuados sistemas de información, 3) acumulación de obras aprobadas y no realizadas, 4) recursos insuficientes para atender las demandas, 5) déficits fiscales municipales, 6) discusión de un porcentaje muy bajo del presupuesto público, 7) falta de participación popular, 8) disputas y tensiones entre partidos políticos, 9) sistema político clientelar, 10) falta de transparencia en las negociaciones entre gobierno y población y, 11) disputas y tensión entre el poder legislativo y ejecutivo.

1.7 PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA PLANEACIÓN URBANA

Para comprender el papel del presupuesto participativo en el contexto de la planeación urbana de los asentamientos poblados, se debe partir del concepto de desarrollo urbano.

¹⁰ En el caso de las experiencias brasileñas, Chaves y otros (2003) comentan que esta tendencia responde a la lógica de la escasez de los recursos para inversiones, que genera un aumento en las polarizaciones de las demandas de la población, las cuales se enfocan primero en los problemas de infraestructura para una escala local y no en políticas sociales, de recreación y cultura, en detrimento de inversiones estratégicas para el conjunto de la ciudad.

Como se mencionó en la introducción, el desarrollo urbano es el proceso orientador de la evolución espacial del desarrollo económico, social y ambiental, del patrón territorial y el de los asentamientos humanos, que permite mejorar la calidad de vida de la población, garantizando el acceso a la vivienda, el equipamiento y los servicios urbanos, haciendo más eficiente el funcionamiento de la ciudad como motor de desarrollo en sinergia con su región, sea urbana o rural, y hace posible una visión coherente a largo plazo para guiar las intervenciones públicas y privadas (SEDESOL, 2001).

Los planes y programas urbanos para conseguir este desarrollo, poseen etapas de formulación, instrumentación, control y evaluación o seguimiento. En América Latina estos planes y programas han sido limitados en su implementación, ya que su realización ha respondido más a la relación entre

la lógica tecnocrática, (...) de los diseñadores, y la burocrática y/o política de los administradores. En su elaboración se excluía a los ciudadanos, con excepción de los grupos de poder económico con intereses en lo urbano, que hacían valer su peso recurriendo a relaciones privilegiadas con la administración (...). Pradilla (1995: 17).

Se ha tratado de una planeación urbana excluyente, dirigida desde “arriba” que encuentra obstáculos en la etapa de instrumentación, al no estudiarse en algunos casos la viabilidad política, económica y social de las propuestas, y en donde la participación ciudadana se traduce en la consulta de un proyecto elaborado, para cumplir con formalismos establecidos por ley, que no garantizan la incorporación plena de las observaciones planteadas por los distintos actores urbanos.

El presupuesto participativo aparece entonces, como una herramienta para promover el desarrollo urbano, al apoyar la gestión a nivel local de los planes y programas urbanos, ya que la ciudadanía estaría guiando la inversión de los recursos públicos locales con el planteamiento de proyectos y servicios prioritarios, que para llevarse a cabo deben estar permitidos en los respectivos instrumentos de planeación (viabilidad jurídica). De esta forma, el presupuesto participativo tiene cabida en el nuevo paradigma de la planeación urbana que se conoce como planeación estratégica de ciudades, en donde entre otros

aspectos¹¹ se reconoce la importancia de la participación de los actores urbanos en todas las etapas de la planeación.

Esta planeación estratégica de ciudades se puede enriquecer con los lineamientos que propuso las Naciones Unidas para lograr el desarrollo sostenible de las ciudades, a través de la implementación de Agendas 21 Locales¹², “iniciativas llamadas a articular los procesos consultivos y participativos que deben guiar el diseño de estrategias de sostenibilidad en el ámbito local” (Font y Subirats, 2004), las cuales constituyen el plan de acción para el desarrollo sostenible¹³ de la ciudad, basado en el conjunto de iniciativas y procesos económicos, sociales y ambientales (IERU, 2002).

En síntesis, el presupuesto participativo es una herramienta que puede ser utilizada para fortalecer procesos de planeación estratégica y de desarrollo sostenible de ciudades.

1.8 DEL MODELO

De acuerdo a la teoría general de sistemas, un modelo es “la representación formal de un sistema¹⁴” (Delgado, 2002:51). Se trata de una abstracción de la realidad, que se elabora

¹¹ En el marco de la planeación estratégica de ciudades, se sugiere contar con una visión de largo plazo y con un carácter que supere los períodos administrativos de los gobiernos locales; considerar el entorno, identificar ventajas competitivas y la visión integral de la realidad urbana; flexibilidad de las decisiones, concentración en temas críticos, orientación a la acción, fomento y coordinación de la participación de todos los agentes sociales a lo largo del proceso, y modernidad de la administración (Fernández, 1997).

¹² En la Agenda 21 Local se establecen como condiciones de planificación las siguientes: comprensión del problema (antecedentes, situación actual y perspectivas), ciudad vista como un gran proyecto, identificación de fortalezas y oportunidades estratégicas, integración de proyectos “catalizadores”, voluntad política de las autoridades locales y de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, definición de prioridades por parte de la comunidad, información fluida, desde y hacia la comunidad y, seguimiento permanente y evaluación periódica de los procesos, y fomento de la continuidad de los mismos (Díaz Palacios, 2002).

¹³ Se está entendiendo como desarrollo sostenible aquel que satisface las necesidades de la presente generación, sin menoscabar la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Implica la consecución de un proceso de cambios con los que la utilización de los recursos, la dirección de las inversiones y la orientación de los cambios tecnológicos e institucionales, acrecientan el potencial actual y futuro para atender las necesidades y aspiraciones humanas.

¹⁴ De acuerdo a la Real Academia Española, un sistema es un conjunto de cosas que se interrelacionan de forma ordenada entre sí y con su ambiente, para contribuir a un determinado objeto (www.rae.es), y en donde las ligas entre los componentes es tal, que si se modifica una de ellas, las otras lo serán igualmente, transformándose todo el conjunto (Lugan, 1990).

para facilitar su comprensión y estudiar y explicar su comportamiento, a través de la representación de las relaciones causa-efecto de sus componentes.

De acuerdo a Delgado (2002), una mejor comprensión de un sistema se logra cuando este es expresado de manera sintética a través de su modelo¹⁵. Esta idea es apoyada por Lugan (1990), quien comenta que un modelo debe simplificar la realidad (reduccionismo), reagrupando en categorías, clases y géneros, los fenómenos que presentan una característica común juzgada como importante (las variables responsables del comportamiento del sistema). De esta manera, el enfoque sistémico que se quiere como totalizador, debe ser al mismo tiempo el método de simplificación.

Como se puede apreciar, la noción de modelo que se está tomando como referencia parte del enfoque sistémico, cuyas bases conceptuales sirvieron para la definición de los pasos a seguir en la construcción del modelo objeto de la presente investigación. A continuación se presenta el método sugerido para la construcción de un modelo bajo la perspectiva sistémica

1.8.1 Construcción de un modelo

El diseño de un modelo debe partir de la definición de su finalidad. En este sentido, Delgado (2002) propone que los modelos pueden contar con los siguientes fines:

- 1) **Modelos que sirven de norma (paradigma):** son arquetipos, estándares, ante los que las personas, organizaciones y la sociedad, tienden a imitar conductas, formas de organización y trabajo, comportamientos, hábitos de consumo y gustos (leyes, códigos morales, modelos de sociedad, entre otros).
- 2) **Modelos como base para el aprendizaje:** pretende explicar el cómo (modelos descriptivos) y el por qué del comportamiento de un sistema (modelos explicativos). En este caso, se habla de los modelos gráficos y de los modelos formales con representación matemática.

¹⁵ No obstante, de acuerdo a Reza (2001), conforme baja la escala de “universalidad”, el modelo debería aumentar su grado de precisión.

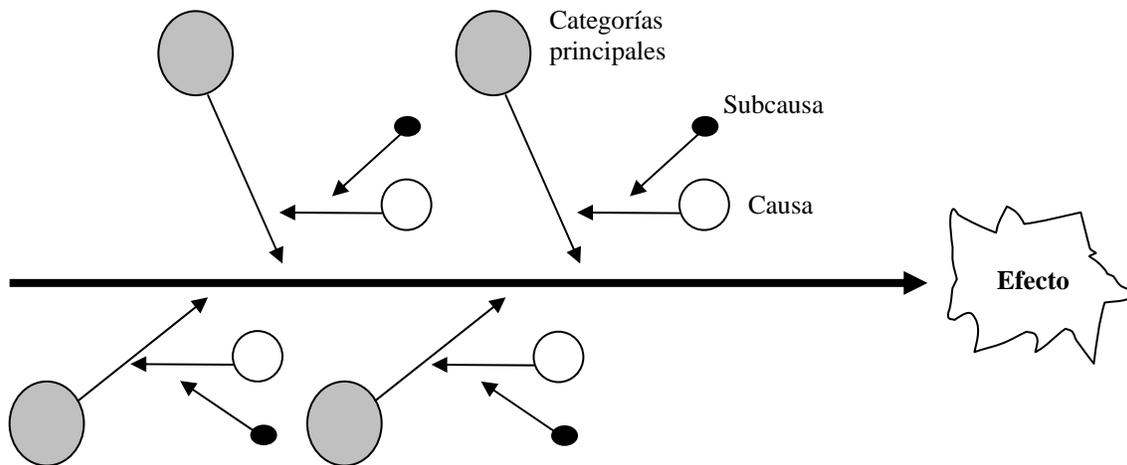
- 3) **Modelos como herramienta de prospectiva:** buscan minimizar la incertidumbre sobre cómo se comportará un sistema en un futuro, y tienen la capacidad de simular el comportamiento real del sistema.

Una vez que se define la finalidad del modelo, debe identificarse la estructura sistémica de la realidad que se pretende abstraer, en cuanto a¹⁶:

- 1) Su composición (partes internas del sistema).
- 2) El ambiente (agentes externos ligados al sistema), y
- 3) Las conexiones, es decir, los lazos de causalidades internas y externas.

Para la representación de las conexiones de los componentes del sistema, Delgado (2002) establece como referencia el diagrama causal propuesto por Karoy Ishikawa, en donde se representa qué causa o causas pueden incidir en un determinado efecto (ver figura 1.2).

Figura 1.2: Diagrama Ishikawa

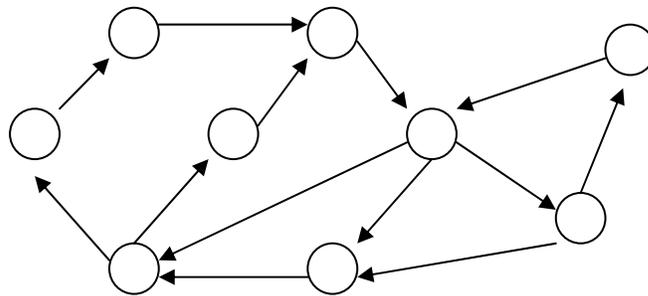


Fuente: Delgado (2002:145).

No obstante, los diagramas causa-efecto no son suficientes para comprender un sistema, ya que puede que una causa o subcausa no sólo afecte por la vía jerárquica a la causa de nivel superior, hasta que todos producen el nivel esperado, por lo que las influencias, además de ser múltiples, pueden ser multidireccionales (ver figura 1.3).

¹⁶ Programa *Starting Point* del Carleton College (2005).

Figura 1.3: Diagrama de influencia múltiples



Fuente: Delgado (2001:141).

Los pasos antes expuestos están definidos para el diseño de un modelo en general. No obstante, por ser el objetivo central de este estudio un modelo para la gestión de presupuestos participativos en las delegaciones del Distrito Federal, en donde se representen los componentes de un sistema conformado por redes de actores urbanos, se requiere de la revisión de los sistemas sociales, que permita complementar el método presentado para la construcción de modelos y adaptarlo así a los requerimientos de la presente investigación.

1.8.2 De los sistemas sociales

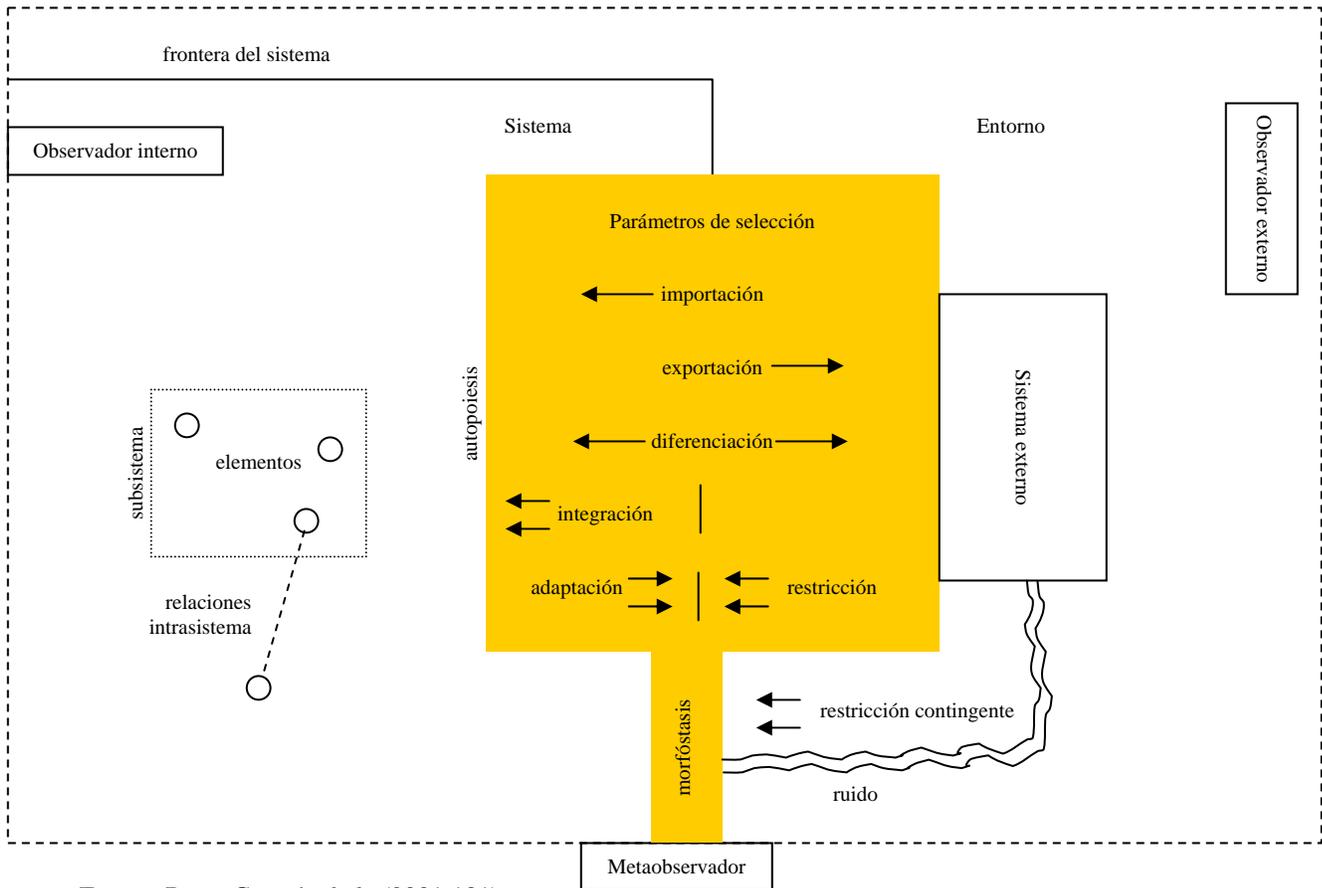
De acuerdo a Lugan (1990), en las sociedades modernas se observan fenómenos de “complejificación” y de intensificación de las interdependencias entre los elementos económicos, políticos, sociales, culturales, entre otros más. Al hablarse de un sistema social, se hace referencia a un sistema abierto con un comportamiento activo, y con una red de relaciones entre individuos y entre grupos de individuos.

En un modelo de un sistema social, estas relaciones entre fenómenos sociales se presentan de forma abstracta, sin pretender representar de modo perfecto el mundo social real, sino de simplificar y ayudar a comprender los mecanismos esenciales implicados (McGarvey y Hannon, 2004). En este sentido, para definir un sistema social, Reza (2001) plantea que deben identificarse las operaciones de los elementos intervinientes en el sistema, para lo cual sugiere revisar sus características en cuanto a:

- 1) **Importación y exportación:** los sistemas sociales importan alguna forma de energía, materia o información de su medio externo. La importancia de este tipo de intercambio en los sistemas sociales, radica en que existe una necesidad de equilibrio entre los flujos de entrada y de salida, con el fin de evitar que las fluctuaciones afecten las condiciones internas y de conexión con el entorno.
- 2) **Ciclo y ajuste:** está asociado con lo anterior, y parte del principio de la autoconservación, en donde se plantea que para la supervivencia de un sistema es necesario que a la exportación le siga la importación. Por otra parte, el sistema tiende a la multiplicación y elaboración de roles más diferenciados por el proceso de expansión del sistema, lo cual se pone de manifiesto con la jerarquización de sus componentes.
- 3) **Entropía negativa:** los sistemas sociales y los organismos siguen un patrón de prevención frente a los riesgos de la entropía (progresiva desorganización).
- 4) **Restricción:** es la limitación física, biológica y social que genera el entorno. El desenvolvimiento de las restricciones externas es contrarrestado por la capacidad de respuesta inscrita en la forma organizativa del sistema, manifiesta por medio de mecanismos de reacción/adaptación, así como la búsqueda de equilibrio. En este sentido, la reacción frente a las restricciones externas puede considerarse como un mecanismo de aprendizaje, en el que el estímulo externo es asimilado por el sistema con el fin de modificar las características de su respuesta.
- 5) **Subsistemas:** en los sistemas es posible distinguir subsistemas relativamente autónomos, subconjuntos cuyos elementos estén fuertemente acoplados entre sí y más débilmente acoplados con los elementos de los otros subconjuntos (Lugan, 1990).
- 6) **Fronteras del sistema:** la diferenciación constituye el proceso de decantación de aquello que pertenece al sistema y no al entorno. En este sentido, las fronteras del sistema señalan esa pertenencia por medio de un límite externo que actúa como el mantenimiento del sistema. No se trata de separación espacial, sino de la identidad de los componentes y subcomponentes.

Con respecto a los componentes del sistema social y sus relaciones, a continuación se presenta el modelo propuesto por Reza (2001)¹⁷.

Figura 1.4: Modelo del sistema social



Fuente: Reza, Germán de la (2001:131)

Para la definición del modelo para la gestión de presupuestos participativos en las delegaciones del Distrito Federal, se tomó como principal referencia el modelo del sistema social propuesto por Reza (2001), empleando para la representación de las relaciones causa-efecto de los componentes del modelo el diagrama Ishikawa, apoyado en el principio de influencias múltiples de la teoría de sistemas.

¹⁷ En la figura aparecen dos términos propios del lenguaje de la teoría de sistemas: la morfóstasis, que es un proceso de intercambio con el ambiente que tiende a preservar o mantener una forma, una organización o un estado dado de un sistema; y la autopoiesis, que es una propiedad que designa la dinámica de una estructura no estática, pero capaz de mantener estable durante períodos prolongados su estructura.

Se debe aclarar que con el modelo no se pretende representar un sistema actual sino uno propuesto, teniendo así una finalidad paradigmática, de acuerdo a la clasificación de modelos de Delgado (2002), ya que se concibe como referencia para guiar la participación de los actores urbanos en un determinado proceso, el presupuesto participativo. Por otra parte, también puede considerarse como un modelo para el aprendizaje (de acuerdo a la misma clasificación), ya que cuenta con un carácter descriptivo, al permitir comprender cómo opera el presupuesto participativo, y explicativo, al ayudar a entender por qué estaría operando de esa manera.

1.9 DE LOS ACTORES URBANOS

Como se mencionó en el acápite referido a los pasos previos que se deben seguir para la implementación del presupuesto participativo, un análisis de la gestión de la ciudad requiere de la identificación de los actores que intervienen y de sus relaciones en función de sus estrategias (Pérez, 1995). Más aún, la formulación de cualquier propuesta para la ciudad requiere de la sistematización de las percepciones con la que cuentan los diferentes actores sociales en cuanto a la explicación y visión a futuro de la realidad (en función de sus intereses), ya que lo más común es que en situaciones¹⁸ de poder compartido, existan diversas y en algunos casos antagónicas explicaciones y visiones de una misma realidad (GAU, 1998).

Cuando se habla de actores sociales se hace referencia a los sujetos, ya sean individuales o colectivos, cuyo comportamiento se realiza en función de una lógica local, determinando así los procesos urbanos locales (Pérez en GAU, 1998). Cuentan con diferentes niveles de poder, dependiendo de la posición que ocupan en el sistema social y del tipo de actor. A continuación se expone la clasificación de actores sociales locales, realizada con base en la propuesta de Pedro Pérez (en GAU, 1998):

- a) Actores económicos: son aquellos que producen la ciudad y la tienen como soporte físico basados en una lógica de obtención de ganancias. Se insertan en el ámbito de las

¹⁸ De acuerdo a Carlos Matus (1984), una situación viene a ser “todo aquello que es relevante para la acción de un actor o fuerza social”.

relaciones del mercado (producción y consumo); su incorporación en la gestión de la ciudad está motivada precisamente por intereses particulares del mercado. Por dar un ejemplo, a este grupo de actores corresponden los que se desempeñan en el mercado inmobiliario y también los agentes productores de bienes y servicios.

- b) Actores comunitarios: actúan según la lógica de la necesidad o el consumo y tienen como metas el mantenimiento o mejoramiento de las condiciones de vida de su ámbito local. Influyen en el proceso de toma de decisiones, ya sea mediante la autogestión o a través de movimientos reivindicativos. Sus aspiraciones representan las de un conglomerado social y por ello sus acciones no son individualistas sino orientadas por la acción comunitaria.

Los actores comunitarios están configurados por múltiples agentes (ciudadanos, sindicatos, instituciones y fundaciones, movimientos sociales, etc.). Sin embargo, todos comparten dos demandas básicas que ya se señaló anteriormente: participación ciudadana y calidad de vida.

- c) Actores políticos: son aquellos que producen la ciudad en función de una lógica política, al tomar decisiones públicas que, entre otros aspectos, establecen normas o regulaciones urbanísticas y determinan la asignación y distribución de los recursos financieros, humanos y organizacionales de origen público para la gestión de la ciudad. Todo lo anterior tiene por objeto, más allá de las competencias formales que pueda asignar la ley, la acumulación de poder de forma individual o grupal a través de la mediación entre las organizaciones políticas y el resto de los actores locales.
- d) Actores técnico-institucionales: son aquellos cuya actuación se corresponde con la lógica del conocimiento, en un campo específico dentro de las áreas de actuación de la gestión urbana, es decir, en el ámbito de planificación física, ambiental, económica, entre otras. Estos actores se ubican por tanto en diversos ámbitos que pueden abarcar el gubernamental, comunitario, académico, económico y otros.

Así pues, los actores sociales representan unidades reales de acción en la sociedad, ya que toman y ejecutan decisiones que inciden en el ámbito local. Forman parte de la base social, son definidos por ella, pero actúan también como individuos o colectivos que, por otro lado, están sometidos a condiciones étnico-culturales, políticas y territoriales (Pérez,

1995). Lo anterior se puede complementar con la postura de Bolos (1999), quien plantea que los actores al funcionar como una alternativa a las instituciones de la democracia formal, se convierten en actores políticos llevando a cabo acciones permanentes en el camino de convertirse en interlocutores legítimos de los gobiernos y de los Estados. En este sentido, la figura del presupuesto participativo se constituye en un canal que facilita esa interlocución legítima de los “nuevos” actores políticos con los gobiernos locales.

1.10 ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS (FODA)

Los análisis FODA, son diagnósticos situacionales que tienen como propósitos fundamentales, por una parte, identificar desde la perspectiva de cada actor, los problemas concretos (actuales y potenciales) relacionados con el desarrollo y ordenamiento de la ciudad, y por otra, mostrar la visión de cada actor acerca del desarrollo urbano futuro de la misma.

En la presente investigación, el análisis FODA realizado, más que enfocarse en el desarrollo y ordenamiento de la Ciudad de México, y su futuro, revisa las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de las Delegaciones del Distrito Federal para la implementación del presupuesto participativo. Esta revisión fue realizada por el autor, apoyado en las fuentes secundarias consultadas y en los informantes calificados entrevistados, lo que quiere decir que también cuenta con la perspectiva de otros actores urbanos.

A continuación se presenta la definición de un análisis FODA de ciudad (no de delegación), para que se tenga su noción en cuanto a los sistemas urbanos en general. Al final del acápite, se plantea la postura que fue asumida para identificar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas con las que cuentan actualmente las delegaciones para la implementación del presupuesto participativo.

De acuerdo a Fernández (1997), los análisis FODA parten de un análisis interno y externo de la ciudad. El análisis interno “explora el sistema urbano desde el lado de la oferta con el objeto de contrastar el grado de cumplimiento de los requisitos para que una comunidad

llegue a ser más competitiva y habitable (...)” (Fernández, 1997: 157). Se trata pues, de analizar el conjunto de las realidades económicas, sociales y ambientales, así como institucionales que caracterizan la ciudad. De acuerdo a Díaz Palacios (2000), el análisis interno está constituido por las capacidades, los recursos y las limitaciones de la misma, y representa todo lo que controla el actor que planifica.

El análisis interno incluye la revisión de las fortalezas y debilidades de la ciudad. Las **fortalezas** son aquellas cualidades o potencialidades propias e internas de la ciudad, sus habitantes e instituciones, y que son favorables para alcanzar la visión y sus objetivos, y para mantener ventajas competitivas. Están bajo el control de la ciudad, y pueden ser costumbres, capacidades y habilidades adquiridas, experiencias acumuladas, recursos naturales, recursos financieros, patrimonio histórico-cultural, accesibilidad a la infraestructura, marco legal e institucional, grado de eficiencia de las instituciones, instituciones y grado de interrelación, entre otras. Además, se cuenta con ellas para la construcción del futuro deseado, sirven para aprovechar las oportunidades y pueden defender de las amenazas.

Por su parte, las **debilidades** son aquellas cualidades o características interna de la ciudad que resultan de alguna forma negativos para avanzar o alcanzar la visión, porque traban o dificultan la construcción del futuro deseado. No son las fortalezas que faltan sino las características negativas, y al igual que las fortalezas están bajo control de la ciudad. Algunos ejemplos podrían ser: la pasividad, dejadez y escepticismo de sectores importantes de la población, irresponsabilidad en el uso de los recursos naturales y hábito de improvisación en las actividades económicas e institucionales.

Por otro lado, Fernández (1997:127), comenta que en los análisis externos se establecen “las bases para identificar y comprender tanto las oportunidades como las amenazas derivadas de acontecimientos externos que afectan al sistema funcional urbano, pero que están fuera de control”. El entorno se constituye como la realidad que circunda a la ciudad, ya sea la región, el país o el mundo, y puede afectar de manera negativa o positiva el proceso de desarrollo de la misma (Díaz Palacios, 2000). Esa realidad pudiese influir contribuyendo al avance o dificultando el logro de la visión y los objetivos de desarrollo

que los actores de la ciudad se han trazado. A diferencia de lo interno, el entorno no lo controla el actor que planifica.

El análisis externo se realiza a partir del estudio de las oportunidades y amenazas de la ciudad. Las **oportunidades** son factores y/o procesos que forman parte del contexto y que pueden ser favorables para alcanzar el futuro deseado. Podrían ser necesidades no satisfechas (mercados), surgimiento de nuevas tecnologías, organización de nuevos actores, o cambios en las reglas de juego. De acuerdo a Fernández (1997), una oportunidad representa un acontecimiento que puede ser utilizado para alcanzar una ventaja competitiva, y debe ser evaluada en función de su atractivo y oportunidad de éxito.

Por su parte, las **amenazas** son factores externos no generados por la ciudad que pueden debilitar o destruir las posibilidades de desarrollo de la misma, erosionar su actual condición, operando en contra de la visión. Representan una tendencia o acontecimiento desfavorable del entorno (Fernández, 1997), pudiendo ser: personas, empresas, productos, normas, instituciones públicas o privadas, costumbres y formas de pensar.

Para realizar la revisión de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas con las que cuentan actualmente las delegaciones para la implementación del presupuesto participativo, se tomó como unidad de análisis la Delegación del Distrito Federal, por lo que en este caso, el análisis interno tiene que ver con las capacidades, los recursos y las limitaciones del órgano político-administrativo de una demarcación territorial, para la aplicación del presupuesto participativo, representando todo lo que controla la Delegación como autoridad local. El análisis externo, por su parte, está conformado por los aspectos que la Delegación no puede controlar en esta materia.

2. REVISIÓN DE TRES EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

En este capítulo, se hace un análisis comparativo de las experiencias de presupuesto participativo de Porto Alegre (Brasil), Córdoba (España) y Buenos Aires (Argentina), con el objeto de comprender el proceso y la estructura organizativa con los que fueron definidos los ejercicios en estas ciudades, y obtener referentes que sirvieran de base para el diseño del modelo.

La ciudad de Porto Alegre fue seleccionada por ser la primera que desarrolló el presupuesto participativo (han pasado cerca de 17 años desde su implementación -1989-), y por tratarse de la experiencia más consolidada. Córdoba fue escogida por ser la primera ciudad en España que incorpora a la ciudadanía en los procesos de elaboración de los presupuestos locales, en 1999. Además, esta ciudad cuenta con una importante tradición participativa, que se aprecia en el hecho de que posee una planeación estratégica para guiar el desarrollo de la ciudad, y una Agenda 21 Local¹⁸.

En el caso de Buenos Aires, se trata de la experiencia más reciente de las tres (2002), y fue escogida porque al igual que el Distrito Federal, esta ciudad es capital de la República, donde el presidente de la Nación, hasta 1996, la gobernaba y podía delegar su jefatura en una persona designada por él mismo, en donde, como comenta Ziccardi (1998:20), “los órganos de representación política, ciudadana o vecinal hasta entonces existentes, en poco contrabalanceaban este poder personal”. Este panorama se asemeja al del Distrito Federal (como se verá en el capítulo 3), ya que no fue sino a partir de 1997, cuando se le da la opción a los ciudadanos de elegir a su Jefe de Gobierno, y en donde la cultura de participación ciudadana se ha visto menguada por la centralización del poder de parte del nivel Federal, luego del fin del proceso revolucionario mexicano.

Con respecto al análisis comparativo, este fue realizado siguiendo los siguientes aspectos:

¹⁸ Ver acápite 1.7 del marco de referencia, en donde se hace referencia al paradigma de la planeación estratégica de ciudades y a las Agendas 21 Locales, en las que la participación ciudadana es clave en los procesos de planeación y gestión del desarrollo sostenible.

- 1) Referencias demográficas de las ciudades y aspectos económicos y político-administrativos, para conocer sus perfiles en cuanto a población (total, hombres, mujeres, urbana, rural), tasa de crecimiento vegetativo y nivel de analfabetismo; actividades productivas y principales competencias del gobierno local.
- 2) Contexto político, económico y social en el que surgen las experiencias, para determinar los procesos que se vivieron previo a la implementación de los presupuestos participativos. En este punto del análisis, se revisa si las ciudades cumplieron o no con las condiciones básicas iniciales que se ha reconocido para llevar adelante esta herramienta de gestión local¹⁹.
- 3) Proceso de los presupuestos participativos, en donde se representan las etapas de las experiencias en cuanto a su temporalidad, actores y actividades relacionadas.
- 4) Estructura organizativa y de gestión de las experiencias de presupuesto participativo, en sus dimensiones: participativa; financiera, fiscal y presupuestaria; normativa y legal; y territorial.
- 5) Principios rectores del presupuesto participativos presentes en los casos de estudio.

2.1 DATOS GENERALES DE PORTO ALEGRE, CÓRDOBA Y BUENOS AIRES EN MATERIA DEMOGRÁFICA, POLÍTICO-ADMINISTRATIVA Y ECONÓMICA

Tanto la ciudad de Córdoba como Porto Alegre son capitales de estados en sus países respectivos (Estado de Rio Grande do Sul, Brasil y Provincia de Córdoba, España), mientras que en el caso de Buenos Aires, se trata de la Capital Federal. En términos demográficos, a pesar de que la población de Buenos Aires para el 2005 apenas superaba los 3 millones de habitantes (3'018,102), es la cabecera de un área metropolitana con más de 12 millones de personas. Para ese mismo año, Porto Alegre contaba con 1'428,696 habitantes, pero al igual que la primera, encabeza un área metropolitana, que en este caso supera los 3.5 millones de habitantes. En el caso de Córdoba, su población para el 2005

¹⁹ Ver acápite 1.3 del marco de referencia.

ascendía a 323,049 habitantes, comparable a la de la Delegación Miguel Hidalgo del Distrito Federal, en el año 2000.

En los tres casos, la proporción de población masculina y femenina en términos relativos es muy parecida, ya que hay más mujeres que hombres, con una diferencia de 3% en Porto Alegre, 2% en Córdoba y 4% en Buenos Aires (ver tabla 2.1). Con respecto a la distribución de la población por grupos de edades, en Porto Alegre se aprecia una disminución de los grupos de edades de 0-4 y 5-9 años (se está acortando la base) (ver gráfico 2.1), por la reducción de sus tasas de natalidad, aunque no tan claramente como el caso de Córdoba (ver gráfico 2.2), donde la pirámide poblacional refleja un elevado número de personas entre 20 y 44 años de edad. En el caso de Buenos Aires (ver gráfico 2.3), si bien es cierto que los grupos de personas de menor edad representan un menor porcentaje en comparación al caso de Porto Alegre, no llega a ser tan marcada la proporción de los grupos de adultos como en Córdoba.

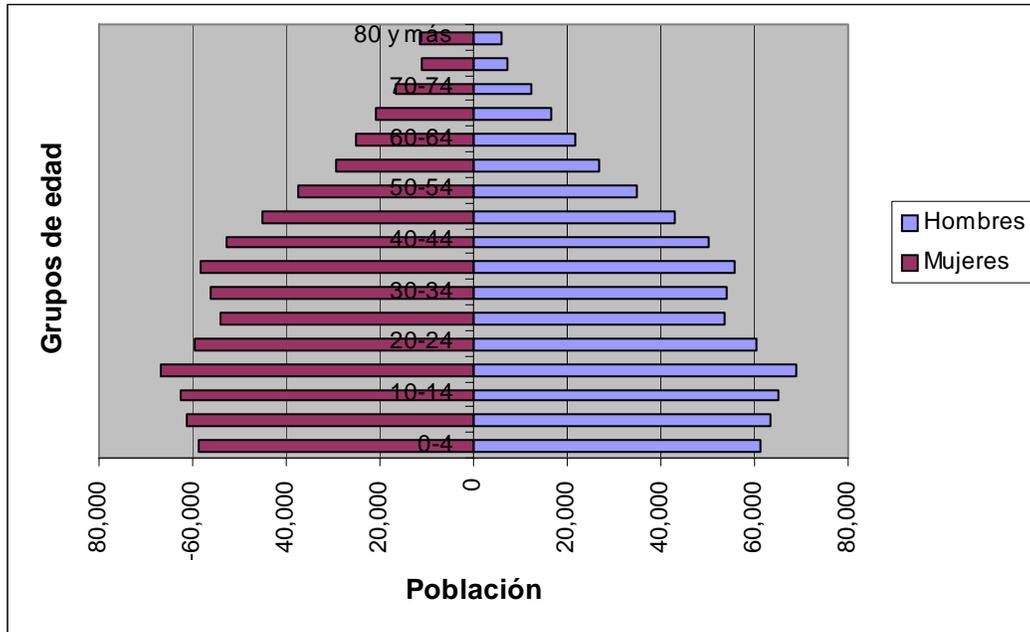
Tabla 2.1: Aspectos demográficos de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires para el 2005²⁰

Datos	Porto Alegre	Córdoba	Buenos Aires
Nombre del municipio	Porto Alegre	Córdoba	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Superficie	476.30 km ²	1,252 km ²	203 km ²
Población total	1'428, 696 habitantes. Cabecera de un área metropolitana de más de 3.5 millones de habitantes.	323,049 habitantes	3'018,102 habitantes. Es la cabecera de un área metropolitana que supera los 12 millones de habitantes.
Densidad de población	30 hab/ha.	2.6 hab/ha.	149 hab/ha.
% Población hombres	47 %	48%	46%
% Población mujeres	53%	52%	54%
% Población urbana	2000: 97%	2003: 97%	2001: 100%
% Población rural	2000: 3%	2003: 3%	2001: 0%
Tasa de crecimiento poblacional anual (2000-2005)	0.95%	0.59%	0.18%
Analfabetismo	2000: 3.3%	2000: 2.86%	2001: 0.45%

Fuente: elaboración propia. Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, Instituto Nacional de Estadística y Censos (Argentina), Ayuntamiento de Córdoba, Alcaldía de Porto Alegre, 2003.

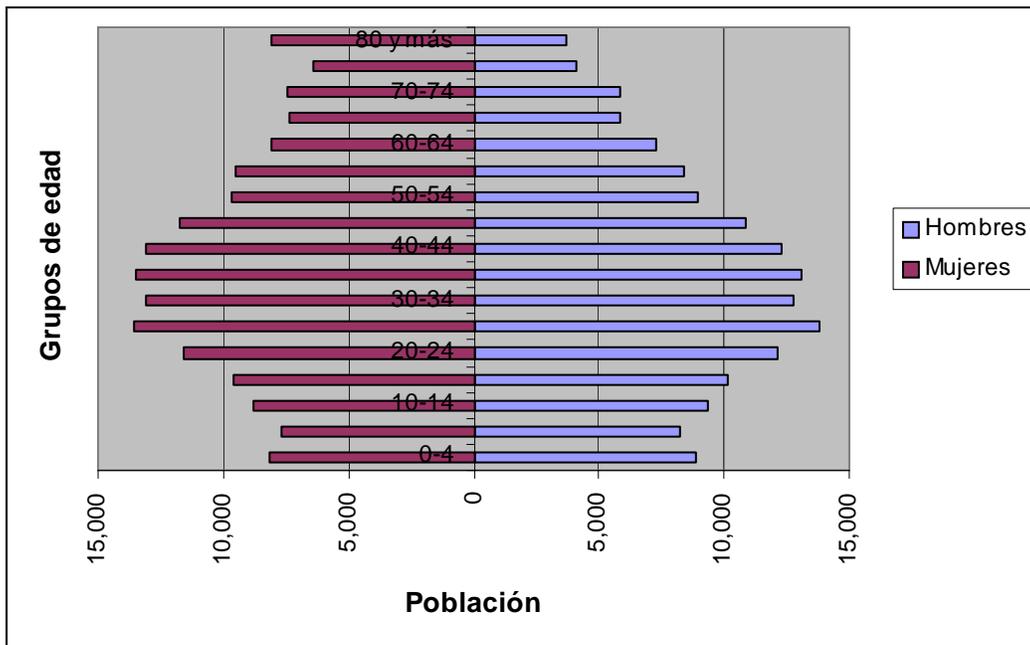
²⁰ En el caso de Porto Alegre, el último censo realizado fue en el 2000, por lo que los datos que aparecen del 2005 son estimaciones realizadas por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. En el caso de Córdoba y Buenos Aires, si se dispone de datos para el 2005 excepto de la proporción de población urbana-rural, y los niveles de analfabetismo.

Gráfico 2.1: Pirámide poblacional de Porto Alegre para el año 2005



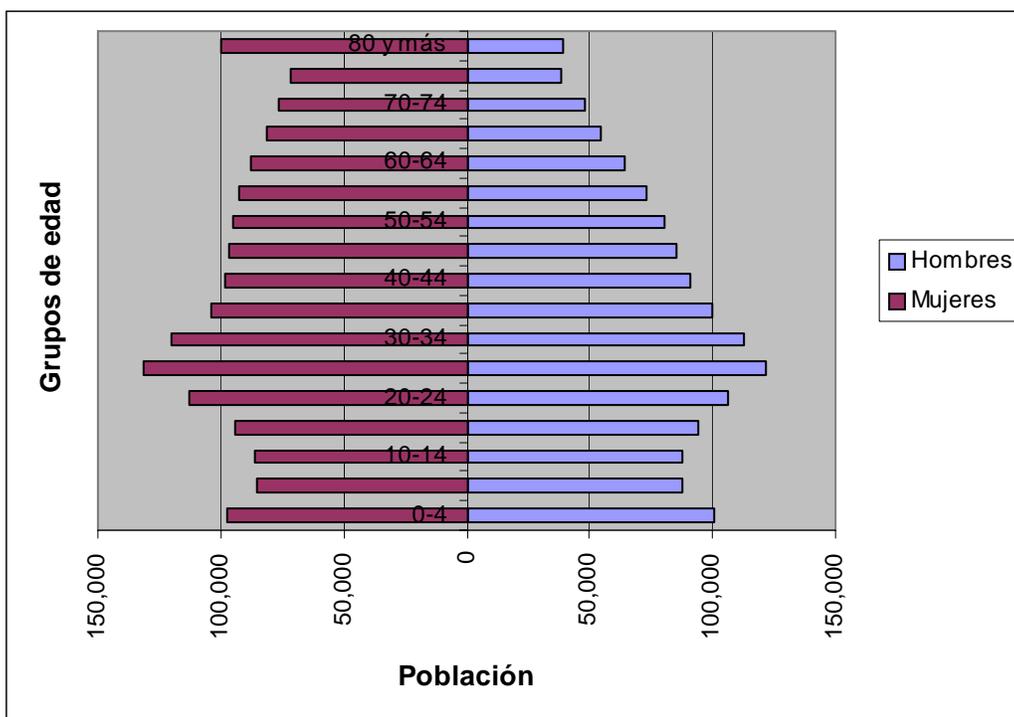
Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2000/populacao/UFs/, 2000

Gráfico 2.2: Pirámide poblacional de Córdoba para el año 2005



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Ayuntamiento de Córdoba, http://www.ayuncordoba.es_portal_servlet_noxml_id=turcanaContenido%20M01138789642625~S140075~NEstadisticas%20de%20Población%20al%201-1-2005, 2005

Gráfico 2.3: Pirámide poblacional de Buenos Aires para el año 2005



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Instituto Nacional de Estadística y Censos, <http://www.indec.mecon.gov.ar>, 2005

En los tres casos de estudio, se trata de territorios predominantemente urbanos, en donde incluso no existen áreas rurales como es el caso de Buenos Aires, ciudad que cuenta además con una elevada densidad de población bruta (149 hab/ha.), superando con creces a las densidades de Porto Alegre (30 hab/ha.) y Córdoba (2.6 hab/ha.). Por otro lado, las tasas de crecimiento poblacional son bajas, siendo la menor la de Buenos Aires, seguida por Córdoba. Los niveles de analfabetismo están por debajo del 3%, destacando nuevamente la Ciudad de Buenos Aires con una tasa de 0.45%.

En materia política-administrativa, las tres ciudades cuentan con jerarquía de capital de provincia (Porto Alegre y Córdoba) y de capital federal (Buenos Aires). En todos los casos, las ciudades cuentan con una relativa autonomía financiera, en el sentido de que tienen la posibilidad de manejar los recursos económicos que ellas mismas recaudan por concepto de impuestos, servicios, y otras materias, y los provenientes de las transferencias procedentes del nivel federal y estatal.

Esta capacidad financiera de los gobiernos locales de las tres ciudades estudiadas, va aunado a una amplia gama de competencias a su cargo (ver tabla 2.2), lo que podría responder a la política de descentralización que estos países han venido adoptando en el marco del establecimiento de un modelo neoliberal, en donde vía la descentralización, el Estado transfiere actividades de promoción del desarrollo socioeconómico y la gestión pública, a empresas privadas y a los gobiernos locales.

Tabla 2.2: Competencias municipales y actividades productivas de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires

Datos	Porto Alegre	Córdoba	Buenos Aires
Principales competencias municipales	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema básico de salud y asistencia social. - Educación (1° a 4° año – de 5° a 8 año comparte esta labor con el Estado) y los programas educativos de esta. - Infraestructura urbana. - Transporte. - Circulación vial. - Cultura. - Recolección de basura. 	<ul style="list-style-type: none"> - Educación e Infancia. - Servicios sociales. - Urbanismo, vivienda, infraestructuras y medio ambiente. - Movilidad. - Servicios culturales y turismo. - Seguridad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema de salud. - Sistema educativo. - Planeamiento y gestión del ambiente urbano. - Materia habitacional, de infraestructura y servicios. - Cultura y deporte. - Seguridad Pública
Principales actividades productivas	<ul style="list-style-type: none"> - Comercios y servicios. - Industria. - Actividades portuarias. 	<ul style="list-style-type: none"> - Comercio y servicios. - Industria. 	<ul style="list-style-type: none"> - Comercio y servicios.

Fuente: elaboración propia a partir de la información expuesta en Brunet en ONU-HABITAT, 2001; Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (1996), y en la página web de la Municipalidad de Porto Alegre, del Ayuntamiento de Córdoba y del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Como se observa en la tabla 2.2, de las tres ciudades, Buenos Aires es la única que se especializa en comercios y servicios (sector terciario), mientras que Porto Alegre y Córdoba cuentan con una base económica que se apoya además en el sector industrial, y en las actividades portuarias (Porto Alegre).

2.2 ANTECEDENTES DE LAS TRES EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

- *Sistema de gobierno*

En el caso de Porto Alegre y Buenos Aires, las experiencias surgieron en gobiernos democráticos, ya que el Alcalde y Jefe de Gobierno, y los vereadores y diputados (integrantes de la Câmara de Vereadores y de la Legislatura de la Ciudad –poder legislativo–), respectivamente, son electos por la población. En el caso de Córdoba,

aunque también hay elecciones, se trata de un sistema democrático indirecto, ya que los cordobeses eligen a los concejales que integrarán el Pleno del Ayuntamiento (poder legislativo), donde el partido con un mayor número de concejales electos escoge al alcalde de la ciudad, quien a su vez es el presidente del Pleno.

Como se puede apreciar, el caso de Córdoba representa un escenario donde un mismo actor político es la cabeza de los dos poderes (ejecutivo y legislativo) que en el marco de los presupuestos participativos, son los que negocian la matriz presupuestaria final. Esto haría suponer que Córdoba estaría simplificando así la etapa final del proceso de definición de su plan de inversiones del año siguiente, y haciendo más probable que las obras y proyectos definidos en el marco del presupuesto participativo se concreten en los plazos pautados.

- *Elementos detonadores de los presupuestos participativos de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires*

En Porto Alegre, la expansión urbana que se inició luego del fin de la Segunda Guerra Mundial, incrementó el proceso de “favelización”, ya que un gran número de migrantes se instalaron en viviendas en condiciones precarias, tierras sin urbanizar y sin título de propiedad. Un tercio de su población quedó al margen de la infraestructura, y fue dejada a un lado por las administraciones municipales (UNESCO, 2004). Se reflejaba la desigualdad y segregación económica en la ciudad, situación que se agravaba por la herencia de una desconfianza generalizada hacia los políticos y burócratas municipales, quienes tradicionalmente han sido acusados de negligencia y corrupción (Goldsmith, 2001).

Como se mencionó en el capítulo 1, el presupuesto participativo en Porto Alegre surge como idea con la campaña para las elecciones municipales de 1988, y se empieza a desarrollar a partir de 1989 con la llegada a la administración del Partido de los Trabajadores, quien lo planteó como un mecanismo a través del cual los ciudadanos pudiesen intervenir en la elaboración de las políticas públicas y en el conjunto de decisiones del municipio relacionadas con el futuro (Tarso, 2004), transfiriendo el poder del gobierno local hacia la clase obrera organizada, vía la democracia directa.

En el caso de Córdoba, desde las primeras elecciones municipales en 1979, el Ayuntamiento inició una línea de trabajo para potenciar la inclusión ciudadana en el gobierno de la ciudad (Ayuntamiento de Córdoba, 2003a). Así fue como se elaboró e implementó el primer *Reglamento de Participación Ciudadana*, donde se instituían los Consejos de Distrito y el Consejo del Movimiento Ciudadano a nivel ciudad, como órganos de participación ciudadana municipales (gobierno local de coalición).

En 1984 se empezaron a desarrollar los “Servicios Sociales”, y se pusieron en marcha los equipos de trabajo social comunitario en los distritos, posibilitando un trabajo conjunto de vecinos y técnicos municipales. Por otro lado, para 1989, inicia el programa “Ciudades Saludables”, auspiciado por la Organización Mundial de la Salud, posibilitando entre otras cosas un marco de coordinación de áreas municipales y movimiento asociativo.

En 1999, gana las elecciones el partido “Izquierda Unida”, cuyo fin es desarrollar un sistema socialista, democrático, y cuenta con una ideología comunista, socialista, republicana y ecologista. Con su llegada al poder, “Izquierda Unida” promueve la implementación de la figura del presupuesto participativo como herramienta de gestión local e inclusión ciudadana en los procesos de elaboración de presupuestos locales, representando la primera experiencia española en esta materia.

En Buenos Aires, el presupuesto participativo se implementó en el marco de una grave crisis de representatividad de las instituciones democráticas y de una profunda recesión económica (fines de 2001 y comienzos de 2002), que impactó el tejido social de la ciudad, limitando los recursos para la gestión local. Después del año 1996²¹, se implementaron en la capital Argentina mecanismos de democracia semi-directa en diferentes modalidades y áreas, que tuvieron un alcance acotado tanto en el ámbito gubernamental como a escala de la comunidad. En este contexto, surge el presupuesto participativo en el año 2002, con la llegada al poder del partido “Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación”, coalición de 7 partidos de corte socialista democrático, y se plantea como una herramienta

²¹ Hasta 1996, cuando se adoptó su actual Constitución, la Ciudad de Buenos Aires era gobernada por un intendente designado por el Presidente de la Nación. Actualmente el poder ejecutivo de la Ciudad es ejercido por un *Jefe de Gobierno* electo por el voto popular, cuya duración en el cargo es de cuatro años.

para el rescate de la confianza ciudadana hacia el gobierno local y de su incorporación en labores de gobierno, como la definición del destino de parte de los recursos públicos locales.

2.2.1 Otros aspectos relevantes de los inicios de los presupuestos participativos estudiados

En el caso de Porto Alegre, el Partido de los Trabajadores, luego de su triunfo en las elecciones de 1988, toma la dirección de la ciudad en una crisis aguda de las finanzas municipales, que obstaculizó la implementación del presupuesto participativo y la ejecución de las demandas de la población. Para solventar esta situación, la municipalidad aprovechó la modificación de la legislación federal de 1988, en donde se concedía un mayor margen de maniobra financiera a los gobiernos locales.

Por otra parte, propusieron la transformación del sistema de tributación, para que el pago de los impuestos se hiciera en función de los ingresos de los contribuyentes. Antes de aprobarla, hicieron reuniones con los vecinos para explicar la situación y solicitar su apoyo ante la Asamblea Municipal, quien aprobaría la propuesta. Así, los vecinos decidieron apoyar al gobierno local, pero con una condición: que ellos debían intervenir en las discusiones sobre cómo gastar el dinero. La Unión de las Asociaciones de Vecinos de Porto Alegre (UAMPA, por sus siglas en portugués) (Gret y Sintomer, 2003), garantizó con esto un puesto permanente en el Consejo del Presupuesto Participativo.

De esta manera, la reforma fiscal y el aumento por concepto de impuestos municipales, resultó de vital importancia para asegurar la viabilidad económica-financiera de este mecanismo de participación ciudadana, con el objeto de garantizar recursos económicos para el proceso de participación en sí mismo, los estudios técnicos y la ejecución de los proyectos.

En el caso español, se debe resaltar que el Ayuntamiento de Córdoba coordina la Red URB-AL Nro. 3: Democracia y Ciudad en el tema de “Los presupuestos participativos, hacia nuevas formas de gobernabilidad local”; iniciativa que se enmarca dentro del

Programa europeo URB-AL que financia la Comisión Europea²², y que representa un proyecto de cooperación destinado a ciudades europeas y latinoamericanas²³, para mejorar las condiciones socioeconómicas y de calidad de vida de las poblaciones, al mismo tiempo que se desarrolla una asociación de ciudades directa y duradera (Ayuntamiento de Córdoba, 2003b).

Con respecto a Buenos Aires, un aspecto relevante de la experiencia es que el presupuesto participativo fue impulsado años antes de 2002, fecha de su implementación, por organizaciones sociales y sindicales de distinto tipo, las cuales emprendieron un trabajo de difusión y concientización sobre el presupuesto participativo. Entre estas organizaciones destacaron:

- Instituto de Estudios sobre Estado y Participación de la Asociación de Trabajadores del Estado, pertenecientes a la Central de Trabajadores Argentinos (IDEP-ATE/CTA), impulsora de su inclusión en el texto constitucional de la ciudad.
- Poder Ciudadano.
- Redes de Planificación Participativa y Gestión Asociada (Buenos Aires Viva - Red Gestión Asociada del Oeste, Flacso).
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Cippec).

Estas organizaciones conformaron el Consejo Asesor, en el marco del lanzamiento del Presupuesto Participativo, y formaron parte del Consejo Provisorio del Presupuesto Participativo, que se instaló en el año 2002.

²² Este proyecto cuenta con un 70% de la financiación por parte de la Comisión Europea, del Programa URB-AL.

²³ Actualmente, además de Córdoba las ciudades e instituciones que están compartiendo esta iniciativa son: Municipalidad Villa El Salvador (Perú), Municipalidad de Huarango (Perú), Municipalidad de ATE (Perú),

2.3 DE LOS PROCESOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

La descripción de los procesos de presupuesto participativo de las tres experiencias internacionales, se realiza en cuanto a sus etapas, actividades, actores involucrados e instancias de participación. Además de la descripción, los procesos se representan por medio de diagramas en donde se resalta la relación de los actores involucrados, y las instancias participativas en que convergen.

2.3.1 Porto Alegre²⁴

Su presupuesto participativo se divide en cinco etapas, con una duración total de diez meses (marzo-diciembre):

- **Etapa 1: Primera ronda de Asambleas plenarias y por áreas temáticas** (marzo – abril)

El municipio convoca a la primera ronda de 16 asambleas plenarias de distrito y por 6 áreas temáticas (escala de ciudad), abierta tanto a ciudadanos no organizados, como a representantes de entidades de todo tipo. En estas:

- El equipo municipal, con el Alcalde a la cabeza, y los consejeros del presupuesto elegidos el año anterior, presentan el estado de ejecución del Plan de Inversiones vigente (por región y tema, en cuanto a obras y sus costos) y las estimaciones del año en curso. Se evalúa la implementación de las acciones y proyectos acordados, y se demandan compromisos de las que quedan pendientes.
- El ejecutivo presenta el reglamento interior para el año en curso, así como los criterios de distribución de las inversiones y los criterios técnicos.
- Se debaten las reglas del juego del proceso, en cuanto a: criterios de prioridades y asignación de recursos, fórmulas para el diagnóstico de

Ayuntamiento de Madrid, Ayuntamiento de Palencia (España) y Federación Española de Municipios y Provincias, FEMP (socio externo).

²⁴ Este acápite se hizo a partir de la información expuesta en Gret, Marion e Yves Sintomer (2003: 54); Font y otros (2004:2003-207); ONU-HABITAT (2001) y en el Reglamento Interno del Consejo del Presupuesto Participativo de Porto Alegre 2005/2006.

necesidades, agenda temática; y mecanismos y reglas de elección de delegados.

- Se inician las discusiones para definir las prioridades temáticas.
- Paralelamente a la realización de las primeras rondas, se reciben sugerencias de prioridades temáticas y otras reivindicaciones vía internet.

- **Etapa 2: Reuniones intermedias** (segunda quincena de abril y mayo)

- Se celebran reuniones y asambleas a escala de barrio, por regiones y por áreas temáticas, para definir las prioridades. Para ello reciben el apoyo y la asesoría de los equipos técnicos municipales.
- Se define el número de delegados en función del número de participantes en las reuniones plenarias.
- El ejecutivo presenta las cuentas de la aplicación del plan de inversiones del año, en soporte escrito y audiovisual.

- **Etapa 3: Segunda ronda de Asambleas plenarias y por áreas temáticas, y Foro de Delegados** (mayo – julio)

El Municipio convoca a la segunda ronda de 16 asambleas plenarias de distrito y por áreas temáticas (escala de ciudad), abierta igualmente tanto a ciudadanos no organizados, como a representantes de entidades de todo tipo: vecinales, sindicales, partidistas, etc. En estas:

- Se eligen a los **delegados** de los Foros.
- En los Foros de los Delegados se debate en torno a las reivindicaciones que hayan llegado por internet, y se jerarquizan las obras y servicios, en función de las prioridades (tal y como serán presentadas al gobierno municipal).
- Antes de la jerarquización de las demandas, se organizan visitas de éstos a fin de que conozcan el objeto de las reivindicaciones de los demás sectores (caravanas del presupuesto participativo).
- Se eligen los **consejeros** del presupuesto participativo (2 titulares y 2 suplentes por cada asamblea de distrito y temática).

- **Etapa 4: *Elaboración del presupuesto municipal: primera y segunda matriz presupuestal*** (julio-septiembre)
 - Primera quincena de julio: los nuevos consejeros toman posesión de su cargo.
 - Jerarquización final de las reivindicaciones por los consejeros.
 - Discusión de temas de carácter general (2002, IV Congreso de la Ciudad).
 - Mediados de julio: el Gabinete Municipal de Planificación (GAPLAN), elabora **primera matriz presupuestaria** con los siguientes criterios: a) agregación de las prioridades de distrito, b) análisis de las propuestas realizadas por las plenarias temáticas, c) cuantificación de los recursos necesarios para mantener o mejorar los niveles existentes de prestación de servicios básicos.
 - Constitución formal del **Consejo del Presupuesto Participativo**.
Julio – septiembre:
 - La matriz del presupuesto se traslada a todos los departamentos y servicios del municipio. Estos incorporan sus demandas institucionales y las retornan al GAPLAN, que redacta la **segunda matriz presupuestal**.
 - Los consejeros ciudadanos y los miembros del Foro de Delegados siguen un **curso formativo sobre técnicas de presupuestación municipal**. Llevan a cabo también la **socialización entre barrios y colectivos sociales**, de los contenidos que van configurando las primeras matrices del presupuesto.
 - Aprobación del **anteproyecto del presupuesto municipal**, luego de un debate de la Comisión de Hacienda del ejecutivo local, el CPP (previa discusión los criterios de elección y evaluación concreta de las proposiciones en sesiones públicas que permiten un control real por parte de las bases) y el equipo de gobierno. Se traslada de inmediato a la **Cámara de Vereadores** (poder legislativo) para su revisión y aprobación (fecha límite de entrega: 30 de septiembre).
- **Etapa 5: *Fijación del Plan de inversiones*** (octubre – diciembre)

- Negociación del poder ejecutivo y legislativo para la aprobación final del proyecto de ley de presupuesto del año siguiente (fecha límite: 30 de noviembre).
- Elaboración del **plan de inversiones**, por el GAPLAN y el CPP, quienes distribuyen los recursos aprobados por el poder legislativo (Asamblea Municipal) entre barrios y distritos, siguiendo las reglas aprobadas en la primera ronda de asambleas.
- Discusión en los Foros sectoriales y temáticos de las modificaciones a realizar en el **reglamento interno**, mediante criterios de reparto y criterios técnicos.
- Presentación del plan de inversiones y del voto de los Foros sectoriales y temáticos al Consejo del Presupuesto Participativo, y valoración de los recursos.

A continuación se presenta un diagrama que muestra la relación de los actores urbanos y las instancias de participación del presupuesto participativo de Porto Alegre:

Figura 2.1: Diagrama de relación de actores e instancias de participación del presupuesto participativo de Porto Alegre

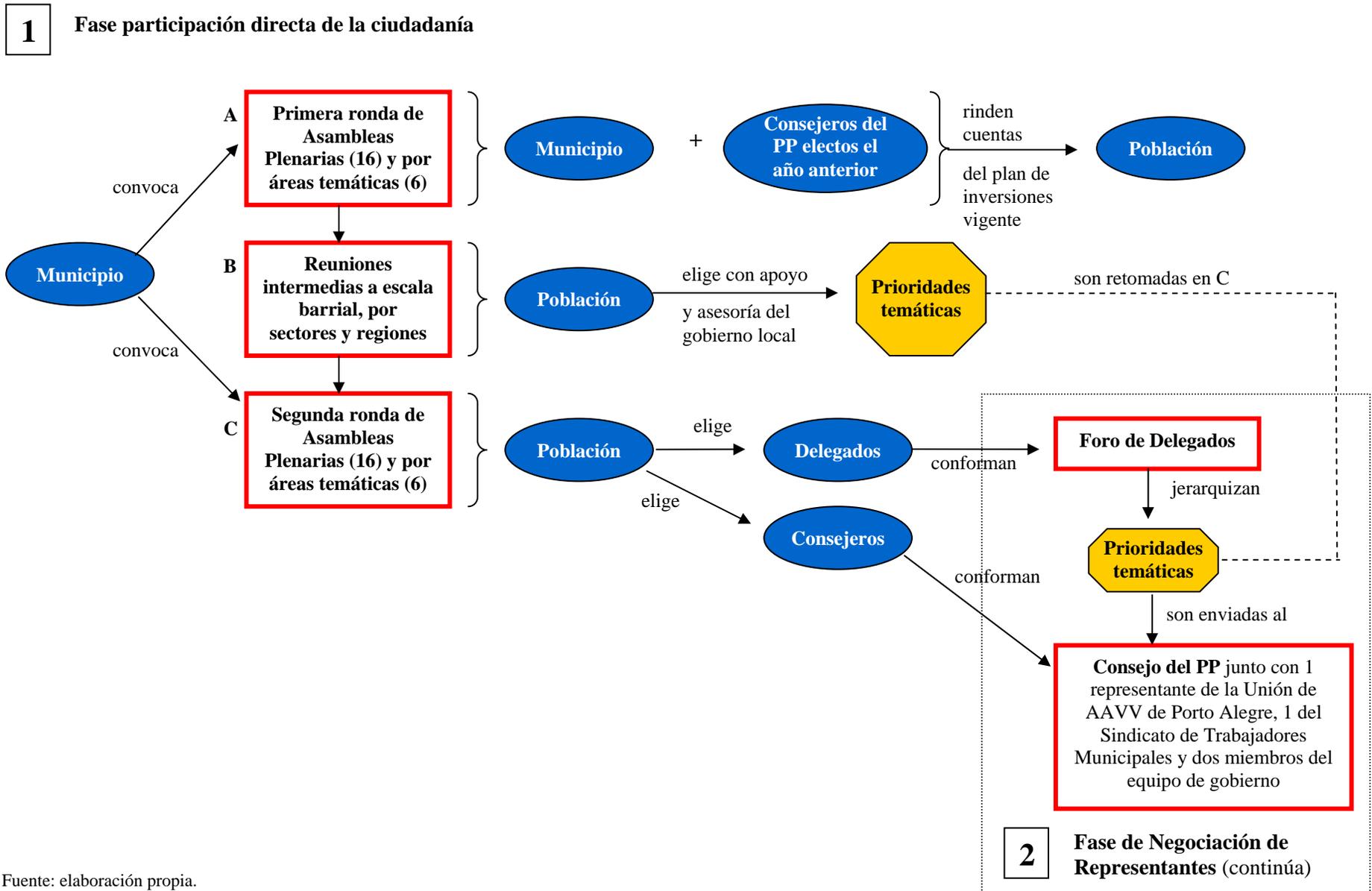
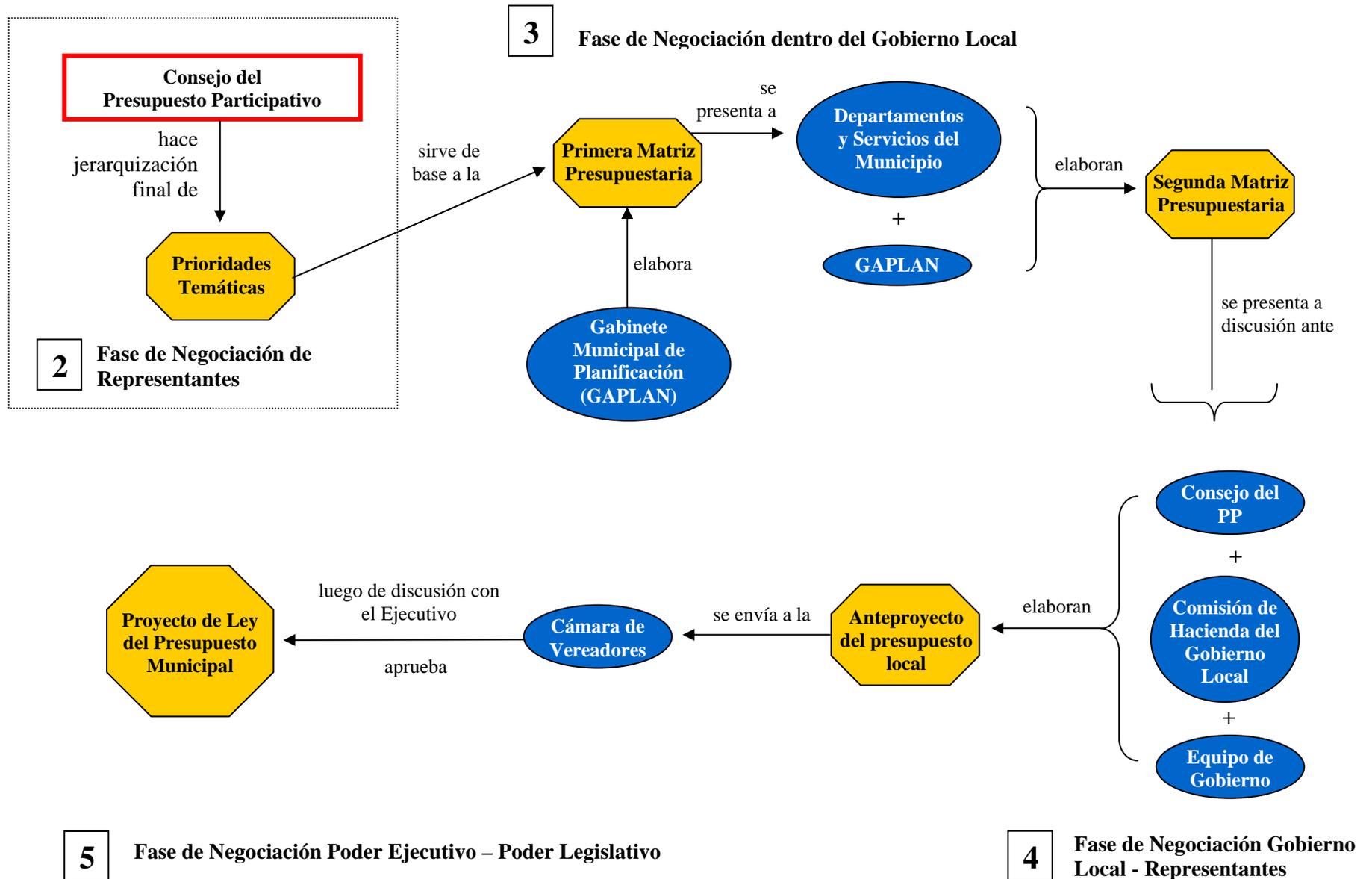


Figura 2.1: Diagrama de relación de actores e instancias de participación del presupuesto participativo de Porto Alegre (continuación)



2.3.2 Córdoba⁸

Esta experiencia también se desarrolla en cinco etapas, a lo largo de todo el año (enero-diciembre):

- **Etapa 1: Reuniones preparatorias y primera ronda de Asambleas Ciudadanas de Distrito** (enero – febrero)

Comprende las siguientes actividades:

- Reuniones del Ayuntamiento con el Consejo del Movimiento Ciudadano, los Consejos de Distrito, Consejos Sectoriales, y la Federación de Asociaciones de Vecinos, en donde:
 - a) Se informa sobre qué se quiere hacer y cómo, y los mecanismos y pasos de participación en el proceso.
 - b) Se constituye y forma el equipo técnico que va a estar implicado en el proceso.
- Realización de Asambleas Ciudadanas en cada uno de los 14 Distritos de la Ciudad, en las que:
 - a) Se presenta e informa a la ciudadanía asistente el proceso a seguir.
 - b) Se informa y da cuenta de las actuaciones, conclusiones y resultados del año anterior.
 - c) Se eligen los Agentes del Presupuesto Participativo (4 titulares por Distrito y 4 suplentes).
- Jornadas de formación de los Agentes del Presupuesto Participativo sobre el presupuesto municipal y las áreas municipales implicadas en el proceso, por los técnicos municipales.
- Los Agentes debaten sobre la reglamentación del proceso, en cuanto a sus funciones, método de votación en las asambleas y de priorización de las propuestas.

⁸ La información que se expone fue recopilada de Ayuntamiento de Córdoba (2003a y 2003b), del Autorreglamento del proceso 2003 de los Presupuestos Participativos para el 2004, y de la página web: <http://www.budget-participatif.org/extranet/upload/cordoba.rtf>

- **Etapa 2: Constitución de las Mesas de Distrito y realización de Asambleas de Barrio** (marzo – mayo)

- Constitución de las Mesas de Distrito (14), integrada por los agentes elegidos, los colectivos organizados del Distrito que deseen sumarse a ella, el Consejo de Distrito y un técnico del Departamento de Relaciones Ciudadanas.

La función de las Mesas de Distrito es coordinar el trabajo de Presupuesto Participativo en cada uno de los Distritos de la ciudad⁹, para difundir el proyecto e incorporar al mayor número de personas en las Asambleas¹⁰.

Antes de las Asambleas de Barrio, se realiza una Mesa Temática para cada una de las cuatro áreas municipales vinculadas al PP, integrada por: el Concejal del poder legislativo de dicha área, un técnico municipal de dicha área, los agentes y los asistentes a la misma. El objetivo es presentar las competencias de cada área, para debatir y reflexionar sobre la problemática de esa área a nivel de la ciudad.

- Realización de Asambleas de Barrio en los distritos de la ciudad, coordinadas por los Agentes de Presupuesto Participativo. Estas son convocadas por el Ayuntamiento y el Consejo del Movimiento Ciudadano, y en ellas se recogen las necesidades del barrio con relación al presupuesto que se proponga para ese año y se votan los criterios que ayudarán a priorizar y ordenar las necesidades expuestas en el Distrito.

Luego de las Asambleas de Barrio, se reúnen las Mesas de Distritos, en donde se priorizan las diferentes propuestas ciudadanas obtenidas con el objeto de formar una única lista de propuesta para el conjunto del Distrito. Esta priorización se realiza de acuerdo al reglamento del proceso discutido los Agentes en la Etapa 1.

⁹ Se realiza una convocatoria abierta a todas las organizaciones sociales del Distrito.

¹⁰ La Mesa de Distrito determina el número de Asambleas de Barrios a realizar, la fecha y lugar, y su organización.

- **Etapa 3: *Segunda ronda de Asambleas Ciudadanas de Distrito*** (junio – agosto)
 - El Ayuntamiento y el Consejo del Movimiento Ciudadano convocan las 14 nuevas Asambleas de Distrito, en donde:
 - a) Se informa y debate sobre la marcha del proceso en cada Distrito con las asambleas de barrio realizadas y la Mesa de Distrito.
 - b) Se explica el método seguido para ordenar las obras.
 - c) Se presenta la matriz general de las obras ya valoradas y ordenadas, según los criterios del Distrito en cuestión, para que la ciudadanía la ratifique o no.
 - d) Se eligen dos Representantes titulares del Presupuesto Participativo por cada Distrito, y dos suplentes¹¹.
 - e) Se constituye la Mesa de Representantes de los Presupuestos Participativos.
 - Luego de las Asambleas de Distrito, se convoca a la Segunda Mesa Temática, para cada una de las 4 áreas municipales vinculadas con el PP, y estarán integrada por los mismos miembros de la primera. El objetivo es aportar información sobre la viabilidad técnica y financiera de las propuestas ciudadanas para facilitar el trabajo de la Asamblea de Ciudad.

- **Etapa 4: *Elaboración de propuestas de obras: Asamblea de Ciudad*** (septiembre – octubre)
 - La Mesa de Representantes, a partir de la ordenación de las obras realizadas en cada Distrito, tiene que consensuar una propuesta de obras para toda la ciudad. Para ello el Ayuntamiento dará a cada Representante de los Presupuestos Participativos: a) informe técnico sobre las primeras obras de cada Distrito, con el objeto de que se tenga conocimiento de su valor económico, viabilidad financiera, complejidad de la obra, población afectada, etc., b) fotografías acerca de la situación actual de cada obra

¹¹ Estas personas pudieron haber sido Agentes anteriormente. Los representantes-delegados trabajan a nivel de ciudad.

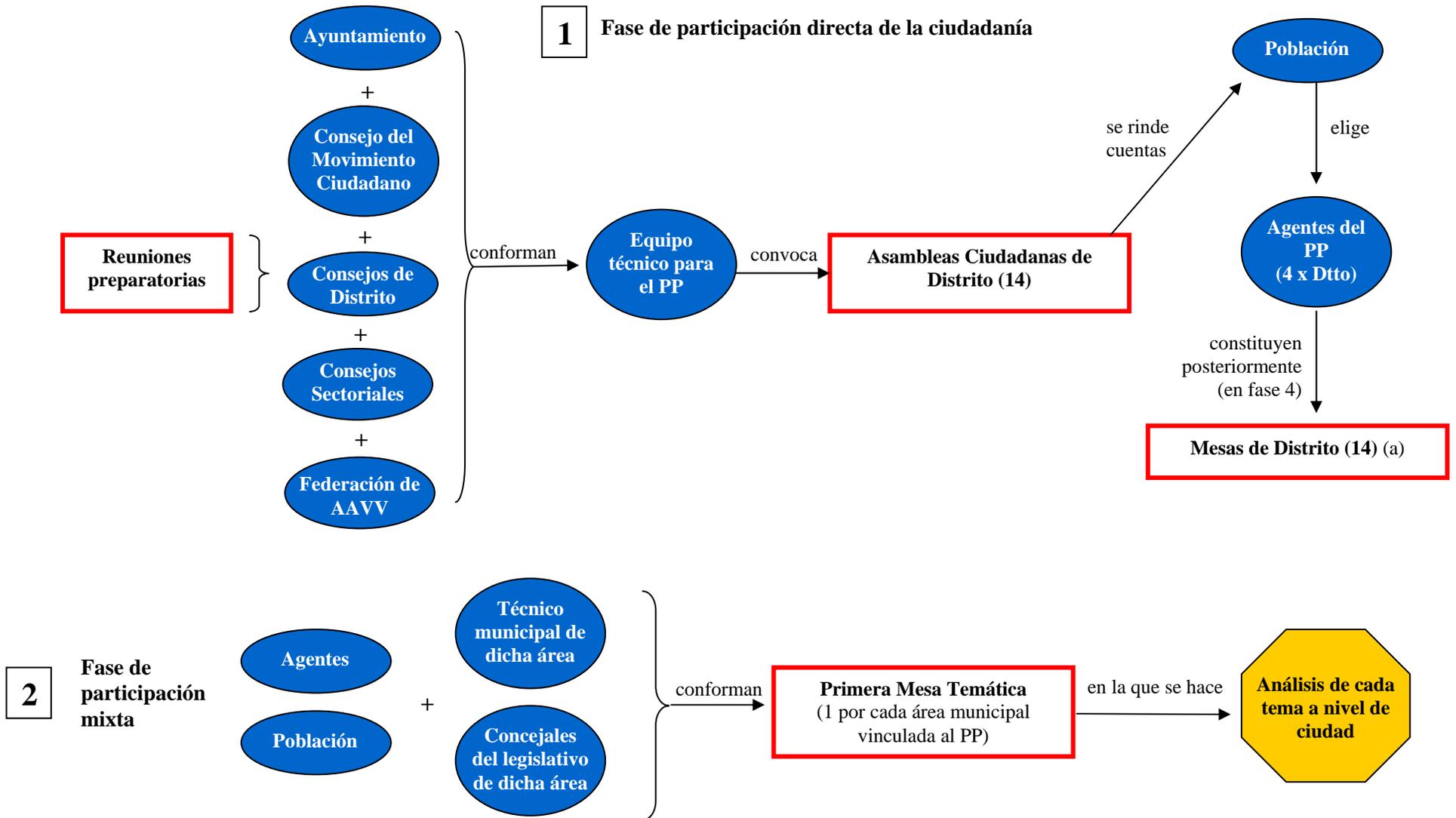
demandada, y c) la propia ordenación de las obras realizadas en cada Distrito.

- Además del material técnico, el Ayuntamiento:
 - a) Presenta a los Representantes una propuesta metodológica para guiar la priorización de propuestas para la ciudad.
 - b) Les da un recorrido en autobús por todos los distritos de la ciudad para visitar las obras elegidas en cada uno de ellos, y que sirve para sensibilizar su visión para las votaciones finales (visión global de la ciudad).
- La propuesta de obras resultante se entrega al Equipo de Gobierno como aportación ciudadana en la elaboración del Presupuesto Municipal del año siguiente.

- **Etapa 5: *Evaluación del proceso de presupuesto participativo*** (noviembre – diciembre)

En los dos últimos meses del año, se realiza una evaluación participativa, en la que técnicos, vecinos y colectivos ciudadanos se pueden encontrar, escuchar, discutir y contrastar propuestas que ayuden a mejorar el proceso y solventar dificultades, errores y deficiencias que entre todos puedan detectar.

Figura 2.2: Diagrama de relación de actores e instancias de participación del presupuesto participativo de Córdoba para el año 2004

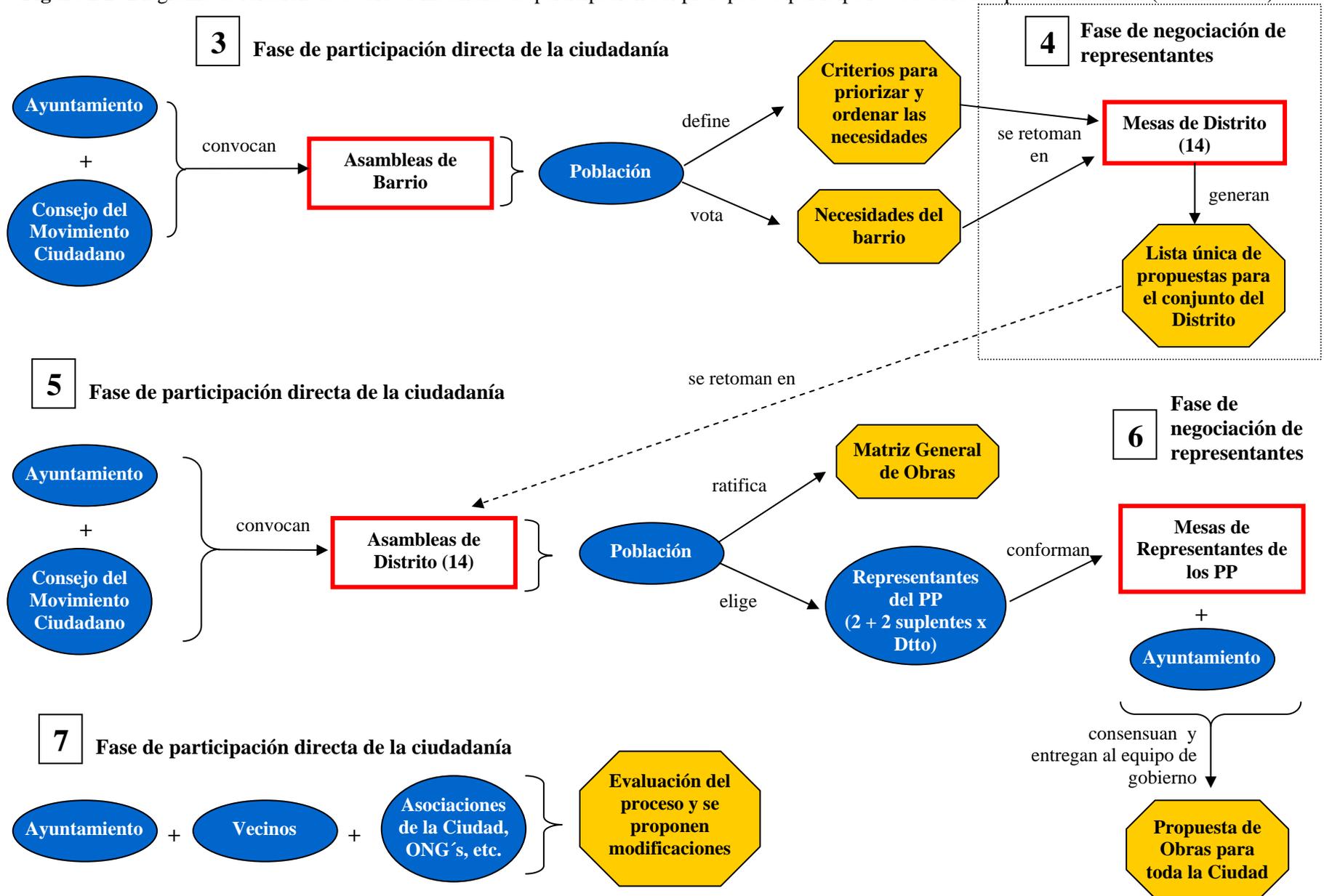


Notas:

(a) Junto con asociaciones del Distrito, el Consejo del Distrito y un (1) técnico del Departamento de Relaciones Ciudadanas

Fuente: elaboración propia.

Figura 2.2: Diagrama de relación de actores e instancias de participación del presupuesto participativo de Córdoba para el año 2004 (continuación)



Nota: entre las fases 5 y 6, se realiza la segunda Mesa Temática para cada una de las áreas vinculadas al PP, y en donde los mismos participantes de la primera mesa temática, aportan información para determinar la viabilidad técnica y financiera de las propuestas ciudadanas.

Fuente: elaboración propia.

2.3.3 Buenos Aires¹²

Al igual que Porto Alegre y Córdoba, el presupuesto participativo de Buenos Aires se realiza en cinco etapas, que en este caso se desarrollan durante cuatro meses (mayo-agosto):

- **Etapa 1: *Foro Promotor del presupuesto participativo (en cada Centro de Gestión y Participación (CGP) = 16)*** (segunda y tercera semana de mayo)
 - Las autoridades y el enlace operativo del presupuesto participativo de los CGP, convocan a los consejeros electos en el ciclo anterior del PP, a los delegados temáticos del ciclo anterior del PP, y a los representantes de las organizaciones de la sociedad civil con domicilio en el ámbito territorial, a un foro en donde:
 - a) Los consejeros barriales dan a conocer el estado de ejecución de las prioridades.
 - b) Se acuerdan los lugares, fechas y horarios de las actividades del proceso y se organizan las actividades de difusión y convocatoria a los vecinos.
 - c) Se designan los coordinadores para las reuniones de las comisiones temáticas.

- **Etapa 2: *Asambleas Barriales*** (última semana de mayo y primera semana de junio)
 - Se realizan plenarias de apertura (por área barrial = 51), en donde los integrantes del Foro Promotor:
 - a) Informan a los vecinos asistentes, sobre los objetivos y metodología del proceso.
 - b) Presentan el estado de ejecución de prioridades.
 - c) Junto con los vecinos, elaboran un diagnóstico participativo del área barrial.

¹² Se elaboró a partir de la información expuesta en el Reglamento del Presupuesto Participativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

d) Constituyen las comisiones temáticas o en su defecto, grupos de trabajo, para formular y analizar los proyectos a ser postulados como prioridades presupuestarias¹³.

De la segunda semana de junio a la primera semana julio:

- Se realizan foros para la formulación de proyectos (uno por área barrial = 51). En este, los coordinadores y/o facilitadores designados por el Foro Promotor del CGP, junto con los vecinos:
 - a) Analizan el diagnóstico elaborado en el plenario de apertura por área barrial.
 - b) Analizan, formulan y fundamentan los proyectos o acciones de escala barrial, a ser propuestos en las rondas de negociaciones de las respectivas áreas barriales.
 - c) En la última reunión de la etapa, se elige al delegado temático titular y los dos suplentes.

- **Etapa 3: Rondas de negociaciones** (se realizan agrupando 4 CGP's = 4 rondas)

Primera Ronda (segunda semana de julio). En estas:

- Asisten las autoridades de los 4 Centros de Gestión y Participación (CGP), los enlaces operativos del PP de los 4 CGP, los consejeros electos en el ciclo anterior del PP, los delegados temáticos electos en el ciclo en curso del PP, y funcionarios representantes de las distintas áreas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Los delegados temáticos presentan los proyectos definidos por las comisiones temáticas o grupos de trabajo.

¹³ Se forman 5 comisiones en función de los siguientes núcleos temáticos: 1) Espacio urbano, ambiente, infraestructura y seguridad; 2) Desarrollo socio-económico; 3) Educación; 4) Salud; 5) Cultura y deporte. Con respecto a las dependencias del Gobierno de la Ciudad vinculadas a los proyectos generados, estas son: a) La Comisión de espacio urbano, ambiente, infraestructura y seguridad con la Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable; la Secretaría de Seguridad y la Secretaría de Infraestructura y Planeamiento. b) La Comisión de Desarrollo socio-económico con la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable. c) Comisión de Educación con la Secretaría de Educación. d) La Comisión de Salud con la Secretaría de Salud, y e) La Comisión de Cultura y Deporte con la Secretaría de Cultura y con la Dirección General de Deporte de la Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable.

- Los funcionarios del Gobierno de la ciudad, informan sobre las acciones planificadas relacionadas con los proyectos definidos en las comisiones temáticas o grupos de trabajo.
- Se identifican los proyectos cuya escala supere el ámbito local y/o el corto plazo, y se trasladan al Consejo del Presupuesto Participativo.
- Se hace un intercambio de datos para el contacto de los funcionarios con los delegados temáticos.

Segunda Ronda (tercera semana de julio). En estas:

- Asisten las mismas personas que a la primera ronda.
- Los funcionarios de Gobierno exponen las conclusiones de su estudio de factibilidad técnica, jurídica y financiera de los proyectos presentados en la primera ronda; y presentan las opciones o reformulaciones propuestas para los proyectos que no fueron considerados factibles.
- Se presenta la evaluación gubernamental sobre los problemas de los vecinos cuyo diagnóstico no sea compartido por el gobierno.
- Diálogo entre consejeros, delegados y funcionarios para esclarecer dudas sobre la respuesta gubernamental y exploración de nuevas posibilidades de ajuste en los proyectos, que permitan su viabilidad.

Tercera Ronda (cuarta semana de julio). En estas:

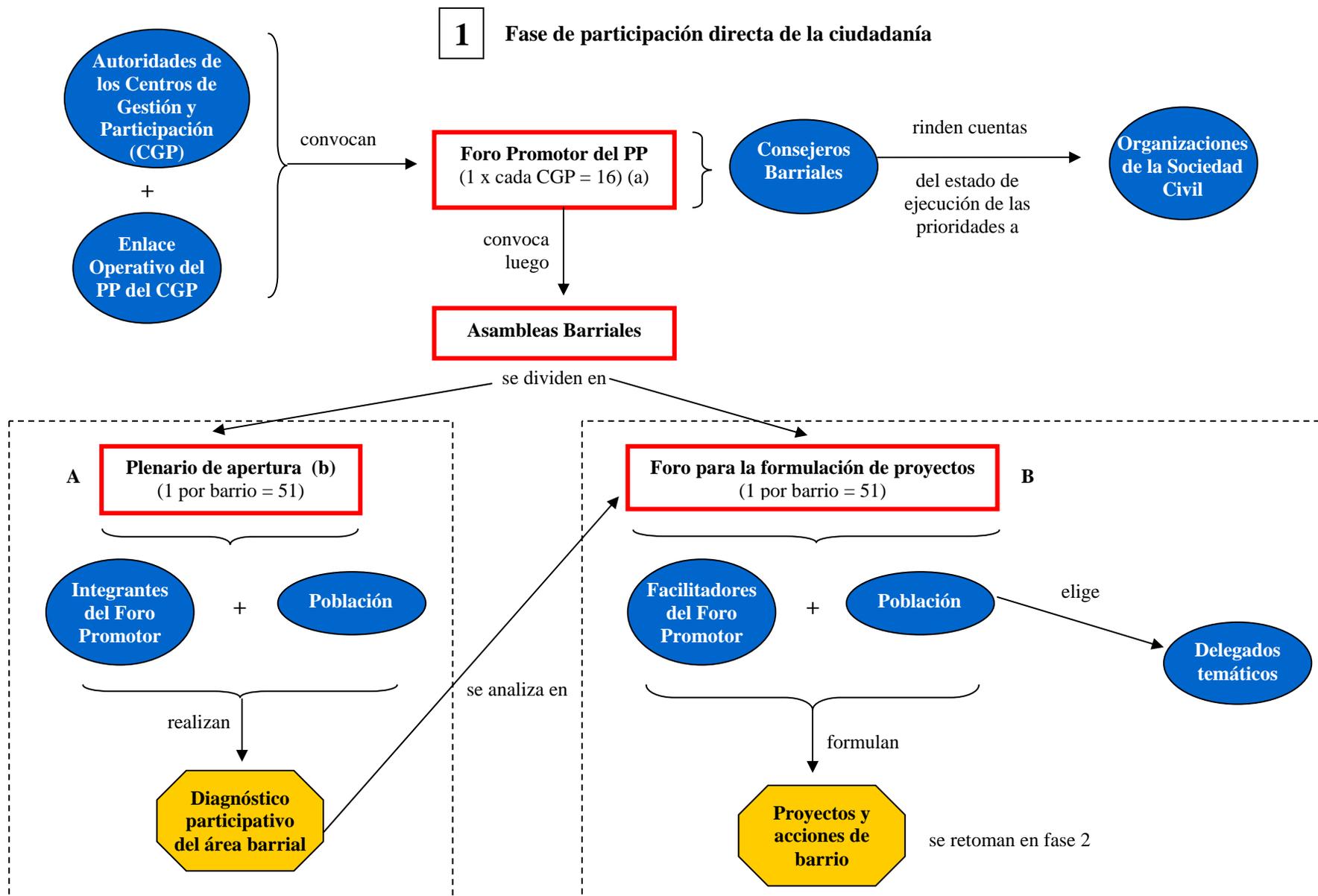
- Asisten las mismas personas que a la primera y segunda ronda.
- Los delegados, consejeros y funcionarios, definen los proyectos cuya factibilidad acuerdan.
- Se exploran, de haber divergencias, las opciones o reformulaciones que satisfagan los intereses y necesidades de los vecinos y cuenten con factibilidad.
- Se instrumentan los acuerdos alcanzados por ambas partes mediante la firma del Acta de Factibilidad, mediante la cual, la iniciativa vecinal ponderada por el Gobierno es elegible en la selección popular de prioridades presupuestarias.

- **Etapa 4: Selección vecinal de prioridades presupuestarias y conformación de la matriz presupuestaria** (uno por área barrial = 51) (primera semana de agosto)
 - Los proyectos que calificaron en la tercera ronda de negociaciones se informan a la población residente en el Centro de Gestión y Participación.
 - Los vecinos seleccionan entre los proyectos correspondientes a su área barrial, aquellos que consideran prioritarios para la comunidad, a razón de un proyecto por núcleo temático.
 - A cada área barrial le corresponden diez prioridades. Las dos más votadas en cada núcleo temático, conforman la matriz presupuestaria.

- **Etapa 5: Plenaria Final de Cierre de Ciclo** (una por área barrial = 51) (segunda semana de agosto). En estas:
 - Se informa a los vecinos el resultado de la selección de las prioridades y la conformación de la matriz presupuestaria a ser elevada al Poder Legislativo de parte del poder Ejecutivo.
 - Se eligen entre los delegados temáticos el consejero barrial titular y el suplente, para integrar el Consejo de Presupuesto Participativo de la Ciudad de Buenos Aires, el cual:
 - a) Da seguimiento a la ejecución de proyectos y prioridades presupuestarias seleccionadas por los vecinos.
 - b) Considera y cogestiona con el Gobierno de la Ciudad y el Consejo del Plan Estratégico, las propuestas cuya escala supere el ámbito local y/o el corto plazo.
 - c) Revisa el reglamento del proceso para plantear modificaciones, y controla su aplicación.

En la figura 2.3 se muestra el diagrama de relaciones de los actores involucrados en el presupuesto participativo de Buenos Aires, en donde además se presentan las instancias de participación.

Figura 2.3: Diagrama de relación de actores e instancias de participación del presupuesto participativo de Buenos Aires para el año 2005



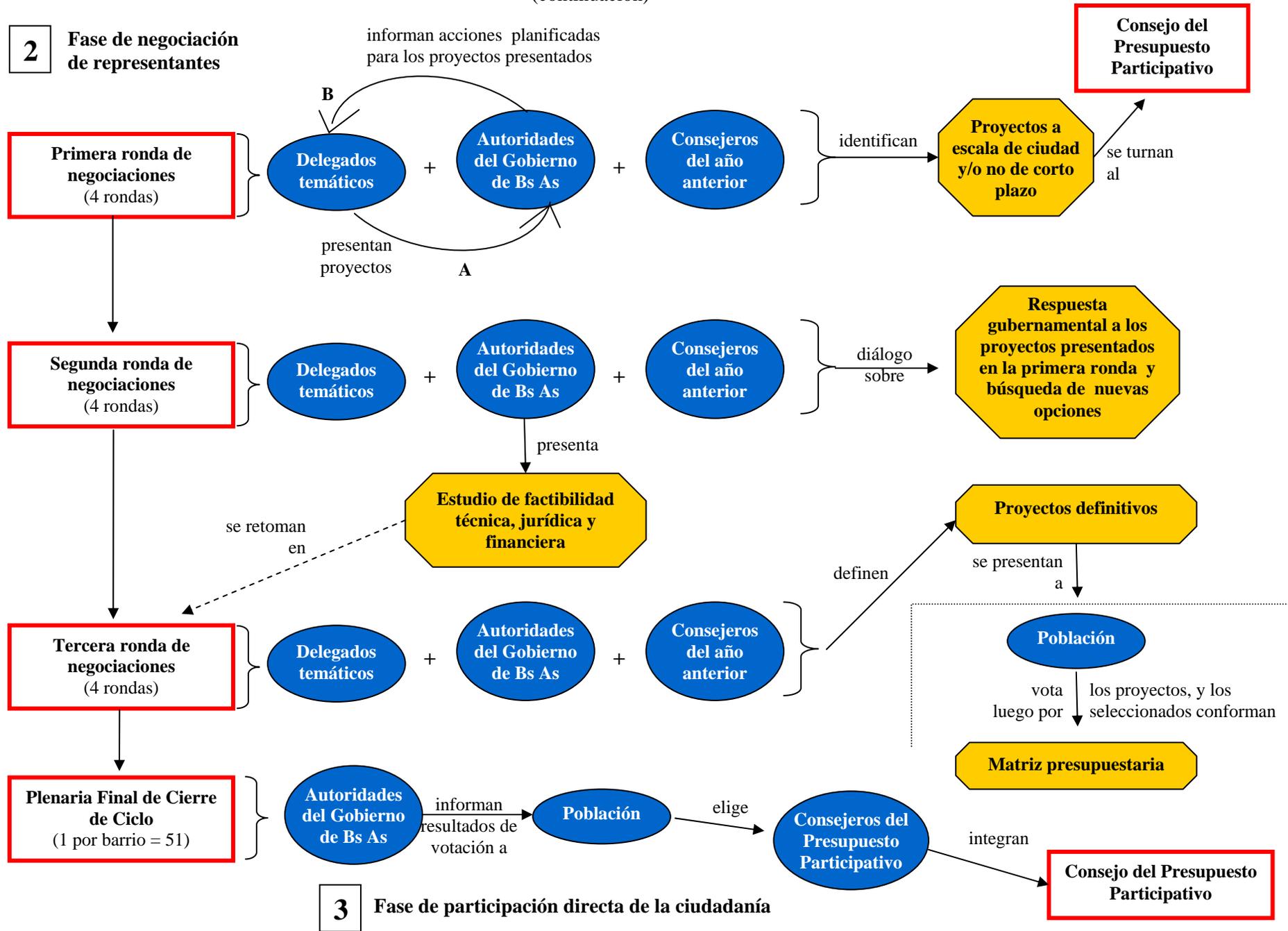
Notas:

(a): está constituido por las autoridades del gobierno local, los consejeros electos en el ciclo anterior, los delegados temáticos del ciclo anterior y la población.

(b): en estos plenarios de apertura, los integrantes del Foro promotor rinden cuentas a población, y les informa sobre la metodología y objetivos del proceso.

Fuente: elaboración propia.

Figura 2.3: Diagrama de relación de actores e instancias de participación del presupuesto participativo de Buenos Aires para el año 2005 (continuación)



Hasta aquí ya se tiene claro cómo operan los presupuestos participativos de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires, y se conoce el contexto político, económico y social inicial de estas experiencias, además de los datos generales de estas ciudades en materia demográfica, económica y político-administrativa. Ahora se tratarán las dimensiones participativa; financiera, fiscal y presupuestaria; normativa y legal, y territorial de los presupuestos participativos de las tres ciudades, para así analizar la estructura de estas experiencias.

2.4 DIMENSIÓN PARTICIPATIVA

2.4.1 Materias debatidas, formas y niveles de participación

Como se observa en la tabla 2.3, de las tres experiencias, Porto Alegre es la que cuenta con un mayor número de materias sujetas a debate por parte de la población para definir los presupuestos locales, lo que se podría entender como una madurez política de parte del gobierno local y de los ciudadanos. Del primero, por abrir cada vez más puertas para la gestión compartida, ya que incluye incluso el tema de las políticas tributarias (Córdoba y Buenos Aires no lo hacen), y por estar dispuesto a hacerse más transparente, a rendir cuentas. La población, por desarrollar más interés por los temas del gobierno de la ciudad. Por otro lado, llama la atención que Porto Alegre no trate el tema de la seguridad, como sí lo hace Buenos Aires, aunque esto puede deberse a que esta materia, en el caso brasileño, no es competencia de los municipios.

Tabla 2.3: Materias debatidas, formas y niveles de participación en las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires

Datos	Porto Alegre	Córdoba	Buenos Aires
Materias debatidas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Circulación y transporte. 2. Desarrollo económico. 3. Tributación y turismo. 4. Educación, deporte y ocio. 5. Salud y asistencia social. 6. Cultura. 7. Organización de la ciudad, desarrollo urbano y ambiental. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Infraestructura¹⁴. 2. Cooperación y Solidaridad; 3. Educación e infancia; 4. Relaciones Ciudadanas (participación ciudadana y centros cívicos). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Espacio urbano, ambiente, infraestructura y seguridad. 2. Desarrollo socio-económico. 3. Educación. 4. Salud. 5. Cultura y deporte.

Fuente: elaboración propia.

¹⁴ Hasta el 2001, la única materia debatida era la de infraestructuras. En el 2002, se incluyen las otras tres.

Tabla 2.3: Materias debatidas, formas y niveles de participación en las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires (continuación)

Datos	Porto Alegre	Córdoba	Buenos Aires
Formas de participación	<p>1. Democracia representativa comunitaria: en las asambleas se eligen a los delegados para los foros, y a los consejeros del Consejo de Presupuesto Participativo.</p> <p>2. Democracia directa: además de la elección de representantes, los ciudadanos pueden expresar su opinión en las asambleas de distrito y temáticas, y en las reuniones a escala de barrio.</p>	<p>1. Democracia representativa comunitaria: en la primera ronda de asambleas de distrito, los ciudadanos eligen a los Agentes del PP (delegados). En la segunda ronda de asambleas de distrito, los ciudadanos eligen a los representantes de PP (consejeros).</p> <p>2. Democracia directa: además de la elección de representantes, en las asambleas de barrio la ciudadanía expresa las necesidades de su localidad, contribuyen a definir los criterios de priorización a ser aplicados en sus respectivos distritos, y en la segunda ronda de asambleas de distrito, ratifican o no la matriz de obras presentadas por los Agentes del PP.</p>	<p>1. Democracia representativa comunitaria: los vecinos participantes de las comisiones temáticas o grupos de trabajo, eligen a un delegado temático titular y a dos suplentes. Los vecinos también eligen entre los delegados temáticos al consejero barrial titular y al suplente.</p> <p>2. Democracia directa: además de la elección de representantes, los vecinos de las áreas barriales definen por votación las prioridades presupuestarias en función de las necesidades de su comunidad.</p>
¿Cuántos participan? ¹⁵ (valores absolutos y relativos respecto a la población mayor de 18 años censada)	1999: 15,400 participantes. Representa cerca del 1.6% ¹⁶ .	2005: 7,676 personas. Representa 2.5% .	2005: 9,000 participantes. Representa 0.4% .

Fuente: elaboración propia.

En el caso de Córdoba, destaca el hecho de que durante 3 años sólo tuvo una materia de debate: infraestructuras, y luego incluyó tres más, en donde saltan a la vista temas como la cooperación, la solidaridad y las relaciones ciudadanas, que no están presentes en los

¹⁵ Los datos presentados son los más recientes, para cada uno de los casos, que se encontraron en la literatura.

¹⁶ Participación de ciudadanos no organizados entre un 15-35% del total. De la participación organizada se tiene: Asociaciones de vecinos 25%, sindicatos 15%, empresarios 8-10%, y otras ONG's y entidades sectoriales 15-35% (Font y otros, 2004: 213).

casos latinoamericanos. Esto se puede entender, porque se trata de una sociedad en donde la población tiene sus necesidades básicas satisfechas, y cuenta con una cultura cívica y de participación más consolidada. De hecho, Esquivel y Covarrubias (2005) comentan que en los casos en donde los procesos participativos se apoyan en una organización social preexistente, existe la tendencia a encontrar una mayor participación, con una conformación de reglas y patrones de negociación más integrados.

El método aplicado en Córdoba resulta interesante (empezar discutiendo una materia, pero amplia), ya que podría servir de referencia para aquellos casos en donde este mecanismo de participación se aplique por primera vez, con el objeto de facilitar la organización y deliberación, y la capacidad de respuesta del gobierno local, para luego incluir otras materias que la población vaya sugiriendo, una vez se cuente con bases más sólidas. Por otro lado, en los tres casos, existen etapas del proceso en donde la población interviene directamente, y otras en donde la participación se hace a través de los representantes, especialmente en el marco de las negociaciones con el gobierno local.

Con respecto al número de personas participantes en los presupuestos participativos de las tres ciudades, se constata que los niveles de participación son bajos si se considera que el más alto llega a 2.5% (Córdoba) de la población censada mayor a 18 años¹⁷. En este sentido, las mediciones de participación de estos procesos deberían incluir las estimaciones de representación, ya que como se verá más adelante, a las reuniones van representantes de organizaciones sociales, económicas y sindicatos, que son los voceros de un gran número de personas, quienes a través de ellos asisten a las reuniones, por lo que estos representados deben ser incluidos en la contabilización de participantes en el proceso.

¹⁷ En muchos trabajos sobre presupuesto participativo, el porcentaje de participación lo obtienen con respecto al total de habitantes censados, sin discriminar a los grupos de personas que por su edad no son convocados a los ciclos, lo que reduce aún más los indicadores de participación.

2.4.2 Actores urbanos involucrados en las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires

Como se observa en la tabla 2.4, en las tres ciudades analizadas se cuenta prácticamente con los mismos grupos de participantes. En el caso de Buenos Aires, el gobierno local asume la responsabilidad de llevar adelante el proceso, su organización, a través de las oficinas desconcentradas (como se mencionó anteriormente) conocidas como Centros de Gestión y Participación, y en donde el gobierno “central” participa directamente cuando los técnicos municipales de las áreas vinculadas al presupuesto participativo, determinan la viabilidad de los proyectos sugeridos por la población y por sus representantes.

Tabla 2.4: Actores urbanos involucrados en las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires

Datos	Porto Alegre	Córdoba	Buenos Aires
Actores urbanos involucrados	<p>Actores comunitarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unión de Asociaciones de Vecinos de Porto Alegre. • Ciudadanos. • Organizaciones y asociaciones sociales. <p>Actores políticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alcalde. • Vereadores. <p>Actores económicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones y asociaciones de comerciantes y empresarios. <p>Actores técnico-institucionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gabinete Municipal de Planificación (GAPLAN) • Comisión de Hacienda del Ejecutivo. • Técnicos municipales de las áreas vinculadas al PP. • Órganos municipales de participación ciudadana. • Organizaciones y asociaciones de técnicos. 	<p>Actores comunitarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Federación de Asociaciones de Vecinos. • Ciudadanos. • Organizaciones y asociaciones sociales. <p>Actores políticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Políticos de la Corporación Municipal. <p>Actores económicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Colectivos y asociaciones de comerciantes y empresarios. <p>Actores técnico-institucionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Técnicos municipales. • Órganos municipales de participación ciudadana. • Colectivos y asociaciones de técnicos. 	<p>Actores comunitarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entidades vecinales. • Ciudadanos. • Organizaciones y asociaciones sociales. <p>Actores políticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alcalde. • Diputados de la Legislatura <p>Actores económicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones y asociaciones de comerciantes y empresarios. <p>Actores técnico-institucionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Técnicos municipales de los Centros de Gestión y Participación (CGP). • Técnicos municipales de las áreas vinculadas al PP. • Órganos municipales de participación ciudadana. • Colectivos y asociaciones de técnicos.

Fuente: elaboración propia.

2.4.3 Del Consejo de Presupuesto Participativo o su equivalente

Con respecto al Consejo de Presupuesto Participativo o su equivalente de las tres experiencias, en la tabla 2.5 se muestra como están integrados. Se debe destacar que en Córdoba no se cuenta con un Consejo como tal, ya que la última etapa del proceso es manejada por la Mesa de Representantes, por lo que se incluyó en la tabla. En el caso de Porto Alegre y Buenos Aires, estos Consejos están integrados tanto por los representantes de la ciudadanía, como por miembros del equipo de gobierno local. En el caso brasileño, se ganó un puesto fijo en el Consejo el representante de la Unión de Asociaciones de Vecinos de Porto Alegre, por su papel al inicio del proceso (ya comentado), y aparece la figura el Sindicato de Trabajadores Municipales, ya que en el marco del proceso de presupuesto participativo se pueden comprometer recursos del municipio que podrían perjudicar los ingresos de estos trabajadores.

Tabla 2.5: Composición del Consejo del Presupuesto Participativo o su equivalente, en las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires

Datos	Porto Alegre	Córdoba	Buenos Aires
<p>¿Cómo está compuesto el Consejo de Presupuesto Participativo o su equivalente?</p>	<p>48 miembros:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 32 elegidos en los distritos en que se divide el municipio (16 titulares + sus suplentes). • 12 elegidos en las asambleas temáticas (6 titulares + sus suplentes). • 1 representante de la Unión de Asociaciones de Vecinos de Porto Alegre. • 1 del Sindicato de Trabajadores Municipales (velan por sus intereses de ingreso). • 2 miembros del equipo de gobierno (Gabinete Municipal de Planificación - GAPLAN + Concejalía de Relaciones con las Comunidades). 	<p>Mesa de Representantes de los PP:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 56 miembros (2 representantes por Distrito (14) + sus 2 suplentes). 	<p>Consejo del PP de la Ciudad de Buenos Aires:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 102 consejeros barriales (51 titulares y sus suplentes) elegidos en las áreas barriales. • Consejeros representantes de cada una de las organizaciones de la sociedad civil. • Consejeros representantes del Gobierno de la Ciudad.

Fuente: elaboración propia.

En la tabla 2.6, se muestra la manera en que los Consejos se vinculan con el poder ejecutivo local, y ejercen un poder real compartido en la definición de los recursos públicos para el año siguiente.

Tabla 2.6: Vinculación del Consejo del Presupuesto Participativo o su equivalente con el poder ejecutivo y/o legislativo, en las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires

Datos	Porto Alegre	Córdoba	Buenos Aires
¿Cuenta con poder real compartido con el poder ejecutivo y/o legislativo?	Sí, con el ejecutivo.	Sí, con el ejecutivo.	Sí, con el ejecutivo.
¿De qué manera?	Antes de entregar la propuesta de presupuesto al poder legislativo, este es debatido por la Comisión de Hacienda del ejecutivo local, el Consejo del PP y el equipo de gobierno.	La Mesa de Representantes consensua las prioridades de toda la ciudad (a partir de las necesidades de los Distritos), con relación a las áreas del Ayuntamiento vinculadas al proceso del PP. Esta lista final es tomada como base del presupuesto del año siguiente por el gobierno local.	Luego de tres rondas de negociaciones en el marco del Consejo de Presupuesto Participativo, se seleccionan los proyectos que serán objeto de votación por los vecinos en cada área barrial, para seleccionar los que ingresarán en la matriz presupuestaria del año siguiente.

Fuente: elaboración propia.

2.4.4 De los consejeros y delegados o equivalentes

De la tabla 2.7, merece destacarse que Porto Alegre, como se mencionó anteriormente, es el único caso en el que los delegados se eligen a partir del número de asistentes a las asambleas, lo que se puede entender como un mecanismo del gobierno local para captar una mayor participación, al abrir la posibilidad de que la población tenga mayor representación en el Foro de Delegados.

Tabla 2.7: Sistema de elección de los delegados y consejeros (o sus equivalentes), duración del cargo, posibilidad de reelección, y perfil de candidatos en las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires

Datos	Porto Alegre	Córdoba	Buenos Aires
¿Cuál es el sistema de elección de los delegados o su equivalente?	Los delegados se eligen de acuerdo al número de asistentes a las asambleas. En términos generales, por cada 10 asistentes debe contarse con un delegado.	A través de votación, se eligen 4 agentes del PP y sus suplentes por Distrito, en la primera ronda de Asamblea de Distrito.	Los delegados temáticos (1 titular + 2 suplentes) se eligen en la última reunión de la etapa de formulación de proyectos en comisiones temáticas o grupos de trabajo, por mayoría simple, entre los vecinos participantes de cada área barrial.
¿Cuál es el sistema de elección de los consejeros o su equivalente?	Los consejeros se eligen siguiendo los criterios acordados en la primera ronda de asambleas por distrito y temáticas.	Se eligen 2 representantes del PP y sus suplentes por Distrito, en la segunda ronda de Asambleas de Distrito.	Los consejeros barriales (1 titular + 1 suplente) son elegidos por los vecinos que asisten al Plenario Final de Cierre de Ciclo de cada área barrial.
Duración del cargo	1 año	1 año	1 año
Posibilidad de reelegirse	Sí	Sí	Sí
¿Quiénes pueden ser electos?	Cualquiera que se postule para serlo, a menos que sea miembro del equipo de gobierno municipal, estatal o federal o haya estado en el cargo por dos años consecutivos, en cuyo caso deberá esperar un año antes de postularse nuevamente. La participación es voluntaria, no remunerada y revocable por el Foro de Delegados (se requiere de un tercio de votos)	Cualquier ciudadano residente en el Distrito que se postule. En el caso de los Representantes, el autorreglamento establece que por Distrito, al menos uno debió haber sido Agente del PP ese mismo año.	Pueden ser electos delegados temáticos los vecinos que hayan participado (para el momento de la elección) en al menos 75% de las reuniones de las Asambleas Barriales. Pueden ser consejeros barriales los delegados temáticos que al momento de la elección hayan participado en al menos 75% del ciclo del presupuesto participativo. Los vecinos que pueden participar son los mayores de 18 años, con domicilio en el área barrial o quienes desarrollen en ella su actividad principal de negocios o estudien o desarrollen actividades comunitarias.

Fuente: elaboración propia.

En el caso de Buenos Aires, hablando de sus consejeros barriales, es la única experiencia en donde estos son electos al final del ciclo del presupuesto participativo, ya que su función principal no es la de negociar con el gobierno para definir la matriz presupuestaria (esta es votada por la misma población), sino dar seguimiento al Plan de Inversiones que se aprueba y gestionar con el Consejo del Plan Estratégico los proyectos de escala de ciudad y/o que superen el corto plazo, y que surjan de las propuestas ciudadanas.

En los tres casos, la duración en el cargo de consejeros y delegados o sus equivalentes, es de un año con derecho a reelección. Esta posibilidad que se brinda para reelegirse podría resultar positiva, ya que se contaría con personas con experiencia acumulada, que enriquecerían el proceso e incluso podrían apoyar las labores de capacitación que realiza el gobierno con los representantes de nuevo ingreso. Lo que si habría que evitar son prácticas en donde representantes quieran perpetuarse en el poder o utilizar su experiencia para manejar las demandas de la población vía clientelismo político. En el caso de Porto Alegre, para evitar esto, al segundo año consecutivo de un representante, este debe dejar el cargo por un año para tener derecho de lanzarse nuevamente como candidato.

En las tres experiencias, por cada representante titular se requiere contar con un suplente, lo que se podría explicar por el hecho de que estos cargos son voluntarios y no remunerados. Por otra parte, Buenos Aires es el único caso en donde los consejeros y delegados son electos a nivel barrial, en el que para ser consejero barrial se requiere haber sido delegado temático en el ciclo en curso, y en donde además se exige una asistencia superior al 75% de las reuniones, para ser postulable como candidato. Este criterio garantiza que los consejeros cuenten con una experiencia previa, que estén familiarizados con el proceso, lo que parcialmente se maneja en Córdoba, donde al menos uno de los dos representantes que se eligen por Distrito debió ser previamente Agente. Por último, en el presupuesto participativo de Porto Alegre, lo único que se pide es que los consejeros o delegados no estén asociados de alguna manera con el gobierno local, estatal o federal.

A continuación se exponen las funciones de los delegados y consejeros o sus equivalentes:

Tabla 2.8: Funciones de los delegados y consejeros (o sus equivalentes) de las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires

Datos	Porto Alegre	Córdoba	Buenos Aires
<p>Papel de los delegados o su equivalente</p>	<p>Los delegados tienen una reunión mensual y conforman el Foro de los Delegados Regional y por temas. Su labor consiste en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyar a los consejeros recogiendo información que después hacen pública e informando a la población de los temas discutidos por el Consejo. • Hacer seguimiento junto con la comunidad, de las obras públicas previstas en el Plan de Inversión. Deciden también sobre las propuestas de inversiones. 	<p>Los agentes del PP:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informan y asesoran a la población sobre el PP. • Coordinan y organizan las Asambleas de Barrio para recoger las propuestas de necesidades del barrio. • Recogen toda la información, las incidencias y las propuestas elegidas por la población en cada una de las Asambleas de Barrio. 	<p>Los delegados temáticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participan en las rondas de negociaciones, presentando los proyectos, intercambiando información y definiendo reformulaciones con su respectiva comisión temática. • Colaboran con los consejeros titulares y suplentes en el seguimiento y control de ejecución de las prioridades seleccionadas en su comisión temática. • Participan de la implementación del proceso del PP en el ámbito local.
<p>Papel de los consejeros o su equivalente</p>	<p>Los consejeros:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordinan y organizan el proceso de elaboración de presupuestos. • Discuten el conjunto del presupuesto; el plan de inversiones. • Comprueban la ejecución del presupuesto acordado. • Pueden redefinir las demandas y políticas de origen gubernamental. 	<p>Los representantes del PP:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organizan y consensuan entre todos los representantes de los distritos, las prioridades de toda la ciudad con relación a las Áreas del Ayuntamiento que se participan en el proceso. 	<p>Los consejeros barriales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evalúan el desarrollo del ciclo. • Desarrollan actividades de capacitación. • En el Consejo, consideran y cogenestonan con el Gobierno de la Ciudad y el Consejo del Plan Estratégico, las propuestas cuya escala supere el ámbito territorial local y/o el horizonte temporal. • Realizan el seguimiento y control de la ejecución de las prioridades seleccionadas en su área barrial. • Participan de la implementación del proceso de PP en el ámbito local y de su difusión. • En el Consejo, elaboran en reglamento y controlan su aplicación.

Fuente: elaboración propia.

2.4.5 El papel del poder legislativo en las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires

Con respecto al tema del papel del poder legislativo en los presupuestos participativos (ver tabla 2.9), se debe destacar un aspecto relevante: la doble representatividad. Las tres ciudades cuentan con poder legislativo, cuyos miembros son electos por la población y constituyen la contraparte del poder ejecutivo, junto con el judicial. Aunque con diferentes niveles de representación en cuanto al número de concejales por habitante, en los tres casos estos vereadores, concejales y diputados, deben velar por los intereses del pueblo, en el marco de competencias como la de la aprobación del presupuesto final con el que rige el gobierno local.

Tabla 2.9: El papel del poder legislativo en las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires

Datos	Porto Alegre	Córdoba	Buenos Aires
¿Cuál es la instancia de decisión final para definir el presupuesto?	Asamblea Legislativa de Porto Alegre (Câmara Municipal de Vereadores)	Pleno del Ayuntamiento de Córdoba ¹⁸	Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Número de habitantes por Concejal o su equivalente (2005)	39,686 (36 vereadores)	11,140 (29 concejales)	50,302 (60 diputados)
Papel del poder legislativo	Revisar el presupuesto municipal presentado por el gobierno ejecutivo, para su aprobación final ¹⁹ .	La aprobación y modificación de los presupuestos.	Revisar el presupuesto municipal presentado por el gobierno ejecutivo, para su aprobación final.
¿Cuál es la relación con el organismo legislativo durante el proceso?	Ninguna	En las 2 Mesas Temáticas, interviene un concejal de cada área vinculada al proceso.	Ninguna

Fuente: elaboración propia.

Con los presupuestos participativos, el ejecutivo crea un mecanismo que permite a la población definir matrices presupuestarias que guiarán el plan de inversiones del gobierno local, y en donde se plantean figuras de representación (consejeros, delegados), que velan

¹⁸ El Pleno, integrado por todos los concejales, es presidido por el Alcalde.

¹⁹ Los parlamentos en Brasil tienen un papel secundario con relación a los ejecutivos. La aprobación de las leyes presupuestarias de parte del legislativo, se traduce en un límite de gastos, pudiendo los ejecutivos administrar la ejecución presupuestaria e incluso contar con una caja única para todos los gastos, sólo con limitaciones legales como: gastos de personal, porcentajes mínimos de ejecución en educación y salud, endeudamiento y otros.

por los intereses de la población en las negociaciones. Y, ¿no debería ser este el papel de los concejales en materia presupuestaria? Sí, lo único es que al llegar el anteproyecto del presupuesto ante el poder legislativo, cuenta con un aval que facilita la labor de sus miembros, ya que estos saben que las demandas de proyectos y servicios vienen del barrio, distrito y la ciudad, y se garantiza una mayor representatividad que la que pudiera llegar a tener un diputado de Buenos Aires, por ejemplo, quien debe velar por los intereses de 50,302 personas²⁰. En este sentido, para reforzar el papel del poder legislativo en el marco del presupuesto participativo, resulta interesante la propuesta de Córdoba en donde se abren las puertas a los concejales en las 2 Mesas Temáticas.

2.4.6 Manejo de las demandas

Con respecto al manejo de las demandas, en los tres casos la unidad territorial base para las deliberaciones de la población es el barrio. En la tabla 2.10, se presentan también la manera en que son analizadas las demandas desde el punto de vista técnico.

Tabla 2.10: Manejo de las demandas en las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires

Datos	Porto Alegre	Córdoba	Buenos Aires
Proximidad de las demandas	Escala barrial y a nivel ciudad, por área temática.	Escala barrial	Escala barrial y de ciudad.
¿Se analizan las demandas durante el proceso del presupuesto participativo?	Sí	Sí	Sí
¿Cómo?	Se expresan en término de prioridades y jerarquización de acciones necesarias para satisfacer las demandas.	En las Asambleas de Distrito, Segunda Mesa Temática y Mesa de Representantes.	En función de un diagnóstico barrial comunitario, se plantean proyectos que luego son priorizados.
¿Hay un análisis técnico?	Sí	Sí	Sí

Fuente: elaboración propia.

²⁰ Se debe recordar que en la actualidad, como comenta Fernando Carrión (2004), se viven tendencias nacionales de fortalecimiento del presidencialismo y de descrédito del parlamentarismo. Se trata pues de un debilitamiento relativo del poder legislativo, que se produce en un contexto de crítica a lo político y de una representación social a través de caminos diferentes a los partidos, en una búsqueda por ampliar la representación y de socializar la gestión de la ciudad más allá de lo municipal.

Tabla 2.10: Manejo de las demandas en las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires (continuación)

Datos	Porto Alegre	Córdoba	Buenos Aires
<p>¿Cómo se hace?</p>	<p>Cuando se plantean las prioridades en las reuniones intermedias, los participantes reciben el apoyo y la asesoría de los equipos técnicos municipales. Por otro lado, una vez que se presenta la primera matriz presupuestal, el GAPLAN la envía a todos los departamentos y servicios del municipio, quienes realizan un análisis de la viabilidad económica y técnica de las obras propuestas por el Consejo del PP y el Foro de delegados, con lo cual el GAPLAN redacta la segunda matriz presupuestal. Estas observaciones son presentadas a la población a través de los delegados.</p>	<p>En la segunda Mesa Temática se hace un análisis sobre la viabilidad técnica y financiera de las propuestas ciudadanas.</p>	<p>Treinta días después de la primera ronda de negociaciones, las áreas del Gobierno de la Ciudad, en sus respectivas materias, analizan los proyectos elaborados por los vecinos participantes en las comisiones temáticas o grupos de trabajo del presupuesto participativo, con el objeto de definir su factibilidad jurídica, técnica y financiera. En función de esto, realiza informes que incluyen: el cálculo presupuestario, modalidades y tiempos estimados de ejecución. En el caso de encontrarse proyectos no factibles, el Gobierno propone opciones o reformulaciones.</p>

Fuente: elaboración propia.

2.4.7 Procesos de información y comunicación en las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires

Con respecto a los procesos de información y comunicación (ver tabla 2.11), es interesante constatar que las 3 experiencias dan prioridad a la rendición de cuentas, a dejar claro los números de la ejecución del plan de inversiones, en donde los canales de información además de los medios de comunicación, afiches, internet, cartas personalizadas de invitación, entre otros, están representados también por las instancias de participación (asambleas, foros, etc.), y los mismos representantes electos por la población, quienes llevan información bidireccionalmente (población <-> representantes <-> gobierno).

Tabla 2.11: Procesos de información y comunicación en las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires

Datos	Porto Alegre	Córdoba	Buenos Aires
¿Los números de la ejecución del presupuesto son presentados a los participantes?	Sí	Sí	Sí
¿De qué manera?	A través de las Asambleas plenarios por distrito y tema para rendir cuentas, y de las reuniones de los delegados con la población.	En la primera ronda de Asambleas De Distrito, donde se da cuenta de las actuaciones, conclusiones y resultados del año anterior.	En el plenario de apertura por área barrial, en donde los respectivos consejeros titular y suplente dan a conocer el informe del estado de ejecución de las prioridades.
¿Cómo se divulgan los resultados del proceso del presupuesto participativo una vez aprobados?	Internet, medios de comunicación, y a través de los delegados.	Sólo en la primera ronda de Asambleas de Distrito.	En el plenario final de cierre de ciclo, luego del proceso de selección de las prioridades por parte de los vecinos. A este plenario se convoca a los integrantes del ciclo de las asambleas barriales, y a los vecinos que residan, trabajen, estudien o desarrollen actividades comunitarias en el área barrial.
¿Qué acciones concretas se realizan para la información y movilización de la población?	Asambleas plenarios por distrito y tema, para rendir cuentas.	<ul style="list-style-type: none"> • Anuncios de las convocatorias de las Asambleas por los medios de comunicación locales (prensa, cuñas de radio, televisión municipal), por medio de carteles distribuidos por la ciudad, cárteles en marquesinas y buzoneado de folletos por toda la ciudad. • En algunos casos, utilización de cartas personalizadas a aquellos ciudadanos que ya hubieran asistido anteriormente a alguna Asamblea. • Convocatorias de las Mesas de Distrito por medio de correo postal. • Comunicación entre los participantes (agentes y representantes de los Presupuestos Participativos) y el Ayuntamiento por medio del correo postal. 	Las asambleas barriales se crearon, entre otras cosas, para informar sobre el desarrollo del proceso, y conocer el informe de ejecución de prioridades.

Fuente: elaboración propia.

2.4.8 Contraloría Ciudadana

En la tabla 2.12, se observa como en las tres experiencias se vela porque se cumpla la fiscalización de obras y control de la ejecución de las prioridades y decisiones alcanzadas en las deliberaciones. En esta fase de los procesos, los representantes de la población juegan un rol muy importantes, y en el caso de Córdoba, estos son apoyados por el gobierno, los representantes del movimiento vecinal y el Instituto de Estudios Sociales de Andalucía, y conforman la Mesa de Apoyo y Seguimiento del presupuesto participativo.

Tabla 2.12: Contraloría ciudadana en las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires

Datos	Porto Alegre	Córdoba	Buenos Aires
Fiscalización de obras y control de la ejecución del presupuesto participativo	Se realiza a través de los consejeros y delegados electos.	Se realiza a través de la <i>Mesa de Apoyo y Seguimiento del PP</i> ²¹ , la cual fiscaliza y sigue el proceso del PP, y vela porque se preserven las prioridades y decisiones alcanzadas en las diferentes Asambleas que se realizan.	Los consejeros barriales y los delegados temáticos dan seguimiento y controlan la ejecución de las prioridades seleccionadas en sus respectivas áreas barriales.
¿Existen instancias ciudadanas para el control presupuestal y de las obras aprobadas durante el presupuesto participativo?	Sí. Este control se realizar a través del trabajo de los delegados y del Consejo de PP.	Sí. A través de la misma Mesa.	Sí. Este control se realizar a través del trabajo de los delegados y del Consejo de PP.
Grado de ejecución de las demandas aprobadas	Lo miden a través del número de obras cumplidas y de su calidad.	Sin información	Se mide en relación al estado de la prioridad: “ejecutado”, “en ejecución”, “en licitación”. Esta información se expone en cuadros en donde cada prioridad votada por los vecinos, se asocia a la unidad territorial en donde se realiza, y a su núcleo temático.

Fuente: elaboración propia.

²¹ Esta Mesa está compuesta por 6 agentes (cuatro agentes de ciudad y dos agentes de barriadas periféricas), representantes del movimiento vecinal, técnicos municipales y dos técnicos del Instituto de Estudios Sociales de Andalucía.

2.4.9 Participación de los excluidos y enfoque de género en los presupuestos participativos de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires

Con respecto a la participación de los excluidos y el enfoque de género, la información que se encontró no se basaba en hechos concretos (estadísticas, indicadores), sino que se trataba de principios rectores. En este sentido, se habla de que todos tienen libre acceso a la participación, a la igualdad real de oportunidades y trato entre hombres y mujeres, de forma general, sin dejar claro los mecanismos que se aplican para alcanzar este nivel de inclusión. No obstante, en el Reglamento Interno del Consejo del Presupuesto Participativo de Porto Alegre, se mencionan dos aspectos que pueden ser utilizados como referencia:

Artículo 10: En caso de existir uno o más consejeros sordos, el municipio garantiza la presencia de un intérprete de señas. Para el caso de los ciegos, el municipio garantiza el uso del sistema Braille en todas las actividades que necesiten de su presencia, así como su acceso universal a los espacios públicos del presupuesto participativo, y a las asambleas.

Artículo 4: Se recomienda una participación mínima de 40% de ambos sexos, en la composición de las planchas postuladas a las elecciones del Consejo del Presupuesto Participativo, y en las Asambleas Regionales y Temáticas.

2.5 DIMENSIÓN FINANCIERA, FISCAL Y PRESUPUESTARIA²²

Como se observa en la tabla 2.13, en Porto Alegre es objeto de discusión el 100% de los recursos disponibles para inversión, los cuales a su vez representa entre el 15 y e 25% del presupuesto total del municipio. El gobierno local, define previamente el porcentaje del presupuesto que va a ser sujeto a discusión, y destina aproximadamente cerca de 0.18 dólares por habitante para llevar adelante el proceso (provisión de infraestructura para el funcionamiento del PP, traslados, divulgación y promoción, capacitación, entre otros).

²² De las variables manejadas para analizar la dimensión objeto de estudio en este acápite, la única experiencia que cuenta con todos los datos es la de Porto Alegre, ya que hasta el momento ha sido una de las más investigadas. Por consiguiente, la discusión de esta dinámica se va a referir a esta experiencia brasileña.

Tabla 2.13: Dimensión financiera, fiscal y presupuestaria de las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires

Datos	Porto Alegre	Córdoba	Buenos Aires
Porcentaje del presupuesto municipal para inversión	15-25%	22%	Sin información.
¿Qué cantidad de recursos se discuten durante el presupuesto participativo por habitante?	Sin información.	2005: 32 dólares por habitante.	Sin información.
¿Qué porcentaje representa con respecto al gasto de inversión o al presupuesto en general?	100% del gasto de inversión	2.1% del presupuesto municipal general	El Fondo de Locales para el 2005 representaba el 0.28% del presupuesto general
¿Este porcentaje fue definido antes o después del proceso de PP?	Antes	Después ²³	Antes
Presupuesto municipal asignado para el funcionamiento del presupuesto participativo	US\$ 250,000, lo que equivale aproximadamente a una tasa de 0.18 dólares por habitante.	Sin información.	Sin información
Discusión de políticas tributarias	El Consejo del Presupuesto Participativo puede emitir opinión y modificar total o parcialmente las políticas tributarias y de recaudación del poder público municipal.	No se discuten.	No se discuten.
¿Cuál es el origen de los recursos disponibles para el presupuesto participativo?	Transferencias constitucionales y recursos propios generados por los impuestos locales.	Transferencias constitucionales y recursos propios generados por los impuestos locales.	Transferencias constitucionales, fondos de coparticipación federal, recursos propios generados por derechos, participaciones, multas, cánones y contribuciones; entre otros.

Fuente: elaboración propia.

²³ El porcentaje del presupuesto municipal destinado a ejecutar los resultados del presupuesto participativo, se definen en función de las necesidades expuestas en las asambleas. El Ayuntamiento no compromete su presupuesto hasta conocer la totalidad de los ingresos que va a recibir.

Tabla 2.13: Dimensión financiera, fiscal y presupuestaria de las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires (continuación)

Datos	Porto Alegre	Córdoba	Buenos Aires
¿Cuál ha sido el impacto del presupuesto participativo sobre la recaudación fiscal?	Aumento de la proporción de ingresos por impuestos prediales. Reducción de la morosidad de los contribuyentes (Cabannes, 2004c).	Sin información.	Sin información.

Fuente: elaboración propia.

Por último, se debe destacar el carácter vinculativo que se le da a las decisiones del Consejo del PP en materia de políticas tributarias y de recaudación del gobierno local, ya que de acuerdo al reglamento interno, tiene la potestad de modificar parcial o totalmente las mismas.

2.6 DIMENSIÓN NORMATIVA Y LEGAL

Como se observa en la tabla 2.14, ni el presupuesto participativo de Porto Alegre ni el de Córdoba se encuentran legislados, es decir, que no están reflejados formalmente en un texto legal que haga obligatoria su implementación, independientemente del gobierno en turno. No obstante, se debe resaltar que en el caso de Porto Alegre, tanto en la Constitución Federal de Brasil como en la Ley Orgánica Municipal, aunque no se mencione literalmente la figura del presupuesto participativo, se plantea la necesidad de incluir la participación ciudadana en la gestión de gobierno, y específicamente de la Ley Orgánica, se sugiere que ésta debe darse en las etapas de orientación presupuestaria. Por su parte, el presupuesto participativo de Buenos Aires si está contemplado en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y en las Ley No. 70 de Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público.

Tabla 2.14: Grado de institucionalización de las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires

Datos	Porto Alegre	Córdoba	Buenos Aires
Grado de institucionalización	No se encuentra legislado. No obstante, cuenta con algunas bases en la Constitución Federal de Brasil (sistema democrático representativo y participativo, se favorece la descentralización y autonomía municipal) y en el artículo 116 de su Ley Orgánica Municipal de Porto Alegre (1990), que plantea “la necesidad de la participación popular en todas las etapas de la orientación presupuestaria” ²⁴ .	La Comisión de Gobierno aprobó el proyecto del PP, pero no se enmarca como instrumento legal institucionalizado.	El presupuesto participativo está contemplado en el artículo 52 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, y los artículos 9 y 29 de la Ley N° 70 de Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público en donde se plantea el debate, elaboración, control y seguimiento del Presupuesto Anual, del programa General de Gobierno y del Plan de Inversiones.
¿Cómo se articula la acción administrativa con el presupuesto participativo?	De manera directa. La administración municipal es la que organiza y lleva adelante el proceso, en donde el Gabinete de Planificación juega un papel central en el diálogo de las distintas direcciones involucradas en el proceso.	De manera directa. El ayuntamiento lleva adelante el proceso, con el apoyo del Consejo del Movimiento Ciudadano.	El Gobierno de la Ciudad asume una responsabilidad institucional, a través de la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana, de las Direcciones Generales de Participación y Acción Comunitaria y de los Centros de Gestión y Participación (CGP).
¿Existe un instrumento formal o informal para la implantación del presupuesto participativo?	Informal. Existe un reglamento interno definido por los actores urbanos que intervienen en el proceso, en el cual se establecen las reglas del juego. Se modifica todos los años.	Informal: el autorreglamento del Presupuesto Participativo. Se modifica anualmente.	Informal: el reglamento del presupuesto participativo. Este se modifica anualmente por el Consejo, en caso de que así lo sugieran los participantes de los foros, en función de la dinámica.

Fuente: elaboración propia.

²⁴ En los años noventa, la municipalidad de la ciudad de Porto Alegre y los promotores del presupuesto participativo, propusieron recoger firmas para organizar un referéndum, con el fin de obtener el permiso de inscribir como tal este mecanismo participativo en la Ley Orgánica, para salvaguardarlo de un eventual revés electoral que pudiera sufrir el Partido de los Trabajadores y aumentar su legitimidad política en el ámbito local. En 1994, reunidas las firmas, el ejecutivo retiró su apoyo a la campaña como consecuencia de las polémicas suscitadas por la iniciativa, y ante el temor que albergaba una parte de los militantes de que la legalización acarrearla la subordinación de la estructura participativa al poder legislativo (Gret y Sintomer, 2003).

Como se puede apreciar, el reglamento interno definido por los actores urbanos que intervienen en este proceso de participación ciudadana es el que establece las reglas del juego (ver índice de los reglamentos de las experiencias en el anexo 3). Lo positivo de esta modalidad es que “permite preservar la dinámica del proceso, y evitar tanto la burocratización como la cooptación política. Las discusiones anuales para modificar el reglamento interno y ajustarlo a la realidad local permiten autorregular el proceso y conservar su dinámica creativa.” (Cabannes, 2003, Sección V, pregunta 59). No obstante, sigue la inquietud de que sin la legalización se puedan empezar a tomar decisiones “desde arriba”, y para evitarlo se recomienda que al menos se legalicen los elementos que se consideren “neurálgicos” para consolidar el proceso, sin necesariamente restarle dinámica.

En todas las experiencias, el gobierno local asume la responsabilidad de llevar a cabo el proceso, y se apoya principalmente en sus direcciones de participación ciudadana, en órganos creados específicamente para la ejecución del proceso (GAPLAN en el caso de Porto Alegre, que funciona como un ente integrador de los diferentes departamentos del Municipio vinculados con el presupuesto participativo), o en sus oficinas desconcentradas como es el caso de Buenos Aires (Centros de Gestión y Participación). Por otra parte, en todas las ciudades también se cuenta con un instrumento informal para la implementación de sus presupuestos participativos: los reglamentos, los cuales son modificados anualmente a partir de las modificaciones sugeridas por los mismos participantes (flexibilidad).

En la tabla 2.15, se presenta la relación de los presupuestos participativos estudiados con otros instrumentos de participación y planeación. La única experiencia en donde resulta clara la vinculación del presupuesto participativo con la planeación es la Buenos Aires, ya que como se ha venido comentado, las propuestas de población que superan la escala barrial o el horizonte temporal de corto plazo, son remitidas al Consejo del Presupuesto Participativo, que una vez se constituye negocia con el Consejo del Plan Estratégico, para incorporar estas solicitudes en el Plan de la Ciudad.

Tabla 2.15: Relación de los presupuestos participativos de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires, con otros instrumentos de participación y planeación

Datos	Porto Alegre	Córdoba	Buenos Aires
¿Qué otros instrumentos de participación existen en el municipio, como por ejemplo mesas de concertación, consejos sectoriales, asambleas cantonales, asambleas comunales?	<ul style="list-style-type: none"> • Los Consejos Sectoriales actualmente en un total de 22, que tienen por objetivo definir las políticas y directrices en las respectivas áreas. • 8 Foros Regionales de Planeamiento que buscan atender la estrategia de gestión del Plan Director de Desarrollo Urbano y Ambiental. • Conferencias Sectoriales y el Congreso de la Ciudad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo del Movimiento Ciudadano. • Consejos de Distrito. • Consejos Sectoriales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo del Plan Estratégico.
¿Cómo se relaciona el presupuesto participativo con estos instrumentos de participación popular?	Sin información.	Directamente. Se incluyen como actores del proceso, especialmente en la fase preparatoria.	Directamente.
¿Cuál es la relación entre el presupuesto participativo y los diversos documentos o normativas sobre urbanismo?	Los Consejeros del Consejo de PP, forman parte del Consejo del Plan Director Urbano.	No existe una relación de vinculación clara entre el PP y la Agenda 21 de Córdoba, ni con el Plan Estratégico de la Ciudad. ²⁵	El Consejo del Presupuesto Participativo, considera y cogestiona con el Gobierno de la Ciudad y el Consejo del Plan Estratégico, las propuestas cuya escala supere el ámbito barrial, local y/o el horizonte temporal inmediato.

Fuente: elaboración propia.

En el caso de Córdoba, resulta interesante apreciar como las organizaciones sociales presentes en la zona son aprovechadas e incorporadas en los procesos de organización y en la ejecución del presupuesto participativo de la ciudad.

²⁵ Córdoba actualmente cuenta con su segundo Plan Estratégico “Córdoba Tercer Milenio”, que liderado por el ayuntamiento, pone en marcha instrumentos de relación y participación bajo dos vertientes: los sistemas participativos para la articulación, elaboración y puesta en práctica del plan, y las estrategias del plan como tal, con miras hacia una gestión relacional en la ciudad. Entre esas estrategias se encuentra la ambiental, que se desarrolla en estrecho nexo con la Agenda 21 Local de Córdoba, instrumento para el desarrollo sostenible donde la ciudadanía juega también un papel crucial en el proceso de toma de decisiones.

2.7 DIMENSIÓN TERRITORIAL

Como se observa en la tabla 2.16, tanto en Porto Alegre como en Buenos Aires, la implementación del presupuesto participativo requirió de la delimitación de zonas que no necesariamente coincidían con la división político-administrativa de las ciudades, para lo que se consideraron aspectos como características culturales y sociales homogéneas. Con esto se podría buscar que la población que asiste a las reuniones cuente en promedio con el mismo perfil, promoviendo que se sientan más cómodos en expresar sus ideas, necesidades, que se identifiquen mutuamente, y evitándose discusiones innecesarias por incompatibilidad de intereses. Por otra parte, en el caso de Buenos Aires esta delimitación de zonas se hace pero para identificar barrios homogéneos, no distritos, ya que como se recordará, es el barrio el único nivel para las discusiones.

Tabla 2.16: Dimensión territorial de las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires

Datos	Porto Alegre	Córdoba	Buenos Aires
¿Existen sub-alcaldías, alcaldías menores, distritos, regiones, zonas, parroquias u otras formas de descentralización municipal?	Sin información	Sí	Sí
¿Cuántas son?	Sin información	15 Distritos Administrativos	16 Centros de Gestión y Participación (CGP) ²⁶ .
¿Cuántas regiones o distritos existen para el presupuesto participativo?	16 Distritos + sus barrios	Los 15 Distritos + sus barrios	51 áreas barriales
Criterios para la delimitación de las regiones o distritos del presupuesto participativo.	Características culturales y sociales homogéneas.	División político-administrativa.	Características culturales y sociales homogéneas.
¿Está vinculado con procesos de descentralización municipal?	Sin información	Existe una desconcentración de actividades municipales mediante los Centros Cívicos y Centros de Barrio.	Sí, ya que operan a través de los CGP's.

Fuente: elaboración propia.

²⁶ A partir del 2007, los 16 CGP's se convertirán en 15 comunas (Ley 1,777 de la Ciudad).

Tabla 2.16: Dimensión territorial de las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires (continuación)

Datos	Porto Alegre	Córdoba	Buenos Aires
¿Cuáles son los criterios, en caso de que existan, para la asignación del presupuesto entre las distintas alcaldías, distritos, regiones, zonas, parroquias, etc. o por temas?	<p>1) Criterio democrático: grado de prioridad otorgado por cada asamblea de distrito a cada política pública.</p> <p>2) Criterio redistributivo: el nivel de déficit de cobertura que presenta cada distrito respecto a cada infraestructura o servicio.</p> <p>3) Criterio lineal: población total del distrito (Font y otros, 2004).</p>	<p>1) Carencia total o parcial de obra o servicio.</p> <p>2) Obras, programas, proyectos o servicios que incidan especialmente en zonas desfavorecidas.</p> <p>3) Población afectada por la obra o servicio.</p>	<p>La matriz presupuestaria se forma por las dos prioridades más votadas en cada uno de los 5 núcleos temáticos, es decir, que por cada área barrial se definen 10 prioridades²⁷.</p>
Grado de ruralización	<p>El proceso cubre todas las regiones que conforman el Municipio de Porto Alegre, incluyendo las zonas rurales.</p>	<p>El proceso cubre todas las regiones que conforman el Municipio de Porto Alegre, incluyendo las zonas rurales.</p>	<p>No existen zonas rurales.</p>

Fuente: elaboración propia.

Tanto en el caso de Porto Alegre como el de Córdoba, son muy claros los criterios que se manejan para hacer una redistribución más justa de los recursos públicos²⁸, mientras que en Buenos Aires las prioridades se votan al final del proceso por la misma población, y en donde en principio, los recursos del Fondo de Obras Locales se distribuyen en cada Centro de Gestión y Participación dividiendo el monto total entre 16 CGP's. No obstante, a partir del 2004 esta distribución busca favorecer la zona sur de la ciudad, pero nuevamente, bajo criterios que vienen del gobierno local, es decir, que no son resultado del consenso de los actores urbanos involucrados en el proceso.

²⁷ En el caso específico del Fondo de Obras Locales, la Secretaría de Infraestructura y Planeamiento hasta el 2004 invirtió cerca de US\$ 330,000 (1'000,000 de pesos argentinos) en cada Centro de Gestión y Participación, aunque se previó el favorecer la zona sur de la ciudad para el año siguiente (2005).

²⁸ De acuerdo con Sánchez (2005), los enfrentamientos que surgen en torno a alternativas de desarrollo municipal, disminuyen cuando las propuestas se encauzan a través de una política municipal basada en criterios de justicia y equidad, como los que se plantean en las experiencias de Porto Alegre y Córdoba.

Por último, en la tabla 2.17 se muestra el cumplimiento de los principios rectores del presupuesto participativo en los tres casos estudiados, verificados en función de lo expuesto en el análisis de las cuatro dimensiones de esta figura de participación ciudadana. En este sentido, se puede constatar que Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires cumplen con los 9 principios rectores del presupuesto participativo.

Tabla 2.17: Cumplimiento de los principios rectores del presupuesto participativo en las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires

Principios rectores	Porto Alegre	Córdoba	Buenos Aires
1) Participación universal	X	X	X
2) Transparencia del presupuesto	X	X	X
3) Flexibilidad	X	X	X
4) Objetividad	X	X	X
5) Enfoque de género	X	X	X
6) No exclusión	X	X	X
7) Democracia	X	X	X
8) Viabilidad económica y jurídica	X	X	X
9) Aprovechamiento de recursos existentes	X	X	X

Fuente: elaboración propia en función de las referencias expuestas en el acápite 1.3 del marco de referencia

2.8 CONCLUSIONES PARCIALES

2.8.1 Del análisis de experiencias de presupuesto participativo

La revisión del contexto inicial en el que surgen las experiencias de presupuesto participativo, en materia política, económica y social, resultó un aspecto de singular relevancia para entender la naturaleza de esta figura de participación ciudadana en las respectivas realidades. Por ejemplo, en los dos casos latinoamericanos estudiados, el presupuesto participativo surgió en medio de una crisis económica, y de representatividad y credibilidad del gobierno local. Por otro lado, en los tres casos, el presupuesto participativo apareció bajo la administración de gobiernos locales que se inclinaban por la inclusión ciudadana en los procesos de gestión pública de la ciudad.

2.8.2 De las condiciones iniciales

En las tres experiencias, la voluntad política del equipo de gobierno fue clave en la promoción de la inclusión ciudadana en la gestión compartida de los recursos públicos, destacando los casos de Porto Alegre y Buenos Aires, en donde algunos actores como

organizaciones de la sociedad civil, juegan un papel central para concretar este ejercicio de ciudadanía.

Con respecto a la condición de contar con una ciudadanía movilizada con cultura popular de participación y de relaciones entre el gobierno local y la sociedad, en el caso de Porto Alegre esta cultura venía desde el lado de las clases populares y organizaciones sindicales, en el marco de acciones reivindicativas de sus derechos con respecto al gobierno local, y en donde la relación gobierno-sociedad estaba dada a través de clientelismo político. En el caso de Córdoba, por el contrario, desde finales de los 70 el gobierno asumió la postura de fortalecer las redes de participación ciudadana, lo que se puede constatar con la presencia actualmente del Consejo del Movimiento Ciudadano, los Consejos de Distrito, Consejos Sectoriales, además de la existencia misma de la Federación de Asociaciones de Vecinos.

Tanto en Córdoba como en Porto Alegre, los procesos de presupuesto participativo contemplan etapas en donde se capacita a la población, a sus representantes, y a los mismos funcionarios municipales. Es en el marco de estos ejercicios educativos, en donde los presupuestos participativos refuerzan su carácter de escuela de ciudadanía, porque en ellos, además de los temas presupuestales, se tratan aspectos de deliberación y de aplicación de criterios de priorización, mejorando así la calidad de las intervenciones.

En las tres experiencias existe una clara definición de las “reglas de juego” al inicio del ciclo, las cuales son recogidas en reglamentos. También, para los tres casos, se da prioridad a dejar claro a los participantes del proceso sobre los pasos, la metodología a seguir. Estos gobiernos locales a su vez, fomentan una distribución más justa de los recursos, al manejar criterios muy claros, acordados previamente con la población y sus representantes.

2.8.3 De la organización y operación de los presupuestos participativos

- *Duración de los procesos*

El presupuesto participativo de Córdoba es el más largo de las tres experiencias estudiadas, ya que se desarrolla a lo largo de todo el año. A éste le sigue el ejercicio de Porto Alegre con 10 meses, y el de Buenos Aires con 4 meses (el más corto).

En todos los casos, los procesos se ajustan a los tiempos legalmente definidos para la elaboración de los respectivos presupuestos locales, de forma tal que la matriz presupuestaria final queda lista antes de la fecha límite de su entrega al poder legislativo o al poder ejecutivo.

- ***Actividades previas***

Tanto en la experiencia de Córdoba como en la de Buenos Aires, antes de iniciarse el proceso del presupuesto participativo se realizan reuniones preparatorias (Córdoba) o foros promotores (Buenos Aires), en donde se tratan aspectos metodológicos a seguir, objetivos; se organizan las reuniones futuras en cuanto a fechas, lugares y horarios, y las actividades de difusión y convocatoria.

- ***Unidad territorial básica***

En las tres experiencias, la unidad territorial básica para realizar las reuniones y recoger las necesidades de la población es el barrio.

- ***Delimitación de las zonas para el presupuesto participativo***

La homogeneidad de las características socioeconómicas y culturales de las zonas del presupuesto participativo es un elemento común. En este sentido, parece pertinente que antes de implementarse esta figura de participación ciudadana, se hiciera una delimitación de los distritos, zonas, o regiones con los que operan, agregando barrios con características homogéneas.

- ***Materias debatidas***

Con la revisión de los tres casos internacionales, queda claro que el presupuesto participativo debe iniciarse con los temas prioritarios de la ciudad, los cuales se pueden determinar a través de encuestas o a partir de las demandas que la ciudadanía hace llegar al gobierno local, para luego ir incorporando otras materias en los años siguientes. De lo que se trata es de no poner a discusión temas irrelevantes para la población, o una cantidad tan alta de materias, que debilite la calidad de las discusiones de los actores.

- ***Modalidades de participación***

En Córdoba, la participación directa de la ciudadanía se da prácticamente en todo el proceso, mientras que en los casos latinoamericanos se distinguen prolongadas etapas de participación de los representantes.

- ***Definición de criterios de priorización de demandas***

Córdoba es la única de las tres experiencias en las que los criterios para priorizar y ordenar las necesidades de la población, son seleccionadas por los mismos vecinos en cada uno de los Distritos.

En las experiencias de Porto Alegre y Buenos Aires, los criterios para priorizar las necesidades de la población se definen vía representantes, en el Consejo del PP (Buenos Aires) y en los Foros Sectoriales (Porto Alegre).

- ***De la selección de delegados***

Porto Alegre es el único caso en donde el número de delegados no es fijo, sino que depende del número de asistentes a la segunda ronda de Asambleas Plenarias y por áreas temáticas, lo que se puede interpretar como un mecanismo de incentivo a la participación, y de garantizar mayores niveles de representación.

- ***Del Consejo del Presupuesto Participativo***

De las experiencias revisadas se deduce que el Consejo del Presupuesto Participativo podría estar integrado por los consejeros electos y representantes del gobierno local, específicamente de la oficina de participación ciudadana y de la que se cree para integrar y articular el trabajo de los departamentos vinculados con el presupuesto participativo.

Por otra parte, el Consejo del Presupuesto Participativo puede concebirse como un órgano con decisiones vinculatorias en la definición del presupuesto local, tal como sucede en el caso de Porto Alegre.

- ***Actores involucrados en las discusiones al interior del gobierno local***

En los tres casos, hay una etapa en el proceso en el que los gobiernos locales discuten en su interior la viabilidad técnica, económica, jurídica y financiera de las propuestas, y en

donde interviene los técnicos municipales de las áreas vinculadas con los temas del presupuesto participativo.

Se debe destacar que el caso de Córdoba es el único en donde este proceso interno de discusión, abre sus puertas a la participación de la población, los Agentes del PP (delegados) y los miembros del poder legislativo.

- ***Apoyo de las organizaciones sociales y de las figuras de participación existentes***

En las tres experiencias, la implementación del presupuesto participativo se apoya en las organizaciones sociales, en las figuras de participación ciudadana y en instancias de participación existentes.

- ***Definición final de la matriz presupuestaria***

En el caso de Buenos Aires, son los vecinos quienes votan finalmente por las obras que integran la matriz presupuestaria, y no a través de sus representantes como en Porto Alegre y Córdoba.

- ***Evaluación del proceso***

En todos los casos, se hace una revisión final de los resultados del proceso y las modificaciones se reflejan en el nuevo reglamento aplicable al año siguiente.

- ***Rendición de cuentas***

En las tres experiencias, en la primera reunión que se hace con los vecinos se les rinde cuentas respecto a los resultados del proceso del año anterior, el estado de ejecución de las obras, los inconvenientes para ejecutar algunos proyectos y los mecanismos planteados para superarlos. Es el escenario donde el gobierno es sujeto de evaluación, al igual que su capacidad de respuesta.

En esta rendición de cuentas, son las autoridades junto con los Consejeros del Presupuesto Participativo electos el año anterior (Porto Alegre), o junto con el Consejo del Movimiento Ciudadano, Consejos de Distrito, Consejos Sectoriales y Federación de Asociaciones de Vecinos (Córdoba), quienes exponen el estatus del proceso y sus resultados; mientras que en Buenos Aires, son los propios Consejeros Barriales electos el

año anterior quienes asumen esta tarea. En este último caso, al no existir representantes del gobierno local rindiendo cuentas, las reuniones de presentación pueden tomar un carácter informal, y los vecinos tendrán que usar intermediarios (consejeros), para hacer llegar sus impresiones al gobierno local sobre los resultados alcanzados.

- ***Sensibilización de los problemas de territorios vecinos***

Para definir la matriz final de prioridades para toda la ciudad, en Córdoba se sigue una metodología sugerida por el Ayuntamiento, quien además aporta criterios basados en la viabilidad económica, financiera y técnica, y hace recorridos por la ciudad con los Representantes, para sensibilizarlos de los problemas vecinos.

En el caso de Porto Alegre también se realizan estos recorridos, ahí llamados “caravanas del presupuesto participativo”. Estos se les hace a los Delegados antes de que jerarquicen las demandas de los distritos y por áreas temáticas en el Foro de Delegados. De esta forma, la sensibilización parece un mecanismo para promover deliberaciones más productivas, con resultados más equitativos.

- ***Desconcentración del gobierno local***

Buenos Aires es el único caso en el que el proceso del presupuesto participativo se apoya en las oficinas del gobierno local en cada uno de los distritos (Centros de Gestión y Participación), mientras que Porto Alegre y Córdoba el presupuesto participativo se maneja desde las oficinas centrales del gobierno municipal (centralización).

Al trabajarse con oficinas desconcentradas (subdelegaciones, por ejemplo), se evita el desgaste de los funcionarios de las oficinas centrales, quienes se incorporan sólo cuando se llegue a la etapa de análisis de la viabilidad de los proyectos.

- ***Coordinación intramunicipal***

En las tres experiencias internacionales, se cuenta con una oficina encargada de coordinar la intervención de las dependencias del gobierno local involucradas en el presupuesto participativo, y están asociadas al manejo del tema de participación ciudadana. En el caso de Porto Alegre, esta oficina fue creada en el marco del ejercicio.

- ***Institucionalización del proceso de presupuesto participativo***

El presupuesto participativo requiere superar los cambios de gobierno, a través de la legalización parcial de esta figura de participación, garantizando su permanencia y también su flexibilidad. Se debe recordar que se trata de un mecanismo que opera de forma cíclica, y que se va enriqueciendo con las lecciones aprendidas en el año anterior.

- ***Indicadores de gestión***

El avance de los acuerdos alcanzados en las deliberaciones, podría seguirse con el uso de indicadores urbanos definidos por el gobierno local, y avalados por los representantes de la ciudadanía en el presupuesto participativo. Ninguna de las experiencias cuenta con indicadores de gestión.

- ***Comunicación y divulgación***

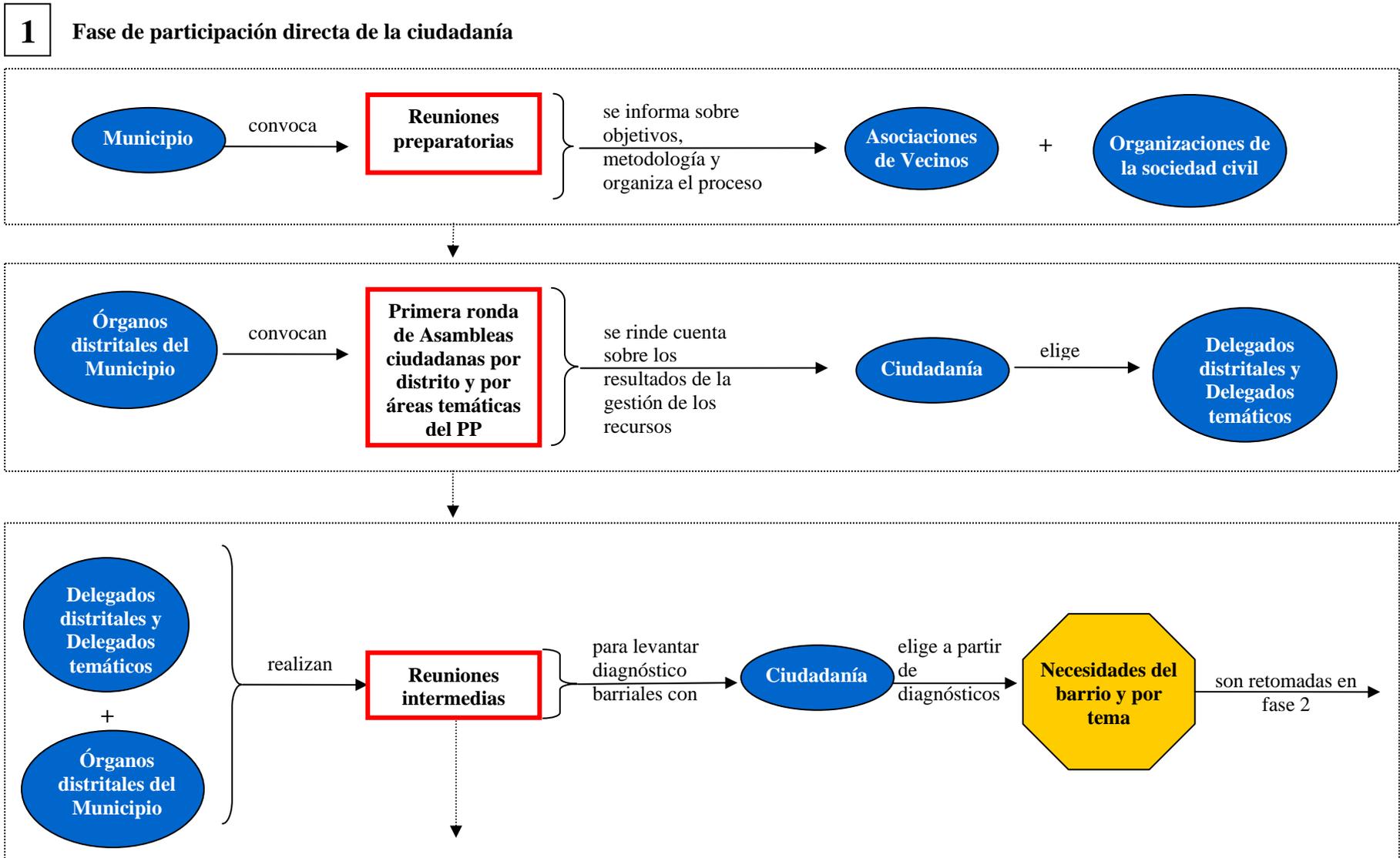
Queda claro que debe existir una comunicación del gobierno con la población, en donde el primero utilice los recursos de información necesarios para dar a conocer a la población los acuerdos, avances y resultados del proceso del presupuesto participativo.

- ***Fiscalización y contraloría ciudadana***

La fiscalización y contraloría, tanto del proceso del PP como de la ejecución de obras, se puede hacer a través de los consejeros o apoyándose en las organizaciones sociales que quieran participar, y se realizaría una vez aprobada la matriz presupuestaria por parte del poder legislativo.

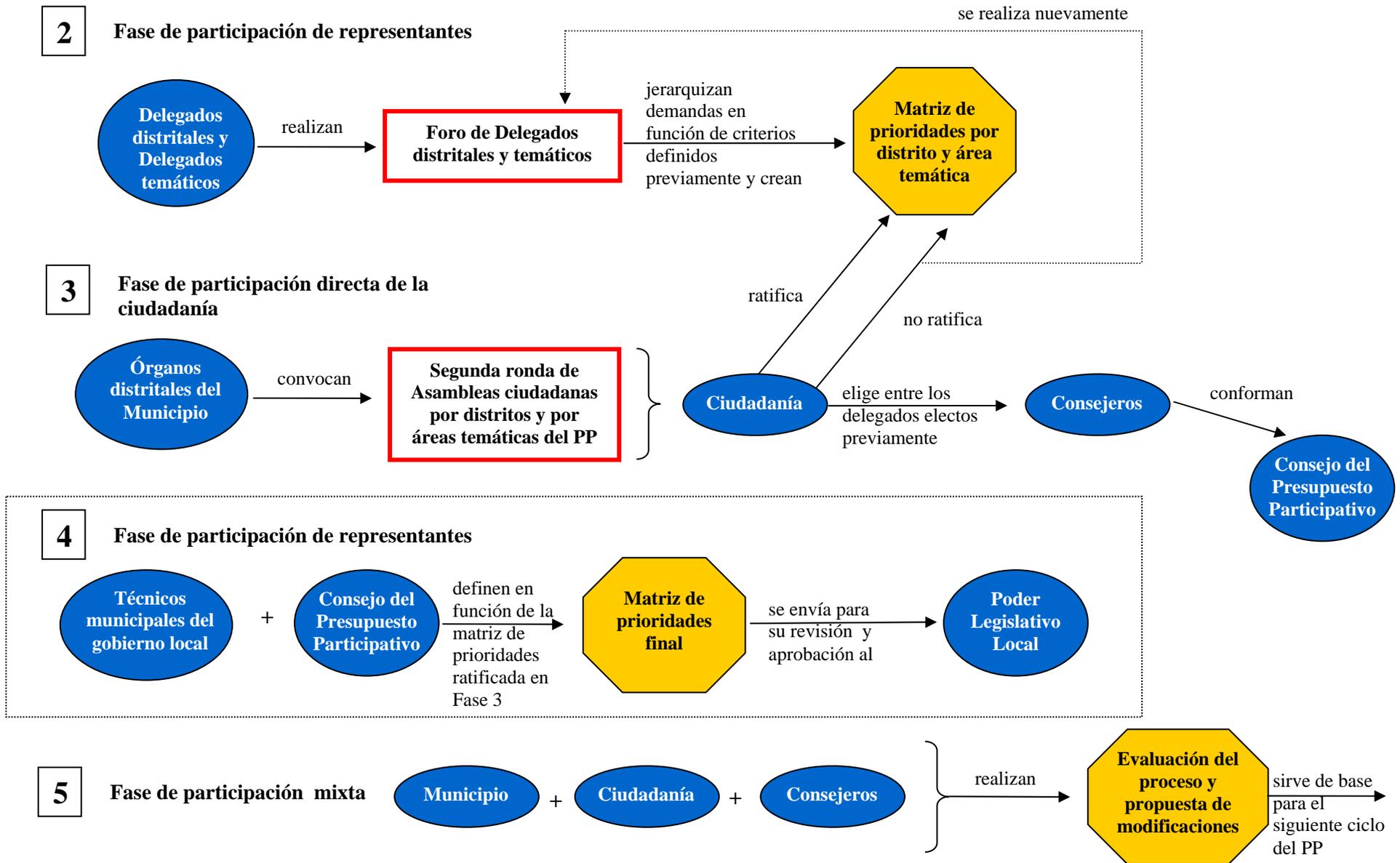
Para finalizar, en la figura 2.4 se expone un diagrama que muestra un proceso de presupuesto participativo general, que recoge los aspectos más relevantes identificados en los presupuestos participativos de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires; y será tomado como referencia para el diseño del modelo de presupuesto participativo para las delegaciones del Distrito Federal.

Figura 2.4: Diagrama de un proceso de presupuesto participativo a partir de los lineamientos de las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires



Fuente: elaboración propia a partir de la información de las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires

Figura 2.4: Diagrama de un proceso de presupuesto participativo a partir de los lineamientos de las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires (continuación)



Fuente: elaboración propia a partir de la información de las experiencias de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires

3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ELABORACIÓN DE PRESUPUESTOS EN LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL

En el presente capítulo, se estudia el contexto actual de participación ciudadana y los mecanismos para la elaboración de los presupuestos delegacionales, con el objeto de identificar las bases para implementar el presupuesto participativo en las delegaciones del Distrito Federal. Se debe destacar que la unidad territorial que se está tomando como base de análisis es la delegación, y por tratarse de un territorio dirigido por un órgano político-administrativo dependiente de la administración pública del Distrito Federal, se requiere también revisar a esta entidad federativa (en los términos que se exponen más adelante), para comprender el contexto en el que operan las Delegaciones políticas que la conforman²⁹.

El estudio parte con una breve revisión de las características demográficas, socioeconómicas y urbanas del Distrito Federal, para conocer las características generales de las delegaciones en los aspectos mencionados. Luego, se expone el perfil político-administrativo del D.F. y de los gobiernos de las demarcaciones territoriales, con el objetivo de comprender cómo están relacionados ambos niveles, conocer cuáles son los aspectos comunes de los gobiernos delegacionales en cuanto a su organización interna, y determinar cuáles dependencias del gobierno central y de los gobiernos locales, podrían participar en un proceso de presupuesto participativo, en función de sus competencias actuales.

Posteriormente, se presentan los aspectos normativos de la participación ciudadana en el Distrito Federal, y el perfil de las organizaciones sociales presentes, para conocer así la base con la que operará la propuesta de modelo para la gestión de presupuestos participativos, en materia ciudadana. Por último, se expone el proceso que se sigue para la elaboración de presupuestos delegacionales, los criterios de distribución de recursos, y se revisa la autonomía de las Delegaciones para el manejo de sus presupuestos, con el fin de

²⁹ Se debe aclarar que en el documento, cuando se escribe delegación con “D” mayúscula, se hace referencia al órgano político-administrativo, y cuando se hace con “d” minúscula se hace alusión al territorio.

identificar el lugar que podría permitirse a la participación ciudadana, tanto en la definición como en la gestión de los mismos.

3.1 DISTRITO FEDERAL

De acuerdo al artículo 44 constitucional, el Distrito Federal es la capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los poderes de la Unión. Se encuentra ubicado en el centro del país (ver mapa 3.1), a una altitud promedio de 2,300 metros, colindando al Norte, Este y Oeste con el Estado de México y al Sur con el Estado de Morelos (ver mapa 3.2). Cuenta con una superficie de 1,489.9 kilómetros cuadrados³⁰, lo que representa el 0.1 % del territorio nacional.

Es importante destacar que a pesar de que la Ciudad de México es definida por la Constitución Política como el territorio del Distrito Federal, desde el punto de vista urbano, económico y social, es la cabecera de una región metropolitana integrada por las 16 delegaciones del Distrito Federal como tal (ver mapa 3.3), 58 municipios conurbados del Estado de México y el municipio Tizayuca del Estado de Hidalgo, representando además el centro urbano más importante del país.

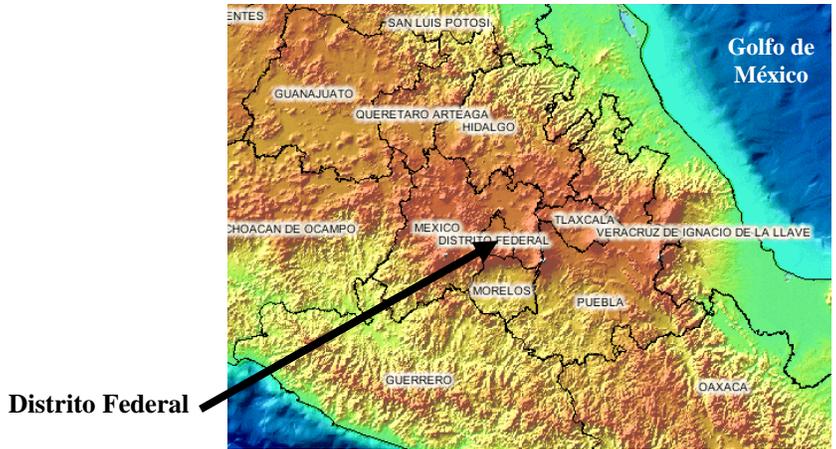
Mapa 3.1: Ubicación del Distrito Federal en el contexto nacional



Fuente:
<http://galileo.inegi.gob.mx/website/mexico/viewer.htm?sistema=1&c=423&s=geo&md=d&pagant=1>

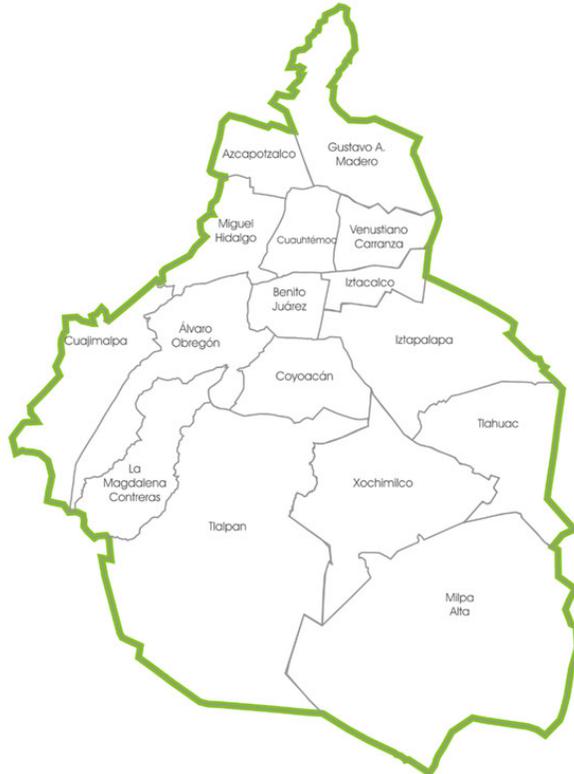
³⁰ Fuente: http://www.df.gob.mx/agenda2000/ageograficos/1_2.html

Mapa 3.2: Ubicación del Distrito Federal en el contexto regional



Fuente:
<http://galileo.inegi.gob.mx/website/mexico/viewer.htm?sistema=1&c=423&s=geo&md=d&pagant=1>

Mapa 3.3: Distrito Federal y sus 16 delegaciones



Fuente: http://www.df.gob.mx/ciudad/media/mapas_df/mapa_df_con.jpg

Con respecto a las superficies de las delegaciones del Distrito Federal, en la tabla 3.1 se muestran los kilómetros cuadrados que ocupa cada demarcación. Se observa que la distribución territorial en el D.F. es desigual, existiendo una diferencia de cerca de catorce veces entre la delegación más grande (Tlalpan), y la más pequeña (Iztacalco). Por otro lado, de las cuatro delegaciones más grandes, tres cuentan con áreas rurales (como se verá más adelante).

Tabla 3.1: Superficies de las Delegaciones del Distrito Federal, en orden descendente

Delegación	km ²	% del territorio del DF
Tlalpan	308,4	21%
Milpa Alta	286,1	19%
Xochimilco	117,7	8%
Iztapalapa	113,2	8%
Tláhuac	99,8	7%
Álvaro Obregón	96,8	7%
Gustavo A. Madero	87,9	6%
Cuajimalpa de Morelos	70,0	5%
La Magdalena Contreras	62,6	4%
Coyoacán	53,6	4%
Miguel Hidalgo	46,2	3%
Azcapotzalco	32,8	2%
Cuauhtémoc	32,8	2%
Venustiano Carranza	32,8	2%
Benito Juárez	26,8	2%
Iztacalco	22,3	2%
Distrito Federal	1489,9	100%

Fuente: elaboración propia a partir de la información expuesta en http://www.df.gob.mx/agenda2000/ageograficos/1_2.html

3.1.1 Aspectos demográficos y socioeconómicos

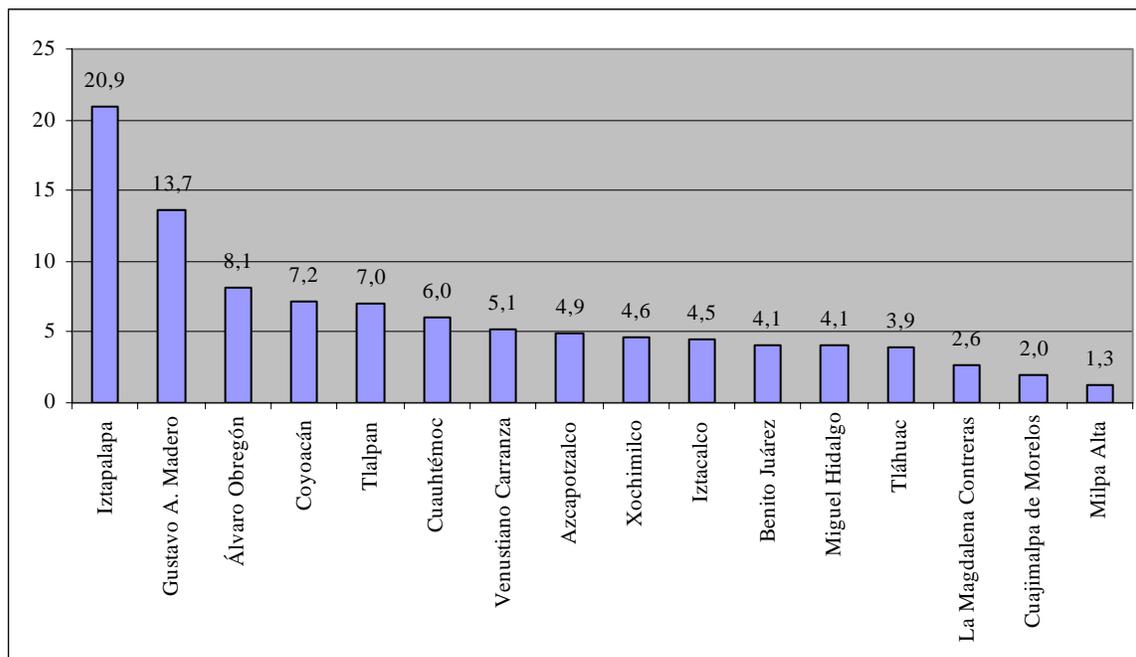
Para el año 2005, la población del Distrito Federal era de 8'720,916 habitantes, y como se observa en la tabla 3.2 y en el gráfico 3.1, su distribución en el territorio es desigual, ya que algunas delegaciones podrían equiparse a grandes ciudades, como Iztapalapa y Gustavo A. Madero que superan el millón de habitantes, y el resto con ciudades medias de distintos rangos, con excepción de Milpa Alta que no supera los 120,000 habitantes.

Tabla 3.2: Población por delegaciones según sexo para el año 2005

Delegación	Total	Hombres	%	Mujeres	%
Iztapalapa	1'820,888	885,049	49	935,839	51
Gustavo A. Madero	1'193,161	573,847	48	619,314	52
Álvaro Obregón	706,567	336,625	48	369,942	52
Coyoacán	628,063	295,802	47	332,261	53
Tlalpan	607,545	292,141	48	315,404	52
Cuauhtémoc	521,348	245,697	47	275,651	53
Venustiano Carranza	447,459	212,050	47	235,409	53
Azcapotzalco	425,298	201,618	47	223,680	53
Xochimilco	404,458	199,812	49	204,646	51
Iztacalco	395,025	187,859	48	207,166	52
Benito Juárez	355,017	161,553	46	193,464	54
Miguel Hidalgo	353,534	163,271	46	190,263	54
Tláhuac	344,106	167,271	49	176,835	51
La Magdalena Contreras	228,927	109,649	48	119,278	52
Cuajimalpa de Morelos	173,625	82,426	47	91,199	53
Milpa Alta	115,895	57,013	49	58,882	51
Distrito Federal	8'720,916	4'171,683	48	4'549,233	52

Fuente: <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/conteo2005/default.asp?c=6790>

Gráfico 3.1: Porcentaje de la población del Distrito Federal de las delegaciones para el año 2005



Fuente: tabla 3.2

De la tabla 3.2 también se puede deducir la relación hombres/mujeres. Para el año 2005, el Distrito Federal contaba con una población femenina que superaba en al menos 4% a la de los hombres, presentándose incluso casos como los de las delegaciones Benito Juárez y Miguel Hidalgo, en donde las mujeres llegaron a superar a los hombres en el orden del 8%.

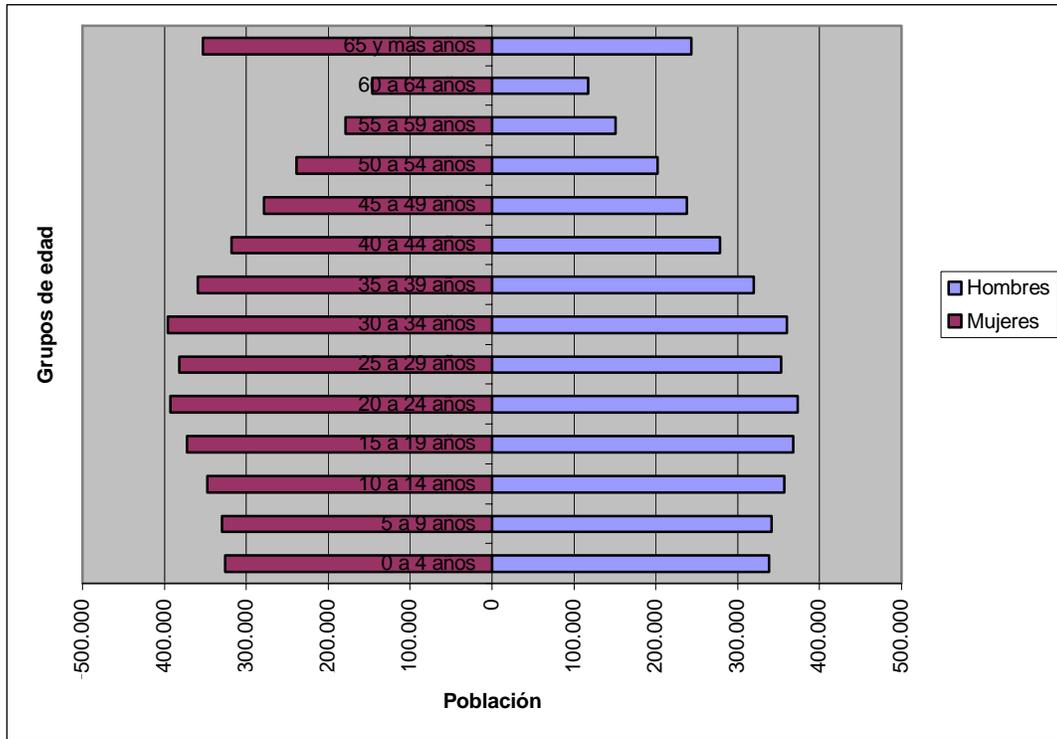
Por otra parte, con respecto a la distribución de la población por grupos de edades y según el sexo, como se observa en la tabla 3.3 y el gráfico 3.2, el grupo de población predominante está constituido por las personas de 15 a 29 años, es decir, los económicamente activos y estudiantes de escuela secundaria, preparatoria y universidad. Es de destacar también que el grupo de población mayor de 65 años está superando su tradicional posición de minoría, y que a partir del rango de edad de entre 45 a 49 años, las mujeres superan a los hombres en un 8%, hasta llegar al 20% en el grupo de 65 años y más.

Tabla 3.3: Población del Distrito Federal por grupo quinquenal de edad según sexo para el 2005

Grupo de Edad	Total	Hombres	%	Mujeres	%
0 a 4 años	664,092	338,207	51	325,885	49
5 a 9 años	671,579	341,618	51	329,961	49
10 a 14 años	704,950	357,106	51	347,844	49
15 a 19 años	740,280	368,042	50	372,238	50
20 a 24 años	765,641	373,044	49	392,597	51
25 a 29 años	735,441	353,337	48	382,104	52
30 a 34 años	755,600	359,952	48	395,648	52
35 a 39 años	678,990	319,519	47	359,471	53
40 a 44 años	596,540	278,656	47	317,884	53
45 a 49 años	515,878	237,757	46	278,121	54
50 a 54 años	441,077	202,356	46	238,721	54
55 a 59 años	329,553	150,909	46	178,644	54
60 a 64 años	263,228	117,398	45	145,830	55
65 y más años	596,210	243,054	41	353,156	59
No especificado	261,857	130,728	50	131,129	50
Total	8'720,916	4'171,683	48	4'549,233	52

Fuente: elaboración propia a partir de la información expuesta en <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/conteo2005/default.asp?c=6790>

Gráfico 3.2: Población del Distrito Federal por grupo quinquenal de edad según sexo para el año 2005



Fuente: tabla 3.3

De acuerdo a proyecciones de la CONAPO (2005), se espera que para el 2015 el Distrito Federal cuente con 8'801,630 habitantes. Como se puede apreciar, el crecimiento de la población defienda no será significativo en el período 2005-2015, ya que las tasas de crecimiento previstas aunque positivas, descenderán del 1.09% al 0.84%. De hecho, de acuerdo a Alicia Ziccardi (1998), se ha venido dando un patrón de despoblamiento de lo que el *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal* define como la ciudad central, conformada por las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, presentándose tasas negativas en todas excepto en Cuauhtémoc. Al respecto, Álvarez (2005) comenta que esto se debe a una corriente al interior de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, que ha consistido en la movilización de la población hacia los municipios conurbados del Estado de México.

No obstante, las delegaciones de la ciudad central cuentan con una elevada densidad poblacional, como se muestra en la tabla 3.4. Con esto se constata nuevamente que las

delegaciones son heterogéneas, en el sentido de que la población se está distribuyendo y concentrando de manera desigual en el territorio³¹.

Tabla 3.4: Densidad bruta de población de las delegaciones del Distrito Federal

Delegación	hab/ha.
Iztacalco	177
Iztapalapa	161
Cuauhtémoc	159
Venustiano Carranza	137
Gustavo A. Madero	136
Benito Juárez	132
Azcapotzalco	130
Coyoacán	117
Miguel Hidalgo	77
Álvaro Obregón	73
La Magdalena Contreras	37
Tláhuac	34
Xochimilco	34
Cuajimalpa de Morelos	25
Tlalpan	20
Milpa Alta	4
Distrito Federal	59

Fuente: elaboración propia tomando los datos de población y superficie mostrados anteriormente.

Por otra parte, si se maneja el criterio del INEGI para considerar como poblaciones urbanas aquellas que superan los 15,000 habitantes, de las 16 delegaciones del Distrito Federal, 7 cuentan con localidades rurales para el año 2005, a saber: Milpa Alta (181), Tlalpan (118), Xochimilco (92), Tláhuac (35), Cuajimalpa de Morelos (17), La Magdalena Contreras (13) y Álvaro Obregón (5)³². No obstante, de acuerdo a Álvarez (2005), poco más del 50% del territorio del D.F. es urbano, lo que se demuestra con densidades poblacionales bruta que superan los 100 hab/ha., en 8 delegaciones.

³¹ En este caso, la densidad calculada fue la bruta, es decir, se tomó en cuenta todo el territorio delegacional. En un cálculo más fino, se podría calcular la densidad neta habitacional, en donde sólo se consideren las superficies de la delegación correspondientes al uso habitacional, con lo que espera subirían las densidades en la ciudad central.

³² Información obtenida a partir de los datos expuestos en <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/conteo2005/default.asp?c=6790>

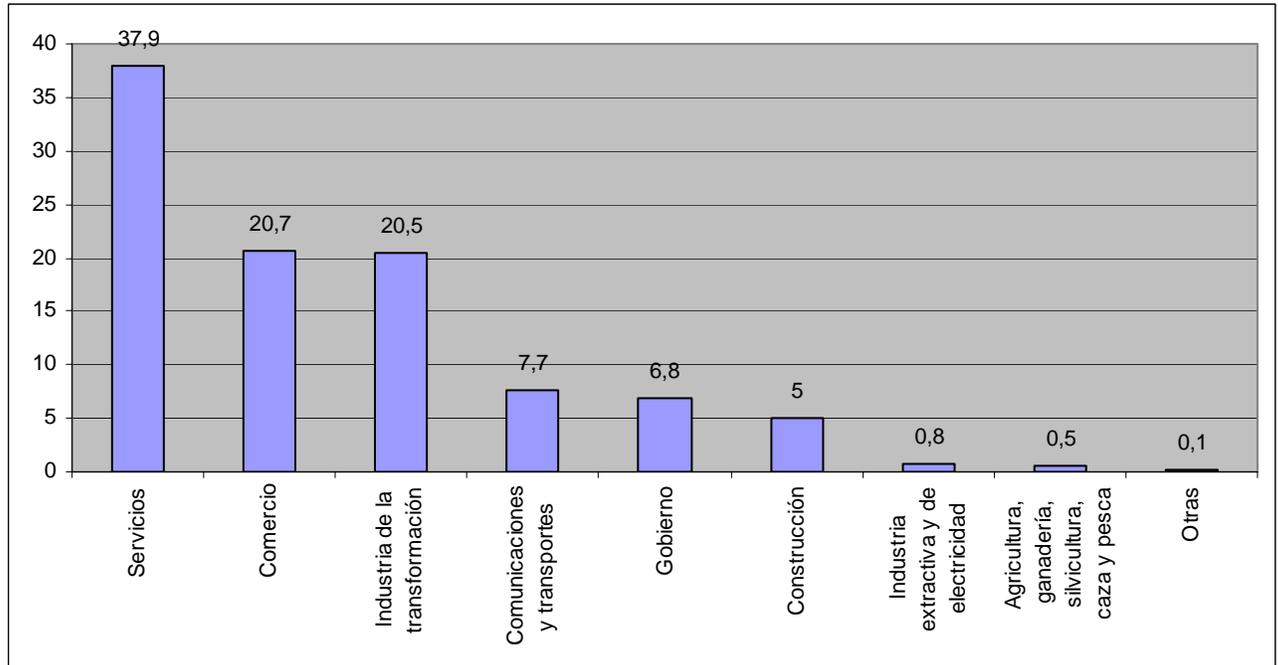
Desde el punto de vista económico, el Distrito Federal empezó a vivir una transformación de su estructura con la política de descentralización territorial que se inició en el período de gobierno 1983-1988, y que se intensificó en el período 1989-1994, en donde se da inicio a un proceso de desindustrialización de la economía local, al adoptarse en este último período presidencial políticas económicas neoliberales, y al ponerse en marcha una reforma del Estado que comprendía procesos de reestructuración institucional y económica³³, con miras a integrar la economía mexicana a la globalización.

Así pues, en la Ciudad de México se intensificaron dos procesos: la desindustrialización y la terciarización de la economía, generando por un lado el crecimiento de los servicios asociados al capital financiero, las actividades de la informática y el comercio, y por el otro, el crecimiento del sector informal, el de los vendedores ambulantes, conformado en un principio por el personal desincorporado de las industrias. Como se puede observar en el gráfico 3.3, en el Área Metropolitana de la Ciudad de México las ramas de actividad de servicios y comercio absorbían para el último trimestre del 2000³⁴ cerca del 60% de la población económicamente activa ocupada, esto sin incluir las actividades de gobierno y de las comunicaciones y transporte, con lo que la población dedicada a los servicios casi triplican a la participación de la industria de la transformación, extractiva y de electricidad.

³³ Cfr. Ziccardi, 1998: 49

³⁴ Los datos más actualizados sobre esta materia al momento de la investigación fueron los aportados por el Censo del 2000.

Gráfico 3.3: Población ocupada para el trimestre octubre-diciembre de 2000 en el Área Metropolitana de la Ciudad de México por rama de actividad



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2001). *Anuario Estadístico Distrito Federal*, Aguascalientes: Autor, p. 245

Al contar con un crecimiento de su sector informal, el Distrito Federal tiene actualmente un reto que superar: el manejo de los vendedores ambulantes, quienes se vienen constituyendo en una fuerza económica y política muy importante, y a quienes habrá que tomar especial atención en el marco de procesos de presupuestos participativos, tanto en materia de participación, como de posibles fuentes de ingresos para el gobierno de la ciudad.

3.1.2 Características urbanas

El hecho de que la Ciudad de México fuese considerada como territorio central en el marco de los esfuerzos de inserción de la nación a la globalización, no disminuyó la desigualdad y segregación urbana en el área metropolitana y menos en el Distrito Federal³⁵. Si bien es cierto que el D.F. para el año 2000 era la entidad federativa con el menor grado de marginación del país (CONAPO, 2001), se pueden encontrar 6 estratos

³⁵ La evolución del Distrito Federal desde el punto de vista urbano, económico, político, demográfico y cultural, puede ser revisada en Álvarez (2005).

diferentes de desarrollo socio-espacial, que se distribuyen por delegaciones de la siguiente manera (Rubalcava y Schteingart, 2000:287):

- 1) Alto: las delegaciones centrales de Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Cuauhtémoc.
- 2) Medio-alto: Coyoacán y Venustiano Carranza,
- 3) Medio: Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras y Tlalpan.
- 4) Medio-bajo: Cuajimalpa, Xochimilco e Iztapalapa.
- 5) Bajo: Tláhuac.
- 6) Muy bajo: Milpa Alta.

Para definir estos estratos de desarrollo socio-espacial, se consideró el hacinamiento, la educación, vivienda con agua, ingresos, viviendas propias y población económicamente activa (PEA). De acuerdo a las mismas autoras, la proporción de población en los estratos más pobres en el D.F. es mayor que la de los otros estratos, ya que la mayoría de los defechos pertenecen a los estratos medio-bajo. Una de las explicaciones es el impacto de las agudas crisis económicas ocurridas entre 1982, 1988 y 1994.

Ahora bien, si se trabaja por áreas geostadísticas básicas (AGEB's) del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, se puede constatar que los estratos bajos y muy bajos aparecen en mayor o menor medida en muchos sectores del Distrito Federal (sur (Tlalpan y Milpa Alta), sur-poniente (La Magdalena Contreras), poniente (Cuajimalpa y Álvaro Obregón) y nor-poniente (Miguel Hidalgo)), aunque existe una mayor homogeneidad en las extensas zonas pobres periféricas. Por el contrario, las de estrato más alto tienen mayor variación interna (presencia de otros estratos), lo que no significa necesariamente una mayor coexistencia entre clases sociales (Rubalcava y Schteingart, 2000:290).

De hecho, el rasgo más destacado de la división social del espacio del D.F. es la segregación periférica de amplios sectores pobres de la sociedad (Rubalcava y Schteingart, 2000:296). Además, la mayoría de las delegaciones cuenta con asentamientos irregulares que generan conflictos entre sus habitantes y las autoridades delegacionales,

ante una premisa de conservación y preservación ambiental por encima de la expansión del área urbana.

Se trata de 16 delegaciones con espacios muy heterogéneos entre sí, por el número de habitantes y su condición socioeconómica, por sus actividades económicas y por sus características urbanas en términos de dotación de infraestructura y equipamientos, vialidades y modos de transporte. Esto confirma el hecho de que el modelo debe partir de las características comunes de las delegaciones, requiriéndose su posterior adaptación a las características particulares de cada delegación, ya que además, esta heterogeneidad también llega a nivel de gobierno delegacional, en cuanto a la cantidad de recursos manejados, a la organización de su estructura interna (como se verá en el siguiente acápite), y a la capacidad para atender demandas de la población y manejar procesos de participación ciudadana.

3.2 ASPECTOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS DEL DISTRITO FEDERAL Y SUS DELEGACIONES

En el Distrito Federal, después de los sismos de 1985, el gobierno de la República empezó a reconocer que eran necesarias reformas que promovieran una mayor representación ciudadana en los órganos de su gobierno (Rodríguez, 2000); para ese entonces el Jefe de Gobierno y los Jefes Delegacionales eran designados por el Presidente de la República, y no se contaba con una Asamblea con facultades legislativas.

Luego de una negociación política, en el año de 1996 se promovieron reformas a los artículos 44 y 122 constitucionales que dieron lugar a: 1) la elección por voto universal, directo y secreto del Jefe de Gobierno, en 1997; 2) la definición de las facultades del gobierno local; 3) la elección de los Jefes Delegacionales a partir de 2000, y 4) el fortalecimiento de las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que desde ese momento pasa a ser la primera Asamblea Legislativa de la Ciudad (Gómez, 2000).

No obstante, a pesar de que ya se inició un proceso de reforma de la estructura del Distrito Federal, esta entidad sigue teniendo limitaciones en cuanto a su autonomía, ya que si se le

compara con cualquiera de los 31 estados que integran la federación, en el D.F. el Congreso de la Unión puede dictar leyes aplicables sobre su territorio, y aprueba anualmente los montos de endeudamiento que le propone el Presidente de la República, los cuales deben incluirse en la Ley de Ingresos del Distrito Federal y aplicarse por el Gobierno del D.F. y las entidades de su sector público (Martínez, 2000), por solo mencionar un ejemplo. El ser capital de la República le representa al Distrito Federal limitaciones para su autonomía, entre ellas la financiera.

Se trata de una entidad federativa que ha vivido un proceso marcado por una interpretación distinta de los partidos políticos sobre el federalismo, ya que para unos la reforma de la estructura del D.F. constituye un paso hacia la descentralización, mientras que para otros la territorialidad que funciona como asiento de los poderes de la unión es de una naturaleza distinta al municipio (Partido, 1998), y en donde no se concibe que el poder soberano de la nación deba subordinarse a una autoridad de menor rango.

3.2.1 Organización político-administrativa del Distrito Federal

De acuerdo al artículo 52 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno tiene a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública. Es elegido por votación universal, libre, directa y secreta, y la elección se realiza cada seis años, en la misma fecha en que se hace la elección del Presidente de México. Por otro lado, en el artículo 87 del Estatuto, se plantea que la administración pública del Distrito Federal es centralizada, desconcentrada y paraestatal.

La administración pública centralizada está integrada por la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal³⁶, sus 12 Secretarías³⁷, la Procuraduría General de Justicia del D.F., la Oficialía Mayor, la Contraloría General, y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

³⁶ La Jefatura de Gobierno para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen, cuenta con: Unidades de Asesoría, Unidades de Apoyo Técnico, Unidades de Apoyo Jurídico, Unidades de Coordinación, Unidades de Planeación del Desarrollo, Dirección General de Comunicación Social y Junta de Asistencia Privada (órgano desconcentrado).

³⁷ Secretarías de: 1) Gobierno, 2) Desarrollo Urbano y Vivienda, 3) Desarrollo Económico, 4) Medio Ambiente, 5) Obras y Servicios, 6) Desarrollo Social, 7) Salud, 8) Finanzas, 9) Transportes y Vialidad, 10) Seguridad Pública, 11) Turismo y 12) Cultura.

Para el ejercicio de esta administración pública, el Distrito Federal cuenta con los órganos político-administrativos (Delegaciones) de cada una de las 16 demarcaciones territoriales en que se divide la entidad. La relación del Gobierno del D.F. con estas Delegaciones, se concreta en el proceso de elaboración del presupuesto de la ciudad (que se trata más adelante), y cuando el Distrito Federal coordina a las demarcaciones y determina su sistema de participación, en la prestación de los servicios públicos en general.

Si bien es cierto que en materia de participación ciudadana, el Gobierno del Distrito Federal no maneja sistemas de coordinación directa con las Delegaciones, sí cuenta con algunas competencias que pueden servir como base para el establecimiento de acuerdos que apoyen la implementación del presupuesto participativo en las demarcaciones territoriales. En la tabla 3.5, se destacan las direcciones de las Secretarías que jugarían un papel central en este sentido.

Tabla 3.5: Instancias del Gobierno del D.F. que pueden apoyar el presupuesto participativo de las delegaciones, de acuerdo a Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal

Instancia	Función con la que puede apoyar al presupuesto participativo	Criterio
<p>Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública de la Subsecretaría de Gobierno (Secretaría de Gobierno)</p>	<p>“Establecer un sistema permanente de información, coordinación y apoyo para el cumplimiento de las funciones desconcentradas y los programas delegacionales en los Órganos Político-Administrativos.” (Art. 44, frac. XIX).</p>	<p>Los proyectos que se priorizan en el PP, deben ejecutarse de acuerdo al Programa de Desarrollo Urbano vigente, y en este sentido, esta Dirección podría apoyar las labores de contraloría y fiscalización ciudadana.</p>
<p>Dirección General de Concertación Política y Atención Social y Ciudadana de la Subsecretaría de Gobierno (Secretaría de Gobierno)</p>	<p>Artículo 45: “V. Coordinar la planeación, diseño, promoción, ejecución, seguimiento y control de programas y proyectos que fomenten la concertación política y la gestión social, basados en una cultura de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad. ... IX. Realizar los estudios necesarios para conocer los planteamientos ciudadanos y proponer las mejores vías para su solución;”.</p>	<p>Esta instancia puede apoyar el proceso de organización y ejecución de los presupuestos participativos, y colaborar con las delegaciones en la elaboración de los diagnósticos barriales.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de la información expuesta en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, 2000.

Tabla 3.5: Instancias del Gobierno del D.F. que pueden apoyar el presupuesto participativo de las delegaciones, de acuerdo a Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal (continuación)

Instancia	Función con la que podría apoyar al presupuesto participativo	Criterio
<p align="center">Dirección General de Participación Ciudadana de la Secretaría de Desarrollo Social</p>	<p>Artículo 62: “II. Coordinar la planeación, diseño, promoción, ejecución, seguimiento y control de programas y proyectos que fomenten la participación ciudadana individual y colectiva, basada en una cultura de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad; III. Promover la participación social, así como asesorar, coordinar y evaluar la integración de redes sociales y comunitarias que colaboren en la atención de los problemas derivados de la insatisfacción de necesidades básicas; ... VII. Establecer y mantener los espacios de coordinación con los órganos político-administrativos y con las áreas y dependencias de la Administración Pública Centralizada, a efecto de garantizar la canalización oportuna y transparente de los recursos económicos, técnicos y materiales de los programas de desarrollo social a las unidades territoriales;”.</p>	<p>Esta Dirección podría apoyar a las Delegaciones en los procesos de programación y ejecución de sus presupuestos participativos; promover la participación ciudadana, y divulgar la evolución del plan de inversiones asociados con programas de desarrollo social que pudieran proponerse vía el PP.</p>
<p align="center">Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana de la Contraloría General</p>	<p>“I. Promover los procesos de transparencia de la gestión pública, rendición de cuentas y evaluación de la Administración Pública, a través de la vigilancia ejercida por los Contralores Ciudadanos en los Órganos Colegiados de la Administración Pública del Distrito Federal, de las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal;” (Art. 113 Bis).</p>	<p>Aparece aquí la figura del Contralor Ciudadano, que puede asesorar a los que conformen las comisiones de contraloría ciudadana y fiscalización de las obras que surjan en el marco del presupuesto participativo.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de la información expuesta en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, 2000.

3.2.2 De las Delegaciones del Distrito Federal

Como se mencionó anteriormente, las Delegaciones son órganos político-administrativos con las que cuenta el Distrito Federal para llevar adelante la administración pública. En

este sentido, de acuerdo al artículo 104 del Estatuto de Gobierno del D.F., se plantea que también se conoce con el nombre de delegación a la demarcación territorial en donde ejercen sus funciones estos órganos político-administrativos.

El titular de la Delegación se conoce como Jefe Delegacional, y es electo en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años. En este sentido, la elección de los Jefes Delegacionales se realiza en la misma fecha en que son electos los Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

De acuerdo al artículo 117 del Estatuto de Gobierno del D.F., las Delegaciones tienen competencias, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las siguientes materias:

- 1) Gobierno.
- 2) Administración.
- 3) Asuntos jurídicos.
- 4) Obras.
- 5) Servicios.
- 6) Actividades sociales.
- 7) Protección civil.
- 8) Seguridad pública.
- 9) Promoción económica, cultural y deportiva.

Si se compara este listado de competencias, con las que le corresponden a los municipios mexicanos de acuerdo al artículo 115 constitucional³⁸, se puede constatar que las Delegaciones del D.F. cuentan con un mayor número de funciones en sus respectivas jurisdicciones. Además, como comenta Ziccardi (1998), en algunas delegaciones funcionan oficinas del Ministerio Público, la Procuraduría General de Justicia del D.F., el Registro Civil, la Secretaría de Relaciones Exteriores (expide pasaportes), y la Dirección General de Autotransporte Urbano (expide licencias). En este sentido, estas funciones

³⁸ Los municipios de México tiene a su cargo las siguientes funciones y servicios públicos: 1) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; 2) alumbrado público, 3) limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; 4) mercados y centrales de abasto, 5) panteones, 6) rastro, 7) calles, parques, jardines y su equipamiento; y 8) seguridad pública.

deben ser realizadas con presupuestos cuya aprobación depende de un nivel mayor (central y federal), como será expuesto más adelante.

Por otro lado, Ziccardi (1998) comenta que en las delegaciones con un mayor número de pobladores y actividades urbanas, se han creado “subdelegaciones territoriales”, que cumplen funciones de administración en determinadas áreas territoriales, es decir, que se ha dado un proceso de desconcentración operativa para hacer más efectivo el trabajo delegacional, lo que podría aprovecharse para apoyar las labores de implementación del presupuesto participativo del gobierno delegacional central, tomando en cuenta que se trata de subdelegaciones que en mucho de los casos cuentan con carencias en cuanto a disponibilidad de recursos humanos y financieros, tal y como lo comenta Ziccardi.

Ahora bien, de acuerdo al Reglamento Interior de la Administración Pública del D.F. (2000), las Delegaciones cuentan con autonomía *funcional* en acciones de gobierno en sus demarcaciones territoriales (art. 120), y para el despacho de sus competencias se apoyan en las siguientes Direcciones Generales de carácter común (art. 122):

- 1) Dirección General Jurídica y de Gobierno.
- 2) Dirección General de Administración.
- 3) Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano.
- 4) Dirección General de Servicios Urbanos.
- 5) Dirección General de Desarrollo Social.

En este mismo Reglamento se menciona además que estas Direcciones Generales pueden fusionarse de acuerdo a las características propias de cada órgano político-administrativo, e incluso estos pueden, de acuerdo a sus características, adicionar atribuciones a las Direcciones Generales de carácter común, o contar con las Direcciones Generales específicas que determine su Jefe Delegacional, según las necesidades propias de cada una de ellas.

En la tabla 3.6, se presentan las materias de las unidades administrativas que se adscriben a las Delegaciones del D.F., de acuerdo al artículo 122 Bis del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. En ese texto legal, se comenta que todas las

Delegaciones cuentan con unidades que manejan la participación ciudadana de sus respectivas demarcaciones, aunque no tienen el mismo nombre: Dirección General de Participación Ciudadana (Azcapotzalco, Iztacalco, Cuajimalpa de Morelos, La Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco), Dirección General de Participación Ciudadana y Gestión Social (Cuauhtémoc), Dirección General de Seguridad Pública y Participación Ciudadana (Coyoacán), Dirección General de Enlace Territorial (Tlalpan), Coordinación de Participación Ciudadana (Álvaro Obregón, Iztapalapa (dependientes ambas de sus respectivas Direcciones Generales de Desarrollo Delegacional), y Venustiano Carranza (dependiente de la Coordinación de Asesores de la Jefatura Delegacional)), Coordinación de Participación Ciudadana y Gestión Social (Miguel Hidalgo (junto con la Coordinación de Comunicación Social forma parte de la Oficina del Jefe Delegacional)), y Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana (Benito Juárez y Gustavo A. Madero (dependientes de sus respectivas Direcciones Generales de Jurídica y Gobierno).

Tabla 3.6: Materias de las unidades administrativas de las Delegaciones del Distrito Federal

Materias de las Unidades Administrativas	Delegaciones															
	Ábraro Obregón	Azcapotzalco	Benito Juárez	Coyoacán	Cuajimalpa de Morelos	Cuauhtémoc	Gustavo A. Madero	Iztacalco	Iztapalapa	La Magdalena Contreras	Miguel Hidalgo	Milpa Alta	Tláhuac	Tlalpan	Venustiano Carranza	Xochimilco
Jurídica y de Gobierno	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Administración	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Obras y Desarrollo Urbano	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Servicios Urbanos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Desarrollo Social	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Desarrollo Delegacional	X		X	X			X		X		X	X			X	
Gerencia Delegacional											X					
Enlace Territorial														X		
Colonias y Tenencia de la Tierra										X						
Desarrollo Económico		X											X			
Desarrollo Rural													X			X
Participación Ciudadana		X		X		X		X		X			X			X
Seguridad Pública				X		X										
Cultura				X												
Ecología, Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable					X					X		X		X		X

Fuente: elaboración propia a partir de la información expuesta en el artículo 122 Bis del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, 2000.

Se debe recordar que en los tres casos internacionales estudiados, los órganos de participación ciudadana de los gobiernos locales juegan un papel importante en la organización y ejecución de los respectivos presupuestos participativos, por lo que el hecho de que las Delegaciones del Distrito Federal cuenten con unidades administrativas

que manejan el tema de participación ciudadana, representa un avance en términos organizativos para la implementación del ejercicio, ya que se trata de órganos que además tienen un rol clave en las labores de coordinación entre las distintas áreas involucradas.

En la tabla 3.7, se muestran algunas de las atribuciones básicas de las unidades administrativas comunes a las Delegaciones, que les permitiría vincularse y apoyar procesos de presupuestos participativos (Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, 2000):

Tabla 3.7: Unidades administrativas comunes a las Delegaciones del D.F., que pueden apoyar el presupuesto participativo, de acuerdo a sus atribuciones básicas

Instancia	Función con la que podría apoyar al presupuesto participativo	Criterio
Dirección General Jurídica y de Gobierno	“II. Velar por el cumplimiento de las Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos, Circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas;” (Artículo 124, frac. II).	Esta Dirección podría velar por el cumplimiento de las disposiciones que en materia de desarrollo urbano rijan en la Delegación, al evaluar las propuestas que presente la población en el presupuesto participativo.
Dirección General de Administración	Artículo 125: “V. Coordinar y supervisar el seguimiento del programa de inversión autorizada; ... XV. Planear y coordinar la prestación de servicios de apoyo que requieran las diversas unidades administrativas y unidades administrativas de apoyo técnico-operativo del órgano político-administrativo;”.	Las figuras de fiscalización ciudadana podrían apoyar las labores de seguimiento de los programas de inversión de esta Dirección, la cual además podría apoyar a las Direcciones involucradas, en los cálculos necesarios para definir matrices presupuestarias, por ejemplo.
Dirección General de Servicios Urbanos	Artículo 127: “I. Prestar los servicios de limpia en sus etapas de barrido de áreas comunes, vialidad y demás vías públicas, así como de recolección de residuos sólidos...; II. Prestar el servicio de alumbrado público en las vialidades secundarias y mantener sus instalaciones en buen estado y funcionamiento, ...”.	Esta Dirección sería la encargada de ejercer las inversiones que en materia de prestación de servicios urbanos, se propusieran en el marco del presupuesto participativo.

Fuente: elaboración propia a partir de la información expuesta en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, 2000.

Tabla 3.7: Unidades administrativas comunes a las Delegaciones del D.F., que podrían apoyar el presupuesto participativo, de acuerdo a sus atribuciones básicas (continuación)

Instancia	Función con la que podría apoyar al presupuesto participativo	Criterio
<p>Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano</p>	<p>Artículo 126: “VIII. Rehabilitar escuelas, así como construir y rehabilitar bibliotecas, museos y demás centros de servicio social, cultural y deportivo a su cargo; IX. Construir y rehabilitar los parques y mercados públicos que se encuentren a su cargo...; X. Proponer y ejecutar las obras tendientes a la regeneración de barrios deteriorados; XI. Ejecutar los programas delegacionales de obras para el abastecimiento de agua potable y servicio de drenaje y alcantarillado a partir de redes secundarias ...; XII. Construir y rehabilitar las vialidades secundarias, las guarniciones y banquetas requeridas en la demarcación territorial; XII. Construir y rehabilitar puentes, pasos peatonales y reductores de velocidad en las vialidades primarias y secundarias de su demarcación, ...; y XIV. Ejecutar las demás obras y equipamiento urbano que no estén asignadas a otras dependencias;”.</p>	<p>Esta Dirección sería la encargada de ejercer las inversiones que en materia de obras de infraestructura y equipamientos urbanos, se propusieran en el presupuesto participativo.</p>
<p>Dirección General de Desarrollo Social</p>	<p>Artículo 128: “I. Formular y ejecutar los programas de apoyo a la participación de la mujer en los diversos ámbitos del desarrollo, ... IV. Administrar los centros sociales e instalaciones recreativas y de capacitación para el trabajo, así como los centros deportivos cuya administración no esté reservada a otra unidad administrativa; ... VI. Promover los valores de la persona y de la sociedad, así como fomentar las actividades que tiendan a desarrollar el espíritu cívico, los sentimientos patrióticos de la población y el sentido de solidaridad social; VII. Establecer e incrementar relaciones de colaboración con organizaciones e instituciones cuyas finalidades sean de interés para la comunidad;”.</p>	<p>Con esta Dirección se podría apoyar el enfoque de género de los presupuestos participativos, participar en labores de capacitación en materia de participación a la ciudadanía, generar los canales para que las organizaciones civiles y sociales se inserten en el mecanismo, y gestionar los espacios para las reuniones barriales en las que se identifican los problemas y priorizan las necesidades.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de la información expuesta en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, 2000.

3.3 PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA Y ORGANIZACIONES SOCIALES DEL DISTRITO FEDERAL

3.3.1 Aspectos normativos de la participación ciudadana en el Distrito Federal

La participación ciudadana institucionalizada en la capital del país, se rige por los lineamientos expuestos en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (2004). En este texto legal, se exponen los mecanismos e instrumentos de participación y las figuras de representación ciudadana. De acuerdo al artículo 2° de esta Ley, son once los instrumentos de participación del D.F., a saber:

- 1) **Plebiscito:** a través de éste, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal puede consultar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, trascendentes para la vida pública del D.F. (art. 12). Los resultados del Plebiscito son vinculantes sólo si una de las opciones obtiene la mayoría de votación emitida, y corresponde al menos a un tercio de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del D.F.
- 2) **Referéndum:** con este instrumento la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia de la Asamblea Legislativa del D.F. (art. 23), quien es la que decide si somete o no a referéndum una determinada ley. En este sentido, se debe destacar que los resultados del referéndum no tienen carácter vinculatorio para la Asamblea Legislativa, es decir, solo sirven como elemento de valoración (art. 32).
- 3) **Iniciativa Popular:** mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal presentan a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos propios del ámbito de su competencia (art. 34).
- 4) **Consulta Ciudadana:** a través de ésta “el Jefe de Gobierno, las instancias de la Administración Pública del Distrito Federal y la Asamblea Legislativa, por sí o en colaboración, someten a consideración de la ciudadanía a través de preguntas directas, foros o cualquier otro instrumento de consulta, cualquier tema que tengan

impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en el Distrito Federal” (art. 42). Se debe destacar que los resultados de esta consulta sólo constituyen elementos de juicio para el ejercicio de las funciones de la autoridad que la convoca, es decir, que sus resultados no son vinculantes.

- 5) **Colaboración Ciudadana:** Se activa cuando los habitantes³⁹ del D.F. colaboran con las dependencias y delegaciones de la administración pública del Distrito Federal, ya sea en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, colectivo o comunitario, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal (art. 46).
- 6) **Rendición de Cuentas:** De acuerdo al artículo 49 de la Ley, los habitantes del D.F. tienen el derecho de recibir de sus autoridades locales informes generales y específicos acerca de su gestión para que, a partir de ellos, evalúen la actuación de sus servidores públicos. De igual manera, las autoridades locales del gobierno deben rendir informes al menos una vez al año, para efectos de evaluación de los habitantes del Distrito Federal.
- 7) **Difusión Pública:** A través de esta figura, las autoridades locales del Gobierno del D.F. están obligadas a establecer un programa permanente de difusión pública acerca de las acciones y funciones a su cargo (art. 51).
- 8) **Red de Contralorías Ciudadanas:** es un instrumento de participación de los ciudadanos que voluntaria e individualmente, asumen el compromiso de colaborar de manera honorífica con la administración pública del D.F., para garantizar la transparencia, la eficacia y la eficiencia del gasto público (art. 57). Los ciudadanos que participen en este proceso, tendrán el carácter de contralores ciudadanos y serán acreditados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Además, estarán

³⁹ La Ley estipula una diferencia entre habitante, vecino y ciudadano del D.F. Son habitantes todas las personas que residen en el D.F. (art. 5°). Son vecinos de la Unidad Territorial, los habitantes que residan por más de seis meses en la colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional que conformen la Unidad Territorial de que se trate (art. 6°), y son ciudadanos del D.F. los que teniendo calidad de mexicanos reúnan los requisitos constitucionales y posean además, la calidad de vecinos u originarios del mismo.

organizados e integrados en la red de contraloría ciudadana, de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Programa de Contraloría Ciudadana de la Contraloría General, y sus acciones serán coordinadas y supervisadas por ésta (art. 59).

9) **Audiencia Pública:** De acuerdo al artículo 63 de la Ley, este instrumento de participación permite a los habitantes del D.F.:

a) proponer al Jefe de Gobierno, al Jefe Delegacional y a los titulares de las dependencias de la administración pública del Distrito Federal, la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos; b) recibir información de los órganos que integran la administración pública sobre sus actuaciones; c) recibir por parte del Jefe de Gobierno o del Jefe Delegacional las peticiones, propuestas o quejas de los habitantes del D.F. en lo relacionado con la administración pública a su cargo; y d) evaluar junto con las autoridades el cumplimiento de los programas y actos de gobierno.

10) **Recorridos del Jefe Delegacional:** Se trata de recorridos periódicos que deben realizar los Jefes Delegacionales dentro de su demarcación, con el objeto de verificar la forma y las condiciones en que se prestan los servicios públicos; y el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés (art. 70).

11) **Asamblea Ciudadana:** De acuerdo al artículo 74 de la Ley de Participación Ciudadana del D.F., esta asamblea es el “instrumento permanente de información, análisis, consulta, deliberación y decisión de los asuntos de carácter social, colectivo o comunitario; así como para la revisión y seguimiento de los programas y políticas públicas a desarrollarse en su Unidad Territorial⁴⁰”.

⁴⁰ Una unidad territorial, de acuerdo a la Ley de Participación Ciudadana, es la división territorial del Distrito Federal para efectos de participación y representación ciudadana, que se hace con base en la identidad cultural, social, étnica, política, económica, geográfica y demográfica. Se debe aclarar que esta unidad territorial no coincide necesariamente con la división territorial de las demarcaciones (subdelegaciones) para la administración político-administrativa.

De acuerdo a la Ley, en cada unidad territorial de las delegaciones debe haber una Asamblea Ciudadana, la cual debe reunirse al menos tres veces por año. Esta es pública y abierta, y se integra con los habitantes de la unidad territorial (derecho a voz), y con los ciudadanos de ésta (derecho a voz y voto). Se debe resaltar que en estas pueden participar niños y jóvenes con derecho a voz.

A continuación se exponen las funciones más importantes de la Asamblea Ciudadana:

- a) Emitir opiniones y evaluar los programas, las políticas y los servicios públicos aplicados por las autoridades de la delegación y del Gobierno del D.F. en su unidad territorial (art. 76).
- b) Decidir el uso de los recursos públicos destinados por el Gobierno del D.F. y el órgano-político administrativo de la demarcación, correspondientes a programas específicos cuyas reglas de operación así lo establezcan, para lo cual deben nombrar comités ciudadanos de administración y supervisión (art. 77).
- c) Aprobar los diagnósticos y propuestas de desarrollo integral que se le presenten, los que podrán ser tomados en cuenta en la elaboración de los presupuestos correspondientes (art. 77).

Otros aspectos que se deben resaltar de la Asamblea Ciudadana son los siguientes:

- 1) Las resoluciones de la Asamblea Ciudadana son de carácter obligatorio para el Comité Ciudadano, y para los vecinos de la Unidad Territorial que corresponda (art. 78).
- 2) En la Asamblea se nombra una Comisión de Vigilancia cuya función es supervisar el seguimiento de los acuerdos de la Asamblea Ciudadana y evaluar las actividades del Comité Ciudadano, así como emitir un informe anual de éste órgano ante la Asamblea de la unidad territorial (art. 79).
- 3) En la Asamblea se pueden conformar Comisiones de Apoyo Comunitario, para fomentar y organizar la participación libre, voluntaria y permanente de los habitantes, vecinos y ciudadanos. Estas Comisiones están encargadas de temas específicos y coordinadas por el Comité Ciudadano, a través del responsable del área de trabajo de que se trate (art. 81).

4) Los habitantes son libres de integrarse a una o varias Comisiones de Apoyo Comunitario, así como de dejar de participar en ellas. Éstas podrán proponer los programas y proyectos de carácter comunitario y colectivo, así como participar activamente en su instrumentación (art. 82).

5) La Asamblea deberá aprobar o modificar el programa general del Comité Ciudadano, así como sus planes de trabajo específicos (art. 83).

Por otra parte, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en su artículo 3º, plantea que los órganos de representación ciudadana en las unidades territoriales son:

- 1) **Comité Ciudadano:** es el órgano de representación ciudadana de la unidad territorial, y está conformado por nueve integrantes, cuya representación es honorífica y su tiempo de duración en el Comité es de tres años. Por otro lado, el Comité Ciudadano de cada unidad territorial se elige por medio del voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

Entre las funciones del Comité Ciudadano, destacan:

- a) Representar los intereses colectivos de las y los habitantes de la Unidad Territorial, así como conocer, integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas o propuestas de los vecinos de su Unidad Territorial.
- b) Instrumentar las decisiones de la Asamblea Ciudadana.
- c) Elaborar, y proponer programas y proyectos de desarrollo comunitario en su ámbito territorial.
- d) Participar en la elaboración de diagnósticos y propuestas de desarrollo integral para la Unidad Territorial, que deberán ser aprobados por la Asamblea Ciudadana, los que podrán ser tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto para la demarcación territorial y para el Programa de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal.
- e) Dar seguimiento a los acuerdos de la Asamblea Ciudadana.
- f) Supervisar el desarrollo, ejecución de obras, servicios o actividades acordadas por la Asamblea Ciudadana para la Unidad Territorial.
- g) Desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica para promover la participación ciudadana.
- h) Convocar y presidir las Asambleas Ciudadanas.

- i) Convocar y presidir reuniones de trabajo temáticas y por zona.

- 2) **Consejo Ciudadano:** es la instancia de representación de los Comités Ciudadanos que tiene contacto directo, a través de sus comisiones, con las autoridades de la demarcación territorial y con las autoridades del Gobierno del Distrito Federal (art. 126). Este Consejo está integrado por un titular y un suplente designados por cada uno de los Comités Ciudadanos en cada Demarcación Territorial.

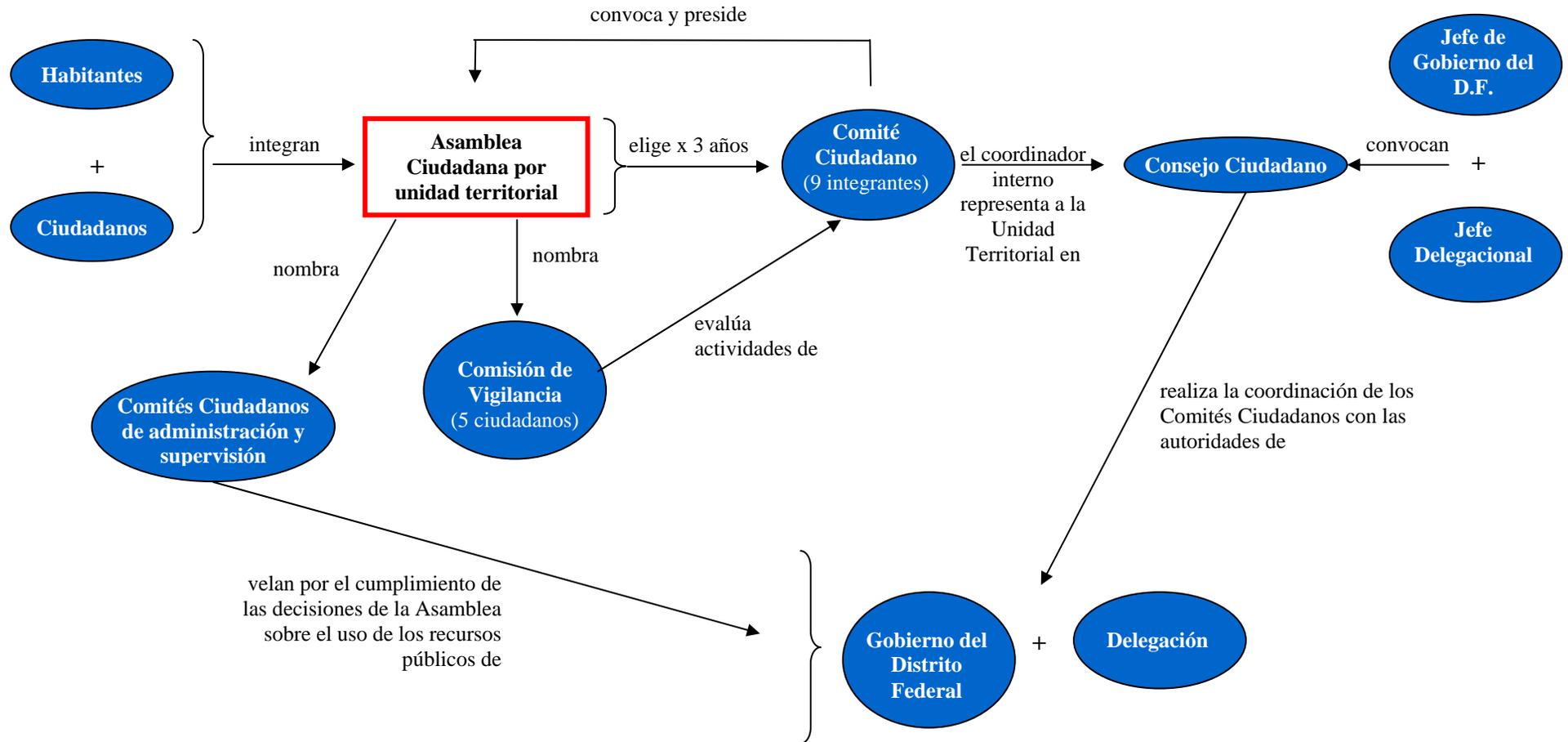
De acuerdo al artículo 128 de la Ley, para el mejor funcionamiento y operación del Consejo Ciudadano se conformará una mesa directiva de hasta siete representantes; la cual se encargará de coordinar y convocar a las sesiones del pleno. El Consejo Ciudadano sesionará públicamente al menos dos veces al año y de manera extraordinaria en caso de emergencia, desastre natural o eminente riesgo social. Por otra parte, pueden convocar a reunión al Consejo Ciudadano (art. 130): a) la mayoría calificada de los integrantes de la mesa directiva, b) el Jefe Delegacional, o c) el Jefe de Gobierno.

Por último, entre las funciones del Consejo Ciudadano están (art. 135):

- 1) Emitir opinión sobre programas y políticas a aplicarse en el Distrito Federal y en la demarcación territorial.
- 2) Informar a las autoridades del Distrito Federal y de la Demarcación Territorial, sobre los problemas que afecten a sus representados y proponer soluciones y medidas para mejorar la prestación de los servicios públicos y privados y sugerir nuevos servicios.
- 3) Informar permanentemente a cada uno de los Comités Ciudadanos sobre sus actividades y el cumplimiento de sus acuerdos.
- 4) Recibir información por parte de las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal en términos de las leyes aplicables.

En la figura 3.1, se presenta un diagrama que resume la relación entre las Asambleas Ciudadanas y los órganos de representación, propuesta por la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Figura 3.1: Relación de las Asambleas Ciudadanas con los órganos de representación de acuerdo a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal



Fuente: elaboración propia a partir de la información expuesta en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (2004).

3.3.2 Organizaciones sociales del Distrito Federal

De acuerdo a Álvarez y Ziccardi (2000), en la Ciudad de México existen diferentes formas de participación de la población en cuestiones urbanas, ciudadanas, políticas y económicas, las cuales se ejercen a través de organizaciones civiles, partidos y asociaciones políticas, así como asociaciones de vecinos o agrupaciones territoriales. Estas organizaciones, asociaciones y agrupaciones, se reconocen como fenómenos organizativos de carácter principalmente ciudadano, que constituyen expresiones políticas por fuera de las estructuras estatales, y en algunos casos del sistema de partidos⁴¹; a través de los cuales sus miembros participan en la actividad política y en el debate ideológico de la sociedad.

Álvarez y Ziccardi (2000) reconocen cuatro tipos de organizaciones en el Distrito Federal:

- 1) Organizaciones territoriales: sus miembros se agrupan según su lugar de residencia, destacando las de colonos y vecinos, y las de ecologistas, ambientalistas y de defensa del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico. Como se puede observar, se trata de agrupaciones que demandan aspectos variados pero siempre de base territorial: alimentos, escuelas, guarderías (madres de familia); regularización de tierras, construcción o mejoramiento de las viviendas e introducción de servicios (colonos); reivindicación de seguridad pública, mejora de la calidad de vida, protección del patrimonio arquitectónico, respeto a las normas aplicables a los usos del suelo, y mantenimiento de espacios públicos y de las calles (organizaciones vecinales) (actores sociales).
- 2) Organizaciones civiles: éstas también demandan bienes urbanos, y entre ellas destacan las de carácter gremial, las de género (jóvenes, mujeres), de derechos humanos, de profesionales y de gestión para el desarrollo urbano (actores sociales y técnico-institucionales).

⁴¹ El mismo carácter centralista del Distrito Federal promovió la aparición de este tipo de organizaciones, que representaron una salida a los escasos canales institucionales de participación. En este sentido, ver anexo 4, en donde se muestra con detalle la evolución de la estructura organizativa del Distrito Federal y sus implicaciones en materia de participación ciudadana.

- 3) Organizaciones de comerciantes formales e informales (actores económicos).
- 4) Organizaciones políticas: representadas por los principales partidos políticos que operan en el D.F. (PRI, PAN, PRD, PT y PVEM), por las agrupaciones ciudadanas de carácter político que realizan actividades relacionadas con la defensa de los derechos ciudadanos (actores políticos).

A continuación se presenta un listado de las organizaciones sociales del Distrito Federal, identificada por Álvarez y Ziccardi (2000), que operaban en el año 2000, y que puede ser utilizado como referencia para definir los actores a ser incorporados en los procesos de presupuesto participativo:

Tabla 3.8: Organizaciones sociales del Distrito Federal para el año 2000

Tipo de organización	Categoría	Organización
De comerciantes	Formales	<ul style="list-style-type: none"> - Mercados Unificados del D.F. - Movimiento Unificado de Mercados Populares. - Mercados Unificados de Comerciantes de México.
	Informales	<ul style="list-style-type: none"> - Movimiento Antorcha Popular en el D.F. - Unión de Vendedores Ambulantes Pro Libertad. - Asociación de Comerciantes Ambulantes del Centro Histórico.
Políticas	Con registro en el IFE	<ul style="list-style-type: none"> - Causa Ciudadana. - Agrupación para la Integración de los Ciudadanos del D.F. - Alianza de Organizaciones Sociales. - Alternativa Urbana y Social. - Avance Ciudadano. - Ciudadanos Unidos por México. - Comité de Defensa Popular del Valle de México. - Consejo Mexicano de Unidad. - Coordinadora Ciudadana del D.F. - Cultura Popular. - Expresión Ciudadana Ricardo Flores Magón. - Frente de Acción Cívica del D.F. - Frente del Pueblo. - Frente de Participación Ciudadana en el D.F. - Fuerza Democrática. - México Joven, AC - Movimiento Civil 21 - Mujeres Insurgentes Proyecto Ciudadano. - Sociedad y Desarrollo (Impulso Ciudadano). - Unidad Ciudadana por el Cambio. - Unidad Ciudadana en Acción. - Unidad Nacional Interdisciplinaria de Ciudadanos en el D.F. - Vida Digna.

Fuente: Álvarez y Ziccardi, 2000: 686

Tabla 3.8: Organizaciones sociales del Distrito Federal para el año 2000 (continuación)

Tipo de organización	Categoría	Organización
Políticas	Sin registro en el IFE	<ul style="list-style-type: none"> - Movimiento Ciudadano por la Democracia. - Alianza Cívica, AC - Mujeres en Lucha por la Democracia. - UNE. Ciudadanos en Movimiento. - Frente Popular Independiente. - Desarrollo Humano Integral y Acción Ciudadana, AC. - Politécnicos por la Democracia. - Convergencia de Organizaciones Civiles por la Democracia.
De la Sociedad Civil	Mujeres y feminismo	<ul style="list-style-type: none"> - Grupo de Información en Reproducción Elegida. - Asociación Mexicana contra la Violencia hacia las Mujeres. - Mujeres en Acción Sindical. - APIS, AC, Fundación para la Equidad. - Asociación Nacional Cívica Femenina. - Salud Integral para las Mujeres. - Servicios Integrales para las Mujeres. - Asamblea Nacional de Mujeres. - Movimiento Amplio de Mujeres. - Grupos de Educación Popular con Mujeres. - Regional de Mujeres de la UPREZ. - Movimiento Nacional de la Mujer.
	Jóvenes	<ul style="list-style-type: none"> - Movimiento Nacional de la Juventud. - Unificación Universitaria. - Frente Juvenil Revolucionario. - Consejo Popular Juvenil de Santa FE (Unión de Bandas).
	Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> - Academia Mexicana de Derechos Humanos. - Centro Nacional de Comunicación Social. - Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria. - Centro de Derechos Humanos Agustín Pro. - Centro Antonio Montesinos. - Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos. - Frente Único Nacional de Derechos Humanos.
	Profesionales	<ul style="list-style-type: none"> - Colegio de Arquitectos e Ingenieros Civiles. - Asociación Nacional de Abogados Democráticos.
	Promoción, desarrollo comunitario, vivienda y servicios	<ul style="list-style-type: none"> - Fondo de Apoyo Mutuo. - Centro Cívico de Solidaridad, AC - Desarrollo y Paz. - Equipo Pueblo. - Enlace Comunitario y Capacitación. - Sociedad Mexicana de Instituciones de Asistencia Privada. - Promoción del Desarrollo Popular. - Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento. - Fomento Solidario para la Vivienda. - Casa y Ciudad. - Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos. - HIC-México.
	Salud	<ul style="list-style-type: none"> - Red de Grupos para la Salud de la Mujer y el Niño. - Promoción de Servicios en Salud y Educación Popular.

Fuente: Álvarez y Ziccardi, 2000: 686

Tabla 3.8: Organizaciones sociales del Distrito Federal para el año 2000 (continuación)

Tipo de organización	Categoría	Organización
De la Sociedad Civil	Moral y familia	<ul style="list-style-type: none"> - Comité Nacional Pro Vida. - Enlace. - Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana. - Centro Cívico de Solidaridad.
	Homosexuales	<ul style="list-style-type: none"> - Colectivo Sol. - Círculo Cultural Gay.
Territoriales	Colonos	<ul style="list-style-type: none"> - Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata. - Frente Popular Francisco Villa Independiente. - Unión Popular Nueva Tenochtitlan. - Asamblea de Barrios Independiente Azcapotzalco. - Asamblea de Barrios de la Ciudad de México. - Asamblea de Barrios Patria Nueva. - Unión de Colonias Populares. - Central Unitaria de Trabajadores. - Lucha Independiente por una Vivienda Digna. - Movimiento Popular de Pueblos y Colonias del Sur. - Movimiento de Lomas de la Era. - Movimiento Popular Independiente. - Unión de Colonos de Santo Domingo.
	Vecinos	<ul style="list-style-type: none"> - Zona Especial de Desarrollo Controlado (Zedec) Polanco. - Zedec Barranca de Tarango. - Zedec Centro Histórico de Coyoacán. - Zedec del Carmen Coyoacán. - Zedec Romero de Terreros. - Consejo Ciudadano de la Delegación Benito Juárez. - Asociación de Residentes del Barrio Santa Catarina y San Francisco Coyoacán. - Asociación de Residentes de la Colonia del Carmen Coyoacán, AC - Comités Vecinales de la Delegación Iztacalco. - Comités Vecinales de la Delegación Venustiano Carranza. - Convergencia Tlalpan. - Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre. - Unión de Vecinos de la Colonia Guerrero. - Unión Popular Valle Gómez. - Coordinadora de Cuartos de Azotea de Tlatelolco- Unión de Cuartos de Azotea e Inquilinos. - Asociación de Amigos Residentes del Centro Coyoacán. - Calpulli-Nápoles.
	Ecologistas y ambientalistas	<ul style="list-style-type: none"> - Unión de Grupos Ambientalistas. - Asociación Ecológica de Coyoacán del perímetro Centro Histórico. - Asociación Pro Conservación de los Jardines y Monumentos de Coyoacán, AC - Movimiento Ecologista Mexicano. - Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, AC - Asociación de Corredores del Bosque de Chapultepec. - Grupo Ecológico de Xochimilco. - Greenpeace México - Pacto de Grupos Ecologistas. - Asociación Nacional Pro Mejoramiento del Medio Ambiente. - Grupo de Estudios Ambientalistas.
	Defensa del patrimonio histórico y arquitectónico	<ul style="list-style-type: none"> - Patronato de Amigos del Centro Histórico de Coyoacán. - Defensa del Barrio de la Conchita, AC

Fuente: Álvarez y Ziccardi, 2000: 686

3.4 DEFINICIÓN Y MANEJO PRESUPUESTAL EN LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL

La programación del gasto público del Distrito Federal se basa en las orientaciones, lineamientos y políticas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Programa General y en el Programa Operativo. De acuerdo al Código Financiero del Distrito Federal (CFDF), el Programa General de Desarrollo del D.F. es el documento rector que contiene las directrices generales del desarrollo social, económico y del ordenamiento territorial, mientras que el Programa Operativo cuantifica los objetivos y metas previstos en el Programa General, los programas sectoriales, institucionales, especiales y delegacionales, para la asignación de los recursos presupuestales.

En la elaboración del Programa Operativo pueden participar diversos grupos sociales y la ciudadanía, a través de la consulta pública, del control y evaluación y de la concertación e inducción conforme a la Ley de Planeación, a fin de que la ciudadanía exprese sus opiniones tanto en la formulación, como en la actualización y ejecución de dicho Programa. De este Programa Operativo se deriva el Programa Operativo Anual (POA), que sirve de base para la integración de los anteproyectos de presupuestos anuales de las delegaciones. En este sentido, cada delegación define su POA, en donde presenta el total de los recursos que serán utilizados para cubrir las necesidades de un año⁴².

3.4.1 Del proceso de elaboración de presupuestos delegacionales

En la primera quincena de octubre, la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, comunica la previsión de ingresos a las Delegaciones, quienes a través de sus Direcciones Generales y áreas operativas, diseñan sus propuestas o anteproyectos de Programas Operativos Anuales. Estas propuestas son revisadas y aprobadas por las Direcciones Generales de Administración y por los Jefes Delegacionales.

Los anteproyectos son enviados al Jefe de Gobierno del Distrito Federal a más tardar el 31 de octubre, quien se los hace llegar a la Secretaría de Finanzas para que elabore el

⁴² El POA de una Delegación incluye gastos tanto de construcción y mantenimiento de obras, servicios urbanos, programas sociales; como los necesarios para operar la administración: luz, agua, teléfono; personal, prestaciones sociales, entre otros.

Proyecto de Iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos. Esta Secretaría puede hacer observaciones a la propuesta de las Delegaciones sobre los recursos solicitados en general, y sobre los techos o límites presupuestales para cada uno de los conceptos en particular. En este sentido, de existir observaciones, la Secretaría de Finanzas regresa el anteproyecto de POA a las Delegaciones para que realicen los ajustes necesarios (o justificar mejor las propuestas).

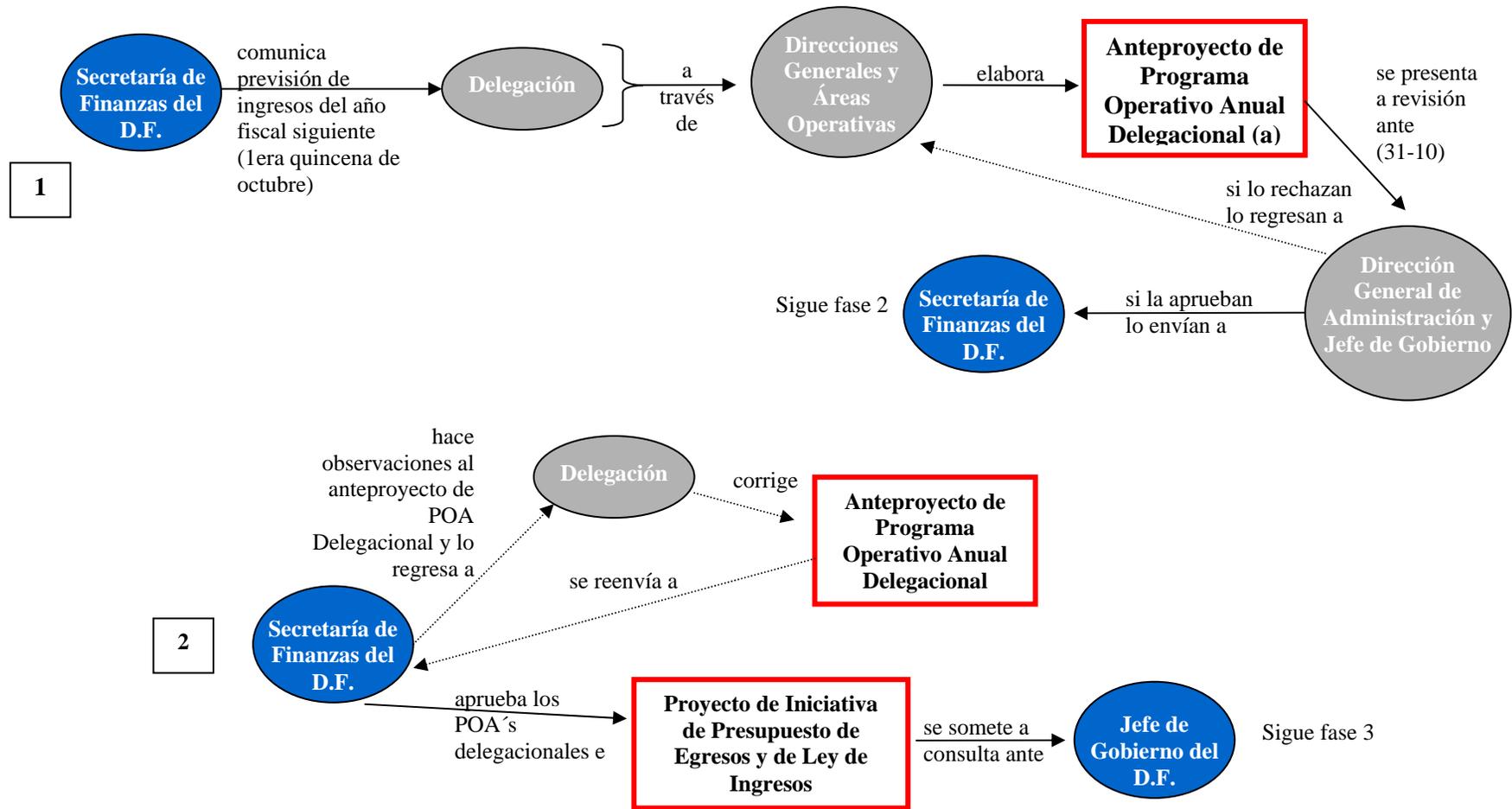
Una vez que las Delegaciones devuelven los anteproyectos de los POA's con los ajustes a la Secretaría de Finanzas, esta realiza los últimos cambios e integra el Programa Operativo de la Administración Pública del D.F., el cual somete a consulta del Jefe de Gobierno, quien de aprobarlo, lo presenta ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con fecha límite 30 de noviembre, y ante el Presidente de la República.

En el nivel Federal, el Presidente, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realiza una propuesta de montos de endeudamiento del Distrito Federal, tomando como base el Programa Operativo presentado por el Jefe de Gobierno, y se lo envía al Congreso de la Unión para su aprobación. Una vez que se aprueban los montos de endeudamiento, estos son enviados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, quien los toma como referencia para la definición del presupuesto.

La Asamblea, a través de sus Comisiones de Hacienda, y Presupuesto y Cuenta Pública, evalúa los procedimientos técnicos y operativos del Programa, verifica que cumplan con la normatividad vigente, y que se justifiquen socialmente, además de que sea viable su ejecución; para luego corregirlo y aprobarlo en diciembre, y emitir el Decreto de Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, el cual rige el ejercicio fiscal del año siguiente (inicia el 1° de enero y culmina el 31 de diciembre). En el curso del año, las Delegaciones informan al Jefe de Gobierno sobre los resultados alcanzados en materia de gestión del presupuesto, quien a su vez rinde cuentas a la Asamblea Legislativa y al Presidente de la República, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre la aplicación del gasto público en los programas con que opera el Distrito Federal.

En la figura 3.2 se expone el diagrama de elaboración de presupuestos de las delegaciones del Distrito Federal:

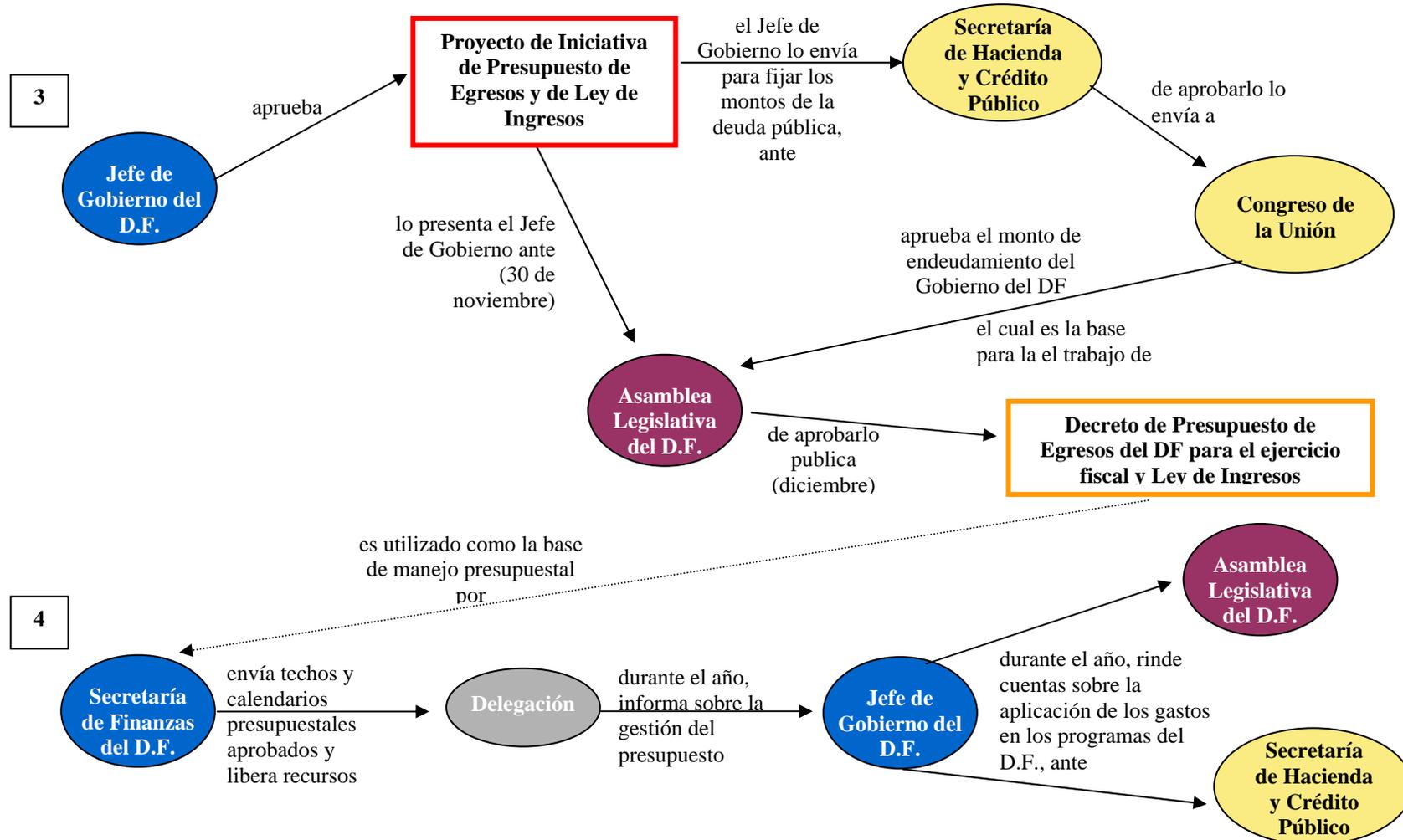
Figura 3.2: Proceso de elaboración de los presupuestos delegacionales



Nota: (a) Se hace con base al Programa General de Desarrollo del D.F., el Programa Operativo del D.F. y el Programa Delegacional formulado por el Jefe Delegacional con vigencia de 3 años.

Fuente: elaboración propia a partir de la información expuesta en el Código Financiero del Distrito Federal

Figura 3.2: Proceso de elaboración de los presupuestos delegacionales (continuación)



Fuente: elaboración propia a partir de la información expuesta en el Código Financiero del Distrito Federal

3.4.2 Criterios de distribución de recursos

De acuerdo al Código Financiero del Distrito Federal, el gasto público comprende erogaciones por concepto de: gasto corriente, inversión física, inversión financiera, pagos de pasivo o deuda pública y pagos por responsabilidad patrimonial (art. 457), y en el caso de las Delegaciones del Distrito Federal, los recursos para este gasto se distribuyen de acuerdo a 4 criterios específicos (art. 451):

- 1) Población.
- 2) Marginación.
- 3) Infraestructura.
- 4) Equipamiento Urbano.

De implementarse el presupuesto participativo en las Delegaciones del Distrito Federal, se haría un doble ejercicio de distribución de recursos a través de criterios: el primero, de parte del Gobierno del D.F., aplicando los criterios establecidos por el Código Financiero, y el segundo, de parte de las Delegaciones, distribuyendo los recursos en función de los criterios que se definan internamente. A manera de referencia, a continuación se presenta la distribución de recursos a las Delegaciones de parte del Gobierno del Distrito Federal para el año 2006.

Tabla 3.9: Erogaciones previstas por las delegaciones del D.F. para el ejercicio fiscal 2006

Delegación	Erogaciones previstas	%	Pesos per cápita (a)
Iztapalapa	2'371'274,251	13.38	1,302
Gustavo A. Madero	2'140'270,548	12.08	1,794
Cuauhtémoc	1'620'254,861	9.14	3,108
Álvaro Obregón	1'247'331,115	7.04	1,765
Venustiano Carranza	1'216'305,336	6.86	2,718
Coyoacán	1'114'268,646	6.29	1,774
Tlalpan	1'100'805,169	6.21	1,812
Miguel Hidalgo	1'079'520,539	6.09	3,054
Xochimilco	908'018,744	5.12	2,245
Iztacalco	874'026,525	4.93	2,213
Azcapotzalco	852'922,769	4.81	2,005
Benito Juárez	828'642,945	4.68	2,334
Tláhuac	743'917,557	4.20	2,162
Cuajimalpa de Morelos	541'858,792	3.06	3,121
La Magdalena Contreras	540'614,966	3.05	2,362
Milpa Alta	538'233,476	3.04	4,644
Total (pesos)	17'718'266,239	100	

Nota: (a) se calculó en base a la población del 2005.

Fuente: elaboración propia a partir de la información expuesta en el artículo 5 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2006.

3.4.3 De la autonomía de gestión de presupuestos de las Delegaciones

De acuerdo al artículo 488 del Código Financiero, las delegaciones ejercen con autonomía de gestión sus presupuestos, observando los acuerdos administrativos de carácter general de la administración pública Central, y respetando los “techos” presupuestales de los programas definidos en el Decreto de Presupuesto de Egresos del D.F. (ver tabla 3.10). Por otro lado, el artículo 112 del Estatuto de Gobierno del D.F., plantea que las transferencias presupuestarias que no afecten programas prioritarios⁴³, son decididas también por el Jefe Delegacional.

Tabla 3.10: Asignación de recursos para las delegaciones del Distrito Federal en el ejercicio fiscal 2006, por programa

Programa	Asignación (pesos)	%
Administración Pública	5'044'326,143	28.47
Infraestructura Ecológica, de Transporte y urbanización	3'695'458,762	20.86
Protección Social	2'176'668,020	12.28
Regulación y Prevención de la Contaminación y Preservación de los Recursos Naturales	1'967'663,235	11.11
Fomento y Desarrollo de la Educación y el Deporte	1'050'324,049	5.93
Cultura y Esparcimiento	795'370,785	4.49
Fomento y Apoyo de los Asentamientos Humanos	767'003,385	4.33
Drenaje y Tratamiento de Aguas Negras	688'000,675	3.88
Agua Potable	574'398,989	3.24
Promoción, Fomento y Regulación de las Actividades Comerciales, Industriales y Servicios	459'105,027	2.59
Servicios de Salud	155'574,670	0.88
Regulación del Transporte Urbano	141'127,500	0.80
Producción y Fomento de la Actividad Agrícola, Forestal y Pecuaria	103'680,714	0.59
Protección Civil	86'682,726	0.49
Fomento del Empleo y la Productividad	6'696,498	0.04
Producción y Comercialización de Bienes y Servicios	6'038,691	0.03
Control y Evaluación de la Gestión Gubernamental	146,370	0.001
Total	17'718'266,239	100

Fuente: elaboración propia a partir de la información expuesta en el artículo 19 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2006

Por último, es importante destacar que dentro de las obligaciones de las Delegaciones en la gestión de sus presupuestos que se estipulan en el artículo 488 del Código Financiero

⁴³ En el artículo 55, fracción I, del Decreto de Presupuesto de Egresos del D.F. para el Ejercicio Fiscal 2006, se mencionan las erogaciones a las que se le da prioridad en ese año.

del Distrito Federal, se reconocen aspectos que pueden servir de base para la implementación del presupuesto participativo, a saber:

- 1) Dar a conocer en sus demarcaciones los montos y destinos de los recursos, es decir, que deben ejercer un postulado que se maneja en el presupuesto participativo: rendición de cuentas a la población.
- 2) Asegurar una amplia participación ciudadana, lo que junto a la autonomía en la gestión de sus recursos, les da la posibilidad de invitar a los ciudadanos a definir el Programa Operativo Anual que sirve de base para la elaboración del anteproyecto del presupuesto anual delegacional.
- 3) Procurar introducir la perspectiva de género en todos sus programas y en la distribución de los recursos.

4. EXPERIENCIAS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE TRES DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL

En este capítulo se realiza un análisis comparativo de las experiencias de presupuesto participativo de las delegaciones Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo. La revisión resulta importante por tratarse de ejercicios que fueron realizados en el propio Distrito Federal, en donde se requirió una contextualización de referentes internacionales a las respectivas realidades locales; representando así una fuente importante de elementos para la definición del modelo.

Para facilitar el análisis comparativo, se decidió dividirlo en los siguientes aspectos:

- 1) Antecedentes de las experiencias, en donde se exponen los orígenes de los presupuestos participativos estudiados.
- 2) Los objetivos de las propuestas, en donde además se hace un ejercicio de comparación.
- 3) Cumplimiento de las condiciones iniciales para implementar los presupuestos participativos.
- 4) Proceso metodológico de los presupuestos participativos.
- 5) Estructura de las experiencias de presupuesto participativo, en sus dimensiones: participativa; financiera, fiscal y presupuestaria; normativa y legal; y territorial, y
- 6) Principios rectores del presupuesto participativos presentes en los casos de estudio.

Finalmente, en las conclusiones parciales del capítulo, más que hacer una síntesis de los aspectos relevantes de las experiencias, se expone lo que se aprendió de cada uno de los casos estudiados, como referencia para el diseño del modelo.

4.1 ANTECEDENTES DE LAS EXPERIENCIAS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL

Los programas de presupuesto participativo del Distrito Federal cuentan con un antecedente común: el proceso de reforma política que fue descrito en el capítulo 3⁴⁴. Como comenta Alejandro Luévano (2002), Director de COPEVI⁴⁵, en la primera gestión democrática del Distrito Federal (1997-2000), se discutió en algunos espacios del Gobierno de la Ciudad, la viabilidad de implementar los procesos de presupuesto participativo en el DF y sus delegaciones, figura que ya se conocía en el país desde mediados de los 90's. De manera particular, COPEVI estaba sensibilizando a diferentes segmentos sociales, partidos y Gobierno, para la aplicación de este instrumento de participación ciudadana en los gobiernos locales, pero no hubo gran interés de parte de los gobernantes en turno.

No fue sino hasta el año 2000, con la primera elección de los Jefes Delegacionales de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, cuando se da una oportunidad real para la práctica de ejercicios relacionados con el presupuesto participativo. Las Delegaciones Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo, iniciaron sus programas en el 2001, con los gobiernos de la Lic. Dolores Padierna, del Doctor Gilberto López y Rivas, y el Ing. Arne aus den Ruthen Haag, respectivamente. De los tres casos, sólo la Delegación Miguel Hidalgo era gobernada por un partido de tendencia derechista (Partido de Acción Nacional – PAN), ya que Cuauhtémoc y Tlalpan estaban siendo dirigidas por militantes del Partido de la Revolución Democrática (PRD), de corte izquierdista.

De las tres delegaciones en cuestión, Tlalpan era la más poblada con 581,781 habitantes, seguida por Cuauhtémoc con 516,255 habitantes y Miguel Hidalgo que era habitada por 352,640 personas (INEGI, 2001). De acuerdo a la clasificación por estratos de desarrollo

⁴⁴ Ver acápite 3.2.

⁴⁵ El Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, A.C., es un organismo civil, autónomo, sin fines lucrativos, que opera dentro de tres campos de acción: producción social del hábitat; planeación y políticas territoriales; y gestión democrática; y ha desarrollado un trabajo directo con alrededor de 50 gobiernos municipales del país, en diferentes asesorías, acompañamientos y procesos de formación de funcionarios en diferentes temáticas: legislativa, normativa, administración, estrategia de participación ciudadana y gobernabilidad democrática. Fuente: <http://www2.infotelecom.es/fmc/actualitat/mataro/copevi.html> y Alejandro Luévano.

socioespacial del Distrito Federal, de Rubalcava y Schteingart (2000), Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo son dos delegaciones con un nivel de desarrollo alto, mientras que Tlalpan cuenta con un desarrollo socio-espacial medio⁴⁶. No obstante, de las 85 colonias de Miguel Hidalgo, 58 son populares⁴⁷, en Cuauhtémoc existen 34 colonias populares, y en Tlalpan se cuenta con 170 asentamientos humanos irregulares⁴⁸. Por otro lado, Tlalpan es la única que cuenta con poblaciones rurales, ya que para el año 2005 tenía 118 centros poblados con menos de 15,000 habitantes⁴⁹.

Ahora bien, en Miguel Hidalgo el presupuesto participativo fue diseñado y gestionado por la Coordinación de Participación Ciudadana y Gestión Social de la Delegación⁵⁰, y en el caso de Tlalpan y Cuauhtémoc, los programas contaron con el apoyo de Organizaciones No Gubernamentales: la Dirección General de Participación Ciudadana y Gestión Social de Cuauhtémoc⁵¹ se apoyó en COPEVI, mientras que la Dirección General de Enlace Territorial de Tlalpan⁵² contó con la asesoría del Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”⁵³.

En las delegaciones Cuauhtémoc y Tlalpan, la experiencia de presupuesto participativo de Porto Alegre, fue la principal referencia desde el punto de vista metodológico. En el caso

⁴⁶ Ver acápite 3.1.2 del capítulo 3.

⁴⁷ Fuente: http://www.miguelhidalgo.gob.mx/d_conozca/001_datos_gen.php

⁴⁸ Fuente: <http://www.tlalpan.gob.mx/conoce/geografia/colonias.html#5>

⁴⁹ Fuente: <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/conteo2005/default.asp?c=6790>

⁵⁰ La Delegación cuenta con las siguientes Direcciones Generales: 1) Gerencia Delegacional, 2) Administración, 3) Desarrollo Delegacional, 4) Desarrollo Social, 5) Jurídica y de Gobierno, 6) Obras y Desarrollo Urbano y 7) Servicios Urbanos.

⁵¹ En esta Delegación, además de la Dirección General de Participación Ciudadana y Gestión Social existen otras 6 Direcciones Generales: Jurídica y de Gobierno, Administración, Obras y Desarrollo Urbano, Servicios Urbanos, Desarrollo Social y Seguridad Pública. El directorio delegacional se completa con la Oficina del Jefe Delegacional, la Coordinación de Asesores y las Direcciones Territoriales.

⁵² La estructura delegacional de Tlalpan esta conformada por la Oficina del Jefe Delegacional y por 7 Direcciones Generales: Jurídica y de Gobierno, Administración, Obras y Desarrollo Urbano, Servicios Urbanos, Desarrollo Social, Ecología y Desarrollo Sustentable, y Enlace Territorial.

⁵³ El Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, CESEM, es una asociación civil sin fines de lucro. Su campo de acción ha sido el análisis, la defensa y la promoción en el ámbito municipal, como espacio genuino de la ciudadanía. Sus actividades buscan transformar la relación entre autoridades y ciudadanos, para que existan gobiernos democráticos, eficientes y responsables y se mejoren las condiciones de vida de la población. Fuente: <http://www.cesemheribertojara.org.mx/cesem/somos.htm>

de Cuauhtémoc, COPEVI también consideró el presupuesto participativo infantil de Barra Mansa, Brasil; el presupuesto participativo de Buenos Aires, la experiencia de los Órganos Locales de Poder Popular, en Cuba, y la experiencia de las Audiencias Públicas de la Asunción, Paraguay. En el caso de Tlalpan, de acuerdo a Elena Aguilar⁵⁴, además de Porto Alegre, se tomó como referencia el proceso de descentralización de Uruguay.

Por último, se debe destacar que la experiencia de Cuauhtémoc sólo fue desarrollada durante el año 2001, mientras que la de Tlalpan se llevó a cabo entre 2001 y 2003, en los tres años de gobierno del Dr. López y Rivas. La Delegación Miguel Hidalgo, por su parte, ejecutó el presupuesto participativo por cinco años: tres de la administración del Ing. Arne aus den Ruthen Haag (2001-2003) y dos años de la administración del Lic. Fernando Aboitiz Saro (2004-2005), también del Partido de la Acción Nacional (PAN).

4.2 OBJETIVOS DE LAS PROPUESTAS

Para entender el enfoque con el que estaban siendo concebidas estas experiencias, a continuación se presentan los objetivos que se perseguían con la implementación del presupuesto participativo en las delegaciones Cuauhtémoc, Tlalpan⁵⁵ y Miguel Hidalgo:

4.2.1 Cuauhtémoc (Luévano, 2002):

- 1) Consolidar procesos democráticos, con mayor participación y control de la sociedad sobre los asuntos públicos.
- 2) Mayor eficacia y eficiencia administrativa, con transparencia y rendición de cuentas.
- 3) Fortalecer el poder de la ciudadanía y de la sociedad civil autónoma y organizada.
- 4) Construir una nueva relación y cultura política dando fin a las políticas clientelistas, paternalistas y autoritarias.
- 5) Orientar responsable y solidariamente los recursos públicos para la resolución de los problemas de flujo de caja.

⁵⁴ Coordinadora de Participación Ciudadana durante el primer año de implementación del presupuesto participativo.

⁵⁵ Esta experiencia ganó el “Premio Gobierno y Gestión Local” en el año 2002, del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Fundación Ford.

- 6) Articular la solución de las necesidades de la ciudad en el nivel de la unidad territorial, con una visión de futuro del desarrollo integral de la delegación y de la ciudad.

En esta delegación, el presupuesto participativo se inicia como un programa que busca abrir espacios para el debate de ideas entre el gobierno local y la sociedad, en donde pudiese haber libertad de decisión para la aplicación de parte de los recursos públicos delegacionales, en materia de inversión. Su slogan era “Se parte y comparte. Presupuesto Participativo”. No obstante, debido a obstáculos internos y externos que se encontraron al momento de la implementación, luego de seis meses, el equipo de Participación Ciudadana de la Delegación decidió cambiar el presupuesto participativo por una estrategia delegacional para conseguir gobernabilidad en la demarcación, aprovechando la movilidad ciudadana creada.

Se trataba de la instrumentación de las “Agendas Ciudadanas” o “Agendas Territoriales”, con las cuales se buscaba crear las bases de una planeación territorial participativa, en donde la ciudadanía definía líneas estratégicas y programáticas para el mediano y largo plazo, que guiarían el desarrollo territorial y la operación de los Programas Operativos Anuales. Por los alcances de la presente investigación, esta figura de participación no será estudiada, aunque resulta una referencia interesante como propuesta metodológica en materia de planeación participativa, por lo que se consideró pertinente poner al alcance del lector sus objetivos y etapas, los cuales se muestran en el anexo 5.

4.2.2 Tlalpan:

En el caso de la Delegación Tlalpan, la experiencia de presupuesto participativo perseguía los siguientes objetivos (Delegación Tlalpan y CESEM, 2003: 62-63):

- 1) “Favorecer programas que lleven a la consecución de una autonomía real, en la que sean las delegaciones las que decidan sobre sus recursos.
- 2) Promover la intervención corresponsable de autoridades y ciudadanía en la definición de las obras y los servicios urbanos, lo cual repercute en una mejor

planeación delegacional y en la sistematización más precisa de los frentes de obra y servicios a realizar.

- 3) Fortalecer la democracia como práctica en la relación horizontal entre gobierno y sociedad, mejorando la calidad de vida y convivencia social, así como nuevas formas de organización y participación ciudadana.
- 4) Ampliar la participación ciudadana y su calidad para que, mediante un proceso de formación permanente, se construya una visión de desarrollo integral y de apropiación del territorio.
- 5) Coadyuvar a la construcción de una ciudadanía activa, con derechos y obligaciones, con una visión de mediano y largo plazo que busque el beneficio de la mayoría. Que sea crítica, propositiva y corresponsable.”

En este sentido, de acuerdo al documento de la Delegación Tlalpan sobre su experiencia en materia de participación ciudadana (Delegación Tlalpan y CESEM, 2003), el proyecto de presupuesto participativo se diseñó como un instrumento que guiara, tanto la planeación como el proceso de priorización de demandas, en el marco de una estrategia general, y teniendo como norte la “democratización del poder público” y la participación ciudadana. El slogan para el primer año fue “Hacia un presupuesto participativo ¡Juntos decidamos!”, mientras que para el segundo y tercer año era “Hacia un presupuesto participativo ¡Juntos gobernando!”.

En el caso de Tlalpan, llama la atención que en su slogan usaran el término “Hacia...”, porque da la impresión de que se trata de un programa en proceso, que no se había concretado. Al respecto, Elena Aguilar comenta que se eligió ese término, porque en el caso del Distrito Federal y sus delegaciones, las condiciones políticas y de manejo presupuestal no eran comparables a los contextos de las experiencias brasileñas, en donde los gobiernos locales cuentan con contrapesos legislativos locales y con una mayor autonomía en el manejo de sus recursos públicos, por lo que el programa de Tlalpan se inscribía en el marco de la reforma política del DF, donde no se puede hablar aún de una figura de Presupuesto Participativo como tal.

4.2.3 Miguel Hidalgo:

De las tres experiencias analizadas, Miguel Hidalgo fue la única que buscaba un solo objetivo general: “...fomentar la participación vecinal con el fin de que emitan sus opiniones y decidan acerca de la aplicación del presupuesto Delegacional en sus colonias para el siguiente año” (Delegación Miguel Hidalgo, 2005:s/n). Estas opiniones serían recogidas en las Audiencias del Presupuesto Participativo, las cuales estaban dirigidas a todos los ciudadanos que habitaban la colonia. Como se puede apreciar, con el ejercicio del presupuesto participativo se perseguía que los ciudadanos orientaran el destino de los recursos delegacionales para sus territorios, y no se estipulaba la participación ciudadana en los procesos de evaluación y seguimiento de la aplicación de los recursos.

Si se comparan los objetivos de las tres experiencias es posible encontrar algunas semejanzas y diferencias importantes. En el caso de Cuauhtémoc y Tlalpan, el presupuesto participativo fue concebido como una herramienta para el fortalecimiento del ejercicio democrático, para crear una nueva relación horizontal Gobierno-Sociedad, a través de la cual la población de los respectivos territorios, tendrían la posibilidad de ser corresponsables en los asuntos públicos, específicamente en la orientación de los recursos económicos; y en el caso de Tlalpan, en la definición de las obras y los servicios urbanos. Por otro lado, en ambas delegaciones se esperaba que con la implementación del presupuesto participativo, los procesos participativos promovieran soluciones con una visión de mediano y largo plazos, y el desarrollo integral del territorio, partiendo de la realidad a nivel de barrio y colonia.

En cuanto a las diferencias, en el caso de Cuauhtémoc se deja claro que con la implementación de un ejercicio de esta naturaleza, es necesario el fortalecimiento de la autonomía y organización ciudadana existente, mientras que en Tlalpan, se apuntaba más hacia nuevas formas de organización y participación ciudadana. Por otra parte, en Tlalpan se pensaba que con el presupuesto participativo se iba a promover la autonomía delegacional en el manejo de los recursos públicos, y que representaba una herramienta para hacer escuela de ciudadanía, en donde se formarían ciudadanos activos, críticos, propositivos, corresponsables y que buscaran el beneficio común con una visión de

mediano y largo plazos. Este carácter formativo del presupuesto participativo se encontraba ausente en los objetivos de Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, y en este último caso, la experiencia era concebida más como un mecanismo para recoger la opinión de los ciudadanos y orientar el destino de los recursos públicos delegacionales a ser ejercidos en el territorio delegacional, que de cogestión.

4.3 DE LAS CONDICIONES BÁSICAS INICIALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

En la tabla 4.1 se presentan las condiciones básicas que deberían cumplirse para la implementación de un presupuesto participativo, y si los tres casos de estudio las cumplieron o no, lo cual se dedujo del contexto inicial de estas experiencias en materia política, económica y social.

Tabla 4.1: Cumplimiento de las condiciones básicas iniciales de los presupuestos participativos en las experiencias de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo

Condiciones básicas	Cuauhtémoc	Tlalpan	Miguel Hidalgo
1) Clara voluntad política del jefe de gobierno local y de las autoridades locales, para la gestión compartida de los recursos públicos.	X	X	X
2) Presencia e interés de las organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía en general.			
3) Ciudadanía movilizada con cultura popular de participación y de relaciones entre el gobierno local y la sociedad.			
4) Voluntad de capacitar a la población y a los funcionarios municipales en materia de presupuesto en general y de presupuestos participativos en particular.		X	
5) Clara definición de las reglas de juego conjuntamente con la población o sus representantes.	X	X	X
6) Posibilidad de informar a la población de los pasos del proceso.	X	X	X
7) Posibilidad de fomentar una distribución más justa de los recursos.			

Fuente: elaboración propia en función de las referencias expuestas en el acápite 1.3 del marco de referencia.

Como se puede apreciar, en los tres casos existió la voluntad de los Jefes Delegacionales para implementar el Presupuesto Participativo, pero no se contó con la presencia e interés de la ciudadanía en general, especialmente de los grupos políticos y de las organizaciones sociales. Por otro lado, en Cuauhtémoc y Tlalpan se contó con el interés de dos

organizaciones de la Sociedad Civil (COPEVI-Cuauhtémoc y CESEM-Tlalpan), para apoyar los ejercicios.

En las tres delegaciones la ciudadanía venía arrastrando una inercia de falta de cultura popular de participación, producto de la poca disposición de las autoridades locales y centrales del Distrito Federal, por abrir espacios de participación, representación y de relaciones horizontales Gobierno-Sociedad. Por otro lado, en las tres delegaciones tampoco existía la posibilidad real de fomentar una distribución más justa de los recursos públicos, ya que si bien es cierto que los ciudadanos ahora tendrían la oportunidad de definir el destino de los recursos públicos, el hecho de que el manejo de los techos presupuestales se manejara a través de una “mera” actualización sin considerar las nuevas dinámicas sociales, económicas y urbanas, impedía que los equipos de gobierno tuvieran un margen de maniobra mayor para la consecución de las demandas ciudadanas, y por consiguiente, más justa.

Por último, a pesar de las limitaciones presupuestarias de las delegaciones estudiadas, existía la posibilidad de informar a la población sobre los pasos del proceso, y había reglas de juego claras, a pesar de que no hubiesen sido definidas conjuntamente con la población o sus representantes. Por otro lado, Tlalpan fue la única en mostrar voluntad para capacitar a la población, sobre el ejercicio del presupuesto participativo y de elaboración presupuestal⁵⁶.

4.4 PROCESOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE CUAUHTÉMOC, TLALPAN Y MIGUEL HIDALGO

Para facilitar la comprensión de los procesos que siguieron las Delegaciones de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo para llevar adelante sus presupuestos participativos, primero se presenta la descripción de las etapas seguidas en cada caso, en cuanto a tiempos y actividades. Luego, cada proceso se representa gráficamente,

⁵⁶ Esta Delegación realizó en el 2001 cinco talleres zonales sobre presupuesto participativo y dio asesoría técnica para la entrega de propuestas; y en el 2002 realizó un Diplomado Ciudadano y un curso de capacitación técnica para la supervisión de obra (Delegación Tlalpan y CESEM, 2003:67).

destacando la relación de actores e instancias de participación⁵⁷. Como se hizo en el análisis de las experiencias internacionales, en estas representaciones gráficas se utiliza el mismo formato para simbolizar los actores (óvalos), instancias de participación (recuadros) y resultados o productos (octágonos).

4.4.1 Presupuesto participativo de Cuauhtémoc: “Se parte y Comparte”⁵⁸

El proceso se iniciaba con la convocatoria a vecinos y una campaña de difusión de la iniciativa, realizada durante el mes de junio por parte de la Delegación y las subdelegaciones territoriales (6), y en la primera semana del mes de junio se realizaban talleres de formación de Comités Vecinales sobre el ejercicio de Presupuesto Participativo.

El ejercicio de presupuesto participativo de la Delegación Cuauhtémoc fue concebido para implementarse en 5 fases, a saber: 1) Consulta ciudadana, 2) Caravana de política social, 3) Asambleas Territoriales, 4) Proyección del presupuesto y 5) Programación del presupuesto; y fue implementado sólo en el primer año de gestión de la Lic. Dolores Padierna, 2001. A continuación se describen cada una de las fases.

1) Consulta Ciudadana (julio)

En esta fase se buscaba conocer las necesidades de la población de la Delegación, para lo cual se realizó una Consulta Ciudadana en julio de 2001, y se instalaron 54 mesas de consulta, una por cada colonia o barrio de la demarcación. Durante 3 días, estas mesas sirvieron para recoger la percepción de los colonos sobre sus problemas más urgentes, a través de 3 tipos de instrumentos previamente elaborados: uno para niños, uno para jóvenes y uno para adultos.

⁵⁷ Los textos que aparecen en la representación gráfica de los procesos, fueron redactados en tiempo presente (por cuestión de estilo de presentación), a pesar de que ninguno de ellos esté operativo.

⁵⁸ La información que se expone en este acápite, fue tomada principalmente del trabajo “O Orcamento Participativo na Cidade do México. Os Primeiros Passos, Alcances, Limites e Desafios” de Alejandro Luévano (2002); de las entrevistas realizadas en diciembre de 2005 a Alejandro Luévano, Director de COPEVI, y a la Lic. Irma Lara, asesora especializada de COPEVI y Subdirectora de Control y Gestión de la Dirección General de Participación Ciudadana de la Delegación Cuauhtémoc 2002-2003; y del material de trabajo de COPEVI sobre el Presupuesto Participativo de Cuauhtémoc.

En el instrumento de los adultos, se les pedía jerarquizar las 7 necesidades o problemas más urgentes por solucionar en cuatro escalas territoriales: 1) su colonia, barrio o Unidad Habitacional, 2) su Subdelegación Territorial, 3) la Delegación y 4) la Ciudad; y además les solicitaban que para cada una de las prioridades señaladas, propusieran soluciones. Por su parte, los jóvenes priorizaban 5 de 20 opciones previamente seleccionadas, a partir de comentarios, sugerencias y demandas recibidas; y a los niños se les pedía priorizar 5 entre 10 necesidades comunes y derechos de este sector de la población.

2) Caravana de política social (julio-agosto)

Esta fase consistía en la realización de foros públicos, en donde se debatían los temas más relevantes de las Delegación: 1) Violencia y Convivencia. Una acción ciudadana, reconstruyendo el tejido social; 2) Identidades y Cultura. Barrios, raíces y diversidades; 3) Ciudadanía, 4) Desarrollo Urbano y Sustentabilidad. Un futuro sustentable para el área central de la ciudad; 5) Desarrollo e inclusión social. Prioridades para un gobierno democrático; y 6) Gobernando con la Esperanza. Participación Ciudadana y Mujeres.

A estos foros fue convocada la población en general, así como a los principales actores sociales, líderes sociales, organizaciones sociales y de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, representantes de grupos, empresarios y comerciantes, líderes de opinión, autoridades locales, especialistas, académicos, entre otros. El objetivo era discutir los temas priorizados por la población en la Consulta Ciudadana, las propuestas, así como los programas y los proyectos delegacionales. Además, las autoridades de la demarcación buscaban también validar sus programas y proyectos, para llegar incluso a darles un nuevo sentido.

3) Asambleas Territoriales (agosto)

Se trata de Asambleas con los vecinos de cada una de las colonias que conforman el territorio de Cuauhtémoc, para presentarles los resultados de la Consulta Ciudadana y de la Caravana, referidos a su territorio (para estimularlos a escuchar, analizar y discutir); así como el contenido de los planes y programas que se estaban llevando a cabo en la Delegación y en las Subdelegaciones. En estas Asambleas, se buscaba también conocer la opinión y percepción de los vecinos acerca de estos programas y problemas, y recoger sus

propuestas de acción e intervención. El fin último era hacer que la población en general y la Sociedad Civil, formaran parte del trabajo delegacional.

Se debe destacar que fueron realizadas tantas Asambleas como fueron necesarias, y que las mismas fueron diseñadas con planes de trabajo adaptados a los problemas planteados por los vecinos de cada colonia, que en muchos casos fueron similares. Se trabajaba por Unidades Territoriales.

4) Proyección del presupuesto (agosto)

Esta fase era realizada dentro de la Delegación Cuauhtémoc. Consistía en hacer una estimación de lo que la Delegación podía obtener por concepto de presupuesto, basada en cifras y datos estadísticos de las tendencias de los 2 años anteriores y de la situación económica del país; y así, hacer un estimado del presupuesto mínimo posible para el año fiscal siguiente, de forma de poder discutir con la población cuánto y para qué destinar esos recursos.

5) Programación del presupuesto (agosto)

Una vez obtenida la información necesaria y argumentada por parte de los habitantes de las diversas colonias, se activaba una fase en donde se debatía, mediante reuniones y asambleas por cada colonia, barrio o Unidad Habitacional, sobre cómo se debería gastar el presupuesto; era una especie de negociación con la población para definir el destino de los recursos. A partir de este momento, las autoridades contaban con las bases para distribuir los recursos en cada colonia de la demarcación territorial. No obstante, se debe comentar que la definición definitiva del destino de los recursos era realizada por las autoridades delegacionales en un segundo momento, partiendo de los siguientes criterios:

- Grado de marginalidad.
- Número total de habitantes por colonia.
- Grado de conflictividad.

Una vez definido el presupuesto definitivo por la Delegación, es presentado en todas las Unidades Territoriales y en las 6 Subdelegaciones Territoriales de la demarcación, y se integra el Programa Operativo Anual Delegacional, que se entrega a la Secretaría de

Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, para dar inicio a la siguiente etapa del proceso de definición del presupuesto delegacional a nivel del gobierno central y federal⁵⁹.

6) Evaluación (diciembre)

Al final del proceso, se proponía la realización de reuniones para la evaluación de la iniciativa de parte del equipo de gobierno y los vecinos, y a principios del año siguiente, la presentación en Asambleas Vecinales del Presupuesto de Egresos aprobado. Ahora bien, se debe destacar que en un primer momento, se consideró la elección de Delegados en la Asambleas Territoriales, en función del número de asistentes (como en la experiencia de Porto Alegre), y en la conformación de un Consejo Delegacional del Presupuesto Participativo, integrado por Consejeros electos, concebido como un espacio de negociación y concertación, en donde participaran los representantes zonales y de las áreas de administración, finanzas y participación ciudadana de la Delegación.

Al igual que el Consejo de Porto Alegre, en el marco del Consejo de Cuauhtémoc se planteaba realizar la revisión y definición final de las prioridades; cuantificar las inversiones a realizarse en las diferentes zonas de la demarcación, y dar seguimiento a la implementación de los programas aprobados en la presupuestación. Se debe aclarar que este Consejo nunca se formó, y que el ejercicio de Presupuesto Participativo de Cuauhtémoc sólo llegó hasta la Consulta Ciudadana. De acuerdo a Alejandro Luévano, las prioridades que fueron definidas en esta Consulta, fueron tomadas en cuenta por la Delegación para definir la inversión del año siguiente (2002), pero no se aplicó toda la metodología.

⁵⁹ Ver acápite 3.4.1 del capítulo 3.

Figura 4.1: Diagrama de relación de actores e instancias de participación del presupuesto participativo de Cuauhtémoc

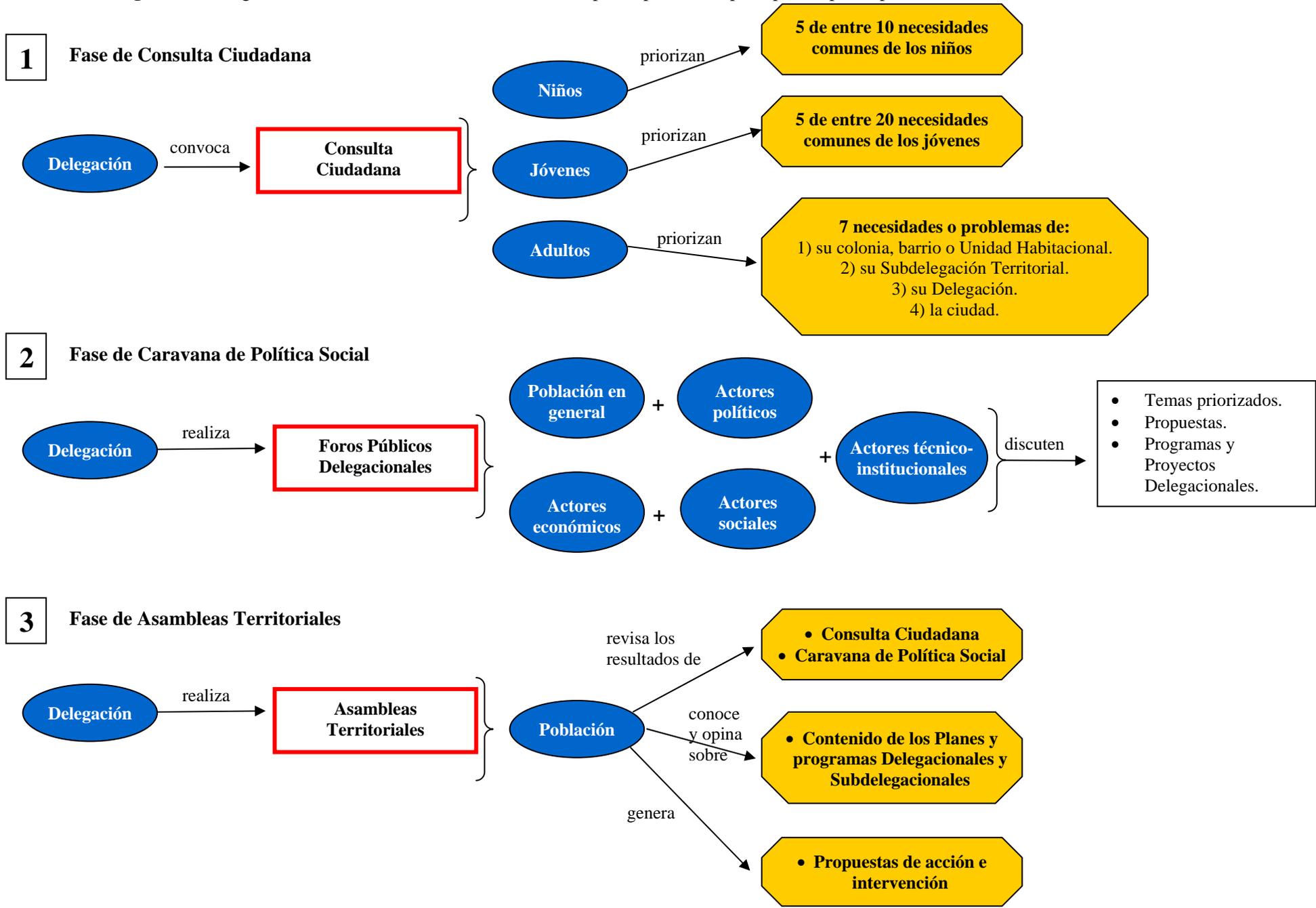
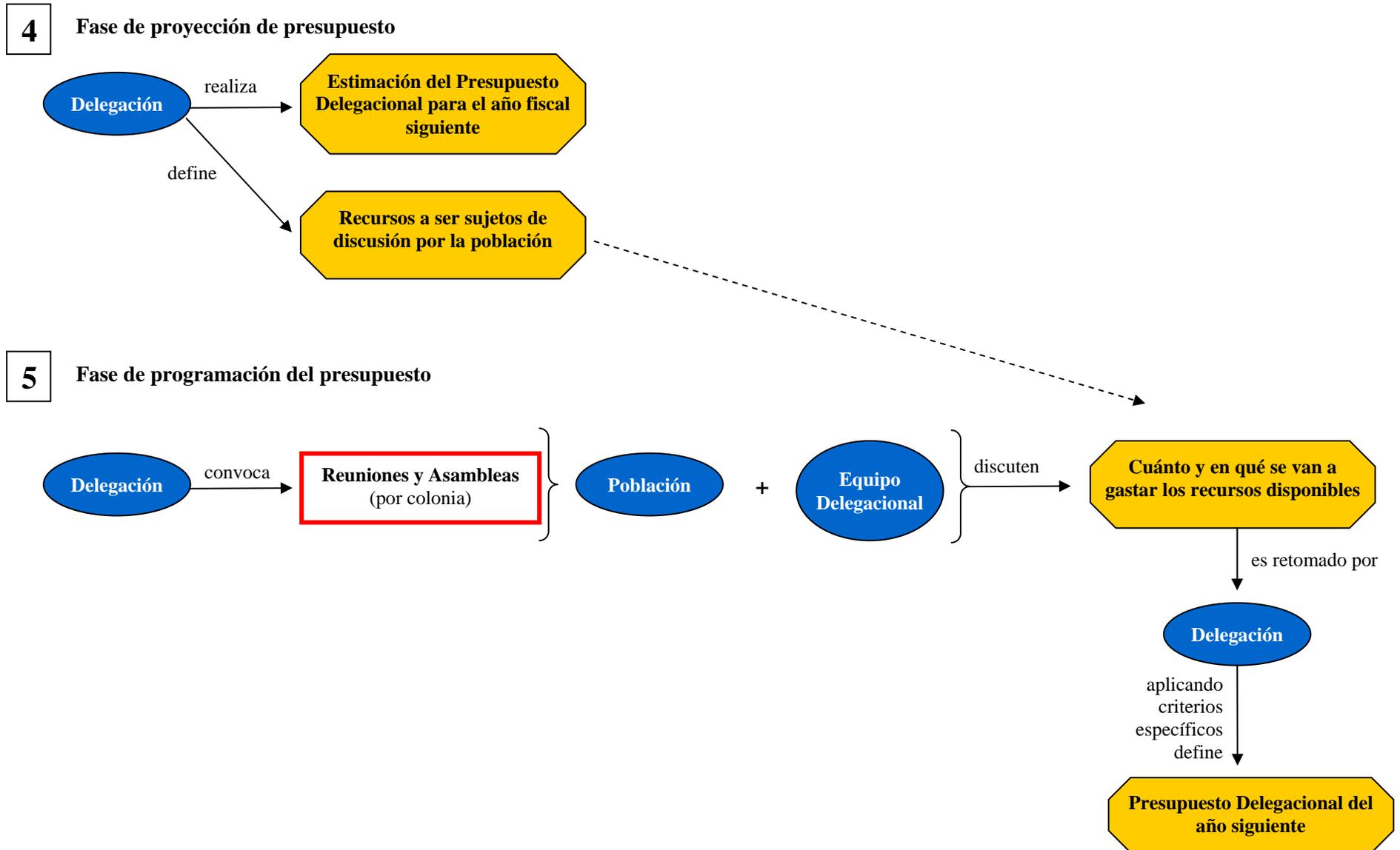


Figura 4.1: Diagrama de relación de actores e instancias de participación del presupuesto participativo de Cuauhtémoc (continuación)



4.4.2 Presupuesto participativo de Tlalpan: “Hacia un presupuesto participativo”⁶⁰

Previo a la implementación del ejercicio de presupuesto participativo en Tlalpan, se realizó una valoración de las formas de participación y organización de los Comités Vecinales, organizaciones sociales y ciudadanos comunes, en las Zonas Territoriales que conforman la delegación. Este análisis se hizo para estudiar la factibilidad de implementación de esta figura de participación ciudadana, y acompañó además la revisión de los aspectos normativos y financieros de la Delegación, para su más adecuada inserción.

El proceso de Tlalpan fue diseñado para ser realizado en cinco etapas generales, a saber: 1) Difusión, información y asesoría; 2) Capacitación y formación de equipos de monitoreo; 3) Entrega de propuestas; 4) Votación en urnas y difusión de resultados; y 5) Elaboración conjunta del anteproyecto de Programa Operativo Anual. Esta experiencia se iniciaba en el mes de marzo y culminaba en agosto⁶¹, y a diferencia de Cuauhtémoc, sí perduró los tres años del gobierno delegacional, en este caso del Dr. Gilberto López y Rivas (2001-2003).

1) Difusión, información y asesoría (marzo-mayo)

Esta etapa duraba tres meses, y en ella el gobierno delegacional comunicaba a los ciudadanos los objetivos, las etapas y formas de participación estipuladas, además de los logros y compromisos del ciclo anterior. En los tres años, esta etapa se iniciaba con un acto de apertura en donde el Jefe Delegacional exponía el propósito, la orientación y las etapas del programa. Otras de las actividades que se estipulaban, eran:

- Entrega de manuales de apoyo, que se dividían en cinco partes: 1) Presentación, en donde el Delegado exponía su postura con respecto al ejercicio; 2) Introducción, en la que justificaba el programa de Presupuesto Participativo y se exponían algunos resultados del año anterior; 3) “El presupuesto participativo

⁶⁰ Este acápite se desarrolló a partir de la información expuesta en Delegación Tlalpan y CESEM (2003); en los manuales de apoyo de la Delegación Tlalpan de los años 2001 y 2002 sobre el Presupuesto Participativo, y en la entrevista realizada al Ing. Roberto Morales Noble, Director General de Enlace Territorial de Tlalpan en el período 2001-2003, y a la Lic. Elena Aguilar, Coordinadora de Participación Ciudadana de Tlalpan en el año 2001.

⁶¹ El primer año el proceso se inicia en el mes de junio.

como eje de la democracia”, en donde se explicaba el proceso de elaboración de los presupuestos delegacionales (desde la elaboración de los Programas Operativos Anuales hasta su presentación ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal) y se definía el programa “Hacia un presupuesto participativo”; 4) Procedimiento por etapas, en donde como su nombre lo indica, se explicaban los pasos que planteaban para el proceso; y 5) Anexos, en el que se incluían formatos para la entrega de propuestas⁶², acompañado de las instrucciones de llenado. La intención era que las personas recortaran estos formatos y los entregaran con sus respectivas propuestas. Por último, en estos manuales de apoyo aparecía la ubicación y los teléfono de las zonas territoriales, de la Coordinación de Participación Ciudadana y del Centro de Servicios de Atención Ciudadana (CESAC), además del mapa de la Delegación y del directorio de la Jefatura Delegacional.

Si bien es cierto que estos manuales de apoyo sólo contaron con un tiraje de 10,000 ejemplares en el año 2001 y 2002, respectivamente (para el 2003 ya no se imprimieron manuales), un número bajo si se toma en cuenta que para el año 2000 la población de Tlalpan superaba los 580,000 habitantes (lo que refleja la escasez de recursos con que fue manejado el programa); se debe destacar que fueron diseñados de forma muy didáctica, en términos de diagramación, y con un lenguaje no tan técnico (accesible).

- Instalación de mesas informativas en lugares públicos con alto flujo de personas, en donde a manera de taller, se informaba sobre el proceso del Presupuesto Participativo.
- Publicación del Cuadernillo de Obras por Contrato y de la información de conceptos aprobados por el Subprograma Prevención del Delito, con el objeto de que los vecinos no propusieran obras que ya estaban en la lista de proyectos de la Delegación.

⁶² En el anexo de los manuales se incluían formatos para 16 temas de obras y 2 para servicios urbanos (año 2002). Estos temas fueron seleccionados previamente por la Delegación, en función de las demandas de la población, recogidas antes del inicio del gobierno del Doctor Gilberto López y Rivas.

- Asesorías técnicas a las personas que la requirieran en las oficinas de las cinco coordinaciones territoriales de Tlalpan (Zona 1: Centro de Tlalpan, Zona 2: Villa Coapa, Zona 3: Padierna-Miguel Hidalgo, Zona 4: Ajusco Medio, Zona 5: Pueblos Rurales). En estas asesorías se buscaba aclarar las dudas de los vecinos en cuanto al tipo de obra o servicio a proponer, ubicación y datos básicos en términos cuantitativos, con el fin de afinar sus propuestas y garantizar su viabilidad.

2) Capacitación y formación de equipos de monitoreo (junio-julio)

Con esta etapa se perseguía formar y fortalecer las capacidades técnicas y conceptuales, tanto de los equipos de monitoreo como de los ciudadanos interesados, para acercar los conocimientos de los funcionarios como de la población participante, y mejorar su capacidad de diálogo y de generar propuestas. Esta etapa duraba dos meses. No obstante, una vez conformados los equipos de monitoreo en el primer año, su capacitación era constante a lo largo del año.

En el año 2001, se realizaron talleres de capacitación sobre el presupuesto delegacional en las cinco Zonas Territoriales de la Delegación Tlalpan, en donde la Coordinación de Participación Ciudadana además invitaba al público asistente a ser parte de los equipos de monitoreo ciudadano que operarían en cada zona, dando seguimiento y evaluando el ejercicio, además de generar propuestas territoriales a partir del segundo año. Se debe destacar que este cargo no era remunerado, era voluntario, y que contaron con un reglamento general para regir su actuación, el cual fue elaborado de manera conjunta por ellos y la Coordinación de Participación Ciudadana.

En el primer año, los equipos de monitoreo coordinaron y realizaron recorridos por las distintas zonas de la demarcación, con el objeto de tener una visión más amplia del conjunto del territorio, de las necesidades vecinas, para contar con mejores elementos para priorizar equitativamente. Por otra parte, al final del primer año, los equipos de monitoreo de las 5 zonas territoriales, presentaron en sesión plenaria al Jefe Delegacional, su

evaluación de los logros, deficiencias y retos del programa “Hacia un presupuesto participativo”.

Ya para el segundo año, la capacitación de los equipos de monitoreo estuvo dirigida a la dotación de mayores elementos técnicos, financieros y sociales. De hecho, se organizó un Diplomado Ciudadano, que llevó adelante el CESEM con el apoyo de la Contraloría General del Distrito Federal y la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la Delegación. Por otro lado, se realizó también un curso de capacitación técnica para dar seguimiento a las obras y otro para fortalecer las actividades de contraloría ciudadana. Se buscaba que con la capacitación y la práctica, se lograra una mayor apropiación del programa.

En el segundo y tercer año, los equipos de monitoreo se encargaban de invitar a nuevos integrantes, revisar y validar las propuestas a realizar, y luego presentar propuestas integrales por zona territorial. Con respecto al perfil de los monitores, la única condición que ponía la Delegación era que hubiese interés en participar, sin importar si se trata de un ciudadano independiente o si pertenece a algún tipo de organización política o social, pero desde una perspectiva individual, sin buscar protagonismos y mucho menos imponer prácticas de clientelismo. De acuerdo a Roberto Morales y a Elena Aguilar, esta postura hizo que muchos líderes de organismos políticos y sociales, e incluso representantes de Comités Vecinales, dejaran de participar, permaneciendo únicamente algunas personas de los cuadros medios de estas organizaciones y los ciudadanos independientes.

3) Entrega de propuestas (julio)

Las propuestas de obras y servicios urbanos a realizarse en el ejercicio presupuestal del año siguiente, se recogían a través del formato distribuido como anexo en los manuales de apoyo, y en las coordinaciones territoriales. Estas propuestas eran analizadas desde el punto de vista técnico, normativo y social (viabilidad) por una comisión delegacional, y luego revisadas de manera conjunta por la Delegación y los equipos de monitoreo, quienes seleccionaban las factibles para ser sujetas a votación de parte de la población.

Se debe destacar que las propuestas se podían entregar de forma individual o colectiva, y que en el primer año, a diferencia del segundo y tercero, las propuestas que se presentaron eran muy dispersas, es decir, se trataba de proyectos muy puntuales en donde no se consideraban elementos del contexto urbano que permitieran llegar a propuestas más integrales. En los dos últimos años sí se llegó a este tipo de propuestas integrales, lo que se podría explicar por la capacitación ofrecida por la Delegación tanto a los ciudadanos interesados como a los monitores.

4) Votación en urnas y difusión de resultados (julio-agosto)

Las propuestas seleccionadas por los monitores y la Delegación, eran vaciadas en una boleta de votación por cada unidad territorial (no zonas territoriales). La Coordinación de Atención y Seguimiento de la Dirección General de Enlace Territorial elaboraba las boletas, en donde además se dejaba un espacio para nuevas propuestas. El objetivo era que los vecinos votaran por las tres obras y los tres servicios que consideraba prioritario para su colonia o pueblo.

Estas votaciones se hacían por lo general el último sábado y domingo de julio, o el primer sábado y domingo del mes de agosto, en espacios públicos de la Delegación cuya ubicación se daba a conocer previamente a través de carteles y prensa escrita. Para votar en el primer año era necesario presentar la credencial de elector, y en el segundo y tercero, se pidió traer únicamente un comprobante de domicilio, es decir, que en el primero sólo podían votar los ciudadanos y en el segundo, también el resto de los habitantes y vecinos mayores de edad. En los tres años, el personal de la Delegación estuvo a cargo de las urnas, y a partir del segundo contaron con el apoyo de los equipos de monitores ciudadanos.

5) Elaboración conjunta del anteproyecto de Programa Operativo Anual (agosto)

Una vez realizadas las votaciones, con los resultados obtenidos se elabora una matriz en donde las propuestas aparecen junto con su resultado de votación, y permite determinar cuáles van a ser las obras y servicios susceptibles de realización en el año siguiente, en función de la estimación de los techos presupuestales notificada a las delegaciones por la

Secretaría de Finanzas del Gobierno del DF. El análisis de la matriz está a cargo de la comisión delegacional y de los equipos de monitoreo de las cinco zonas territoriales.

Para esbozar el primer presupuesto global, se consideraban las tres primeras prioridades de cada una de las 147 unidades territoriales de la delegación, las cuales se “confrontaban” con los techos presupuestales por rubro que había tenido Tlalpan en los últimos años. En este sentido, si las obras y servicios votados no coincidían con los montos etiquetados por la Asamblea, se sustituía la primera prioridad de cada unidad territorial con las siguientes. Lo que se buscaba era que al menos una de las obras propuestas en cada unidad territorial, fuese ejecutada en el año siguiente. Por último, en esta fase del proceso, los monitores asumían la defensa de las propuestas de su zona.

6) Publicación de resultados y de formación de Comisiones Ciudadanas de Seguimiento de Obras (septiembre-enero)

Una vez validadas las propuestas, se integraban al Programa Operativo Anual de la Delegación, el cual es presentado por el Jefe Delegacional en el mes de septiembre ante el Gobierno del Distrito Federal. Una vez aprobado el presupuesto anual, se publicaban las obras y se formaban comisiones ciudadanas de seguimiento de obra, las cuales eran distintas al equipo de monitoreo (aunque estos también hacían seguimiento de obras), ya que estaban constituidas por los vecinos directamente beneficiados en cada uno de los frentes de obra. Su tarea era dar seguimiento y evaluar la calidad de las obras de inicio a fin, reportando cualquier anomalía de las empresas constructoras a la Delegación. Al igual que los equipos de monitores, estas comisiones eran capacitadas técnicamente y recibían apoyo permanente en cada una de las cinco coordinaciones territoriales.

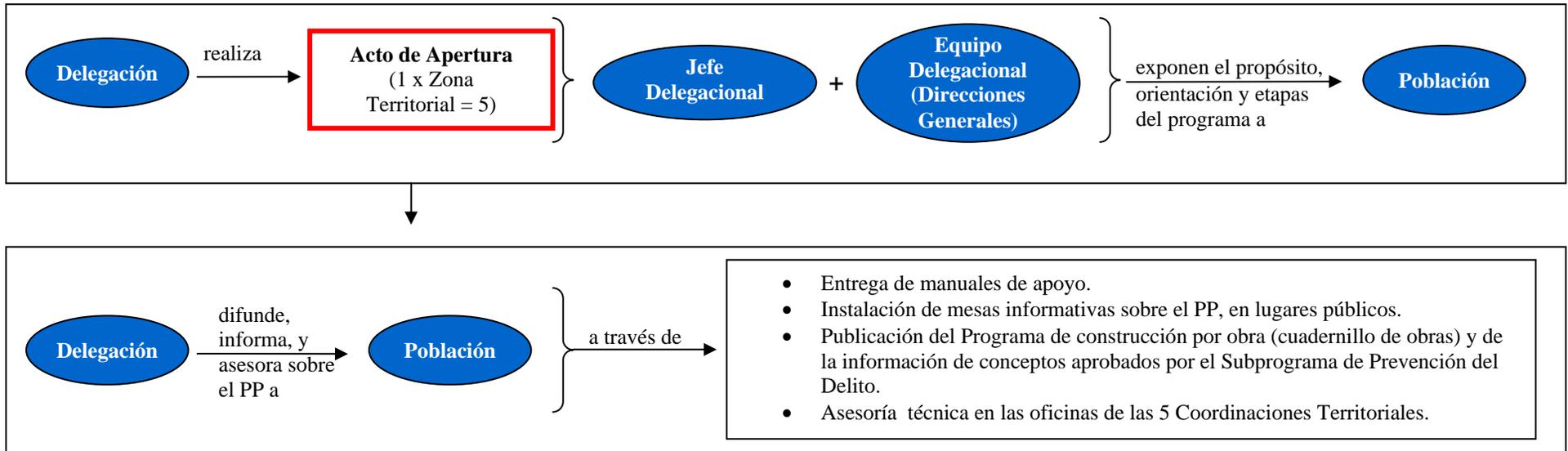
Uno de los principales problemas que tuvieron que enfrentar los vecinos supervisores de obras, era que las áreas técnicas de la Delegación no proporcionaban la información necesaria, que les permitiera conocer los términos bajo los cuales eran contratadas las obras con las empresas.

7) Evaluación del proceso

Al final del año, se realizaban reuniones de rendición de cuentas, que si bien estaban ligadas al programa de Presupuesto Participativo, contaban con un peso específico con respecto al gobierno delegacional, ya que era una forma anticipada de informe de gobierno, en donde participaban todas las áreas y funcionarios de la Delegación, en la que se abrían momentos para la participación abierta de los asistentes, y se explicaba el funcionamiento de la administración pública local.

Figura 4.2: Diagrama de relación de actores e instancias de participación del presupuesto participativo de Tlalpan

1 Fase de difusión, información y asesoría



2 Fase de capacitación y formación de equipos de monitoreo

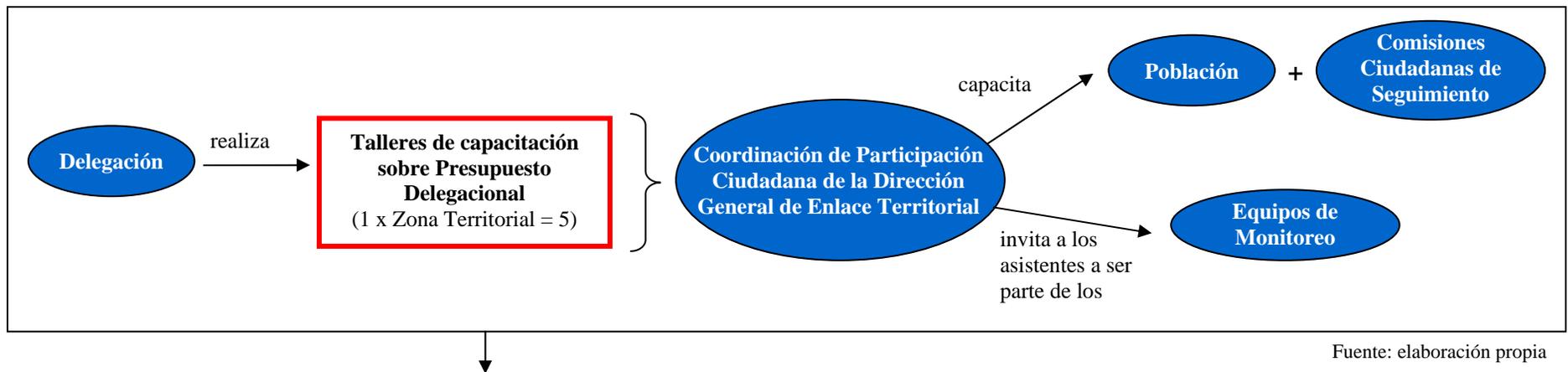


Figura 4.2: Diagrama de relación de actores e instancias de participación del presupuesto participativo de Tlalpan (continuación)

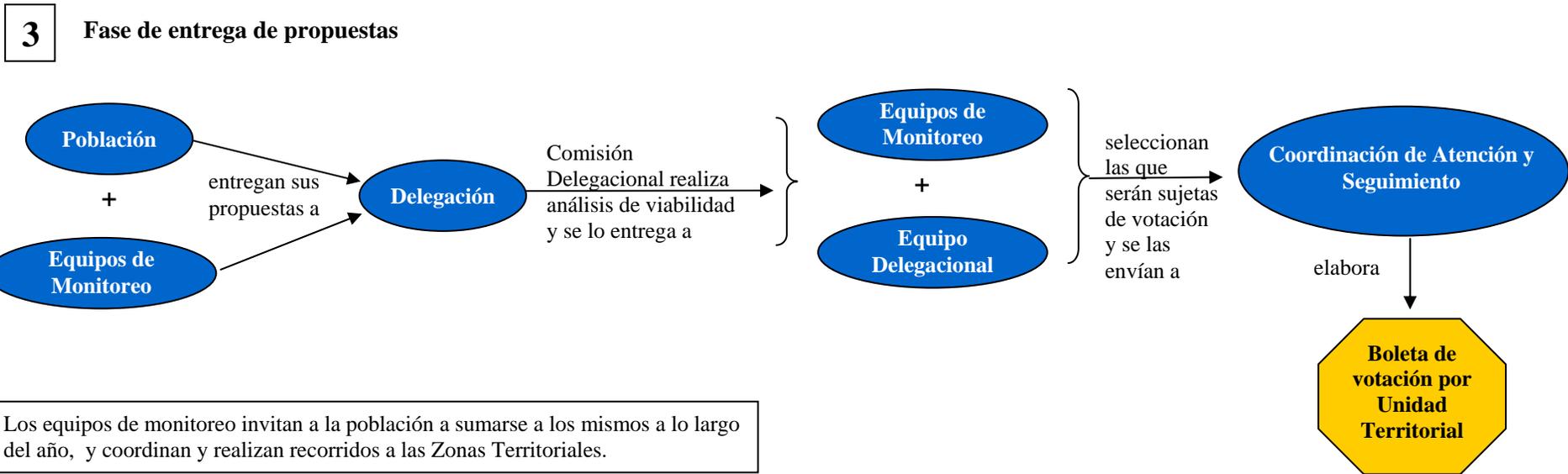
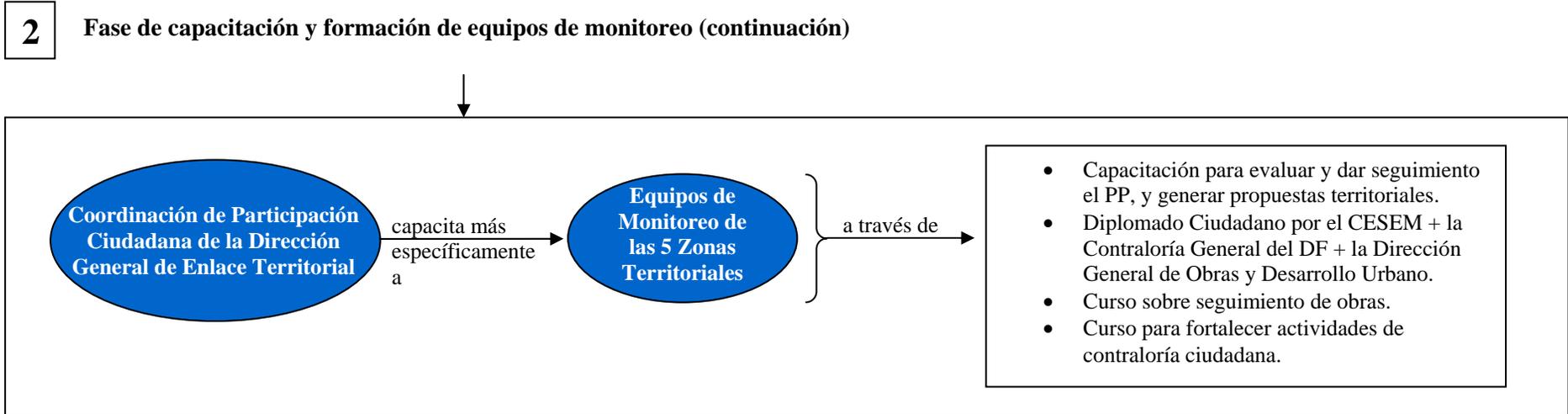
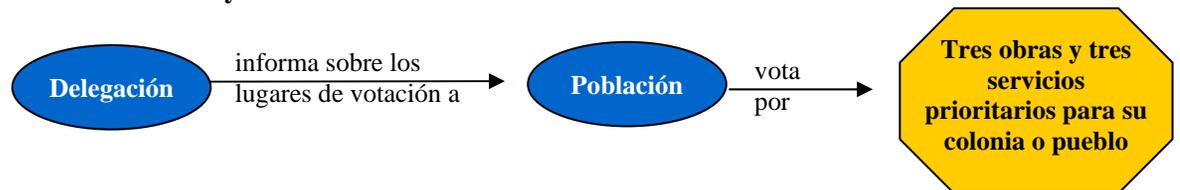


Figura 4.2: Diagrama de relación de actores e instancias de participación del presupuesto participativo de Tlalpan (continuación)

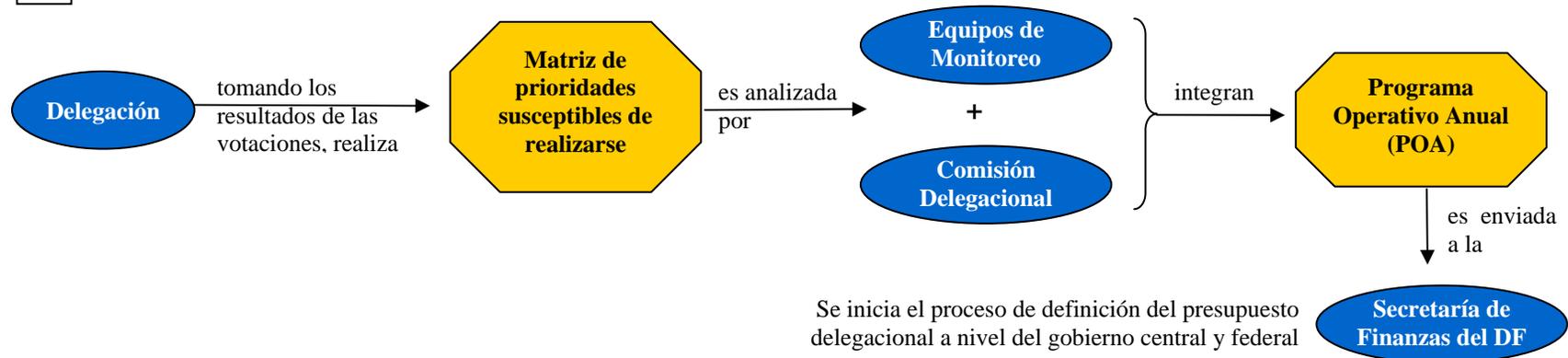
4

Fase de votación y difusión de resultados



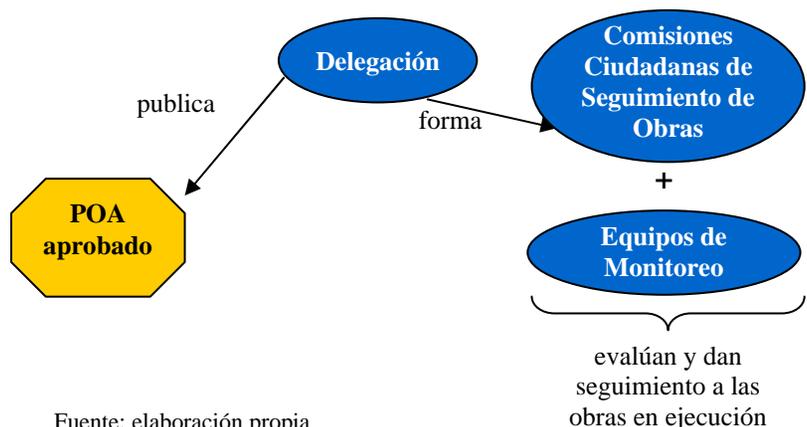
5

Fase de elaboración conjunta del Programa Operativo Anual (POA)



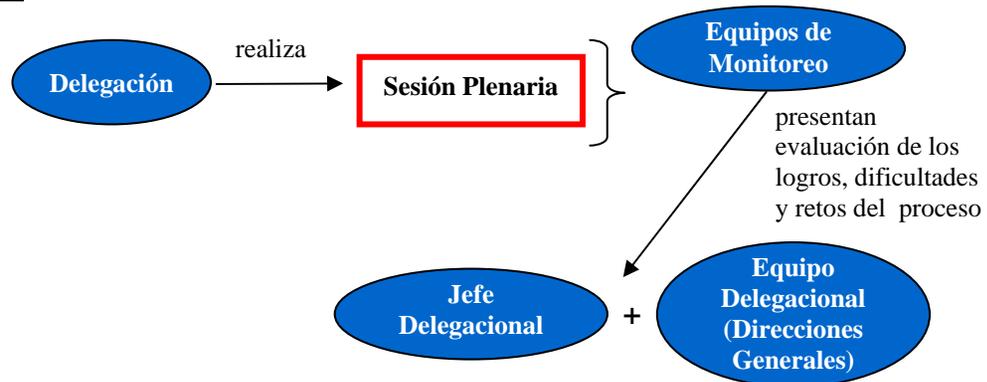
6

Fase de publicación de resultados y de formación de Comisiones Ciudadanas de Seguimiento de Obras



7

Evaluación del proceso



4.4.3 Presupuesto participativo de Miguel Hidalgo: “Verbenas Vecinales”⁶³

Para el caso de Miguel Hidalgo, la información encontrada sobre el proceso hace énfasis en las actividades realizadas al interior de la Delegación para llevar adelante el proceso, lo cual representa una referencia valiosa sobre la coordinación institucional para gestionar un presupuesto participativo. A continuación se exponen los aspectos más relevantes de los pasos seguidos por la Delegación Miguel Hidalgo para poner en práctica su presupuesto participativo.

1) Organización de Audiencias del Presupuesto Participativo

El Coordinador de Participación Ciudadana, el Subdirector de Administración y el Subdirector de Concertación Ciudadana, desarrollaban una junta anual para definir fechas, colonias y número de Audiencias de Presupuesto Participativo⁶⁴ a realizar en el próximo año y cómo se coordinarían los trabajos de las Direcciones involucradas en el ejercicio, así como la información de trabajos a realizar en las mismas. Ahora bien, de acuerdo a Irma Olvera, Coordinadora del Presupuesto Participativo de Miguel Hidalgo entre 2002 y 2005, la definición final de las colonias en donde se llevaría a cabo el presupuesto participativo, quedaba en manos del Jefe Delegacional, quien tomaba en consideración las solicitudes directas de los vecinos en esta materia.

El Subdirector de Concertación Ciudadana y el Coordinador de Presupuesto Participativo, se reúnen para determinar los puntos por colonia en donde se realizará cada una de las Audiencias de Presupuesto Participativo⁶⁵; estos puntos, al igual que las fechas, son consultados con los Comités Vecinales correspondientes. Para la definición de estos lugares se consideran criterios como afluencia de personas, puntos centrales de la colonia,

⁶³ Este acápite fue desarrollado a partir de la información expuesta en el “Manual de Procedimientos e Instrucciones de Trabajo” de la Coordinación de Participación Ciudadana y Gestión Social de la Delegación Miguel Hidalgo (2005); de los datos recogidos en la conversación sostenida el 8 de mayo de 2006 con Irma Olvera Hernández, Coordinadora del Presupuesto Participativo de Miguel Hidalgo, y de la página web http://www.miguelhidalgo.gob.mx/c_gobierno/003_prog_vang/ppto_part/c_descripcion.php.

⁶⁴ Las Audiencias Públicas del Presupuesto Participativo constituyen un programa complementario a “Miércoles Ciudadano Itinerante” y “Gobierno a Domicilio”, cuya finalidad es fomentar la participación ciudadana y captar sus demandas. Las Audiencias de Presupuesto Participativo se solían llevar a cabo los viernes a las 19 horas.

⁶⁵ EL mobiliario necesario para la realización de las Audiencias Públicas de Presupuesto Participativo, lo contrataban a empresas vía licitación.

el no afectar en gran medida el tráfico común de la calle (se realizan en la calle), la facilidad de ubicación del lugar por parte de los ciudadanos, tomando como referencia un plano de la colonia. En este sentido, Enlace Informático envía calendario y seguimiento de Audiencias de Presupuesto Participativo a la Coordinación de Comunicación Social, con el objetivo de que sea publicado en el portal de internet de la Delegación Miguel Hidalgo, específicamente en la sección de Presupuesto Participativo.

El Subdirector de Participación Ciudadana invita a funcionarios a participar en cada Audiencia Pública de Presupuesto Participativo por correo electrónico, mediante fecha y ubicación del evento, al mismo tiempo que les solicita información a la Dirección General de Servicios Urbanos, Equipamiento Urbano, Operación Hidráulica y Fauna Nociva, para la integración de la tarjeta informativa de apoyo al Jefe Delegacional, para las Audiencias.

Se invita también a Directores Generales, Jefe Delegacional y Jefe del sector de Seguridad Pública que correspondía (para invitarlo a participar en la Audiencia y solicitar apoyo de Seguridad Pública). En este sentido, se solicitaba apoyo a Protección Civil y de Servicios de Emergencia para el día de la Audiencia. Por otra parte, se invita al Centro de Servicios y Atención Ciudadana para que asistieran funcionarios el día de la Audiencia, con el fin de atender a la ciudadanía que haga peticiones.

2) Convocatoria de las Audiencias de Presupuesto Participativo

Los promotores sociales difundían el evento en la colonia seleccionada mediante invitaciones, volantes, mantas, perifoneo y pendones. Por otra parte, y de ser el caso, entregaban carta a los vecinos de la calle que sería cerrada el día de la Audiencia para que estén enterados y pudieran sacar sus automóviles temprano. De igual manera, colocaban volantes en los carros estacionados en la calle, que no son propiedad de los vecinos, informando la situación. La difusión se realizaba una semana antes de la Audiencia⁶⁶.

3) Apoyo de los Comités Vecinales

⁶⁶ Si la Audiencia de Presupuesto Participativo se lleva a cabo en un parque o lugar público cerrado, la logística comienza a partir de las 11 horas y no es necesario realizar algún aviso a los vecinos.

El Auxiliar informático coordinaba lugar, hora y fecha de reunión con el Comité Vecinal, a la cual también asistía conjuntamente con el Coordinador de Participación Ciudadana y el Subdirector de Concertación Ciudadana, para tomar minuta de trabajo, relación de peticiones y acuerdos tomados con los vecinos. Obtienen datos de integrantes y/o coordinador del Comité Vecinal o vecinos que formarían el Acta de la Audiencia del Presupuesto Participativo, y se los proporcionaba al Enlace Informático para la elaboración del Acta de la Audiencia. En la reunión con el Comité Vecinal, el Subdirector de Concertación Ciudadana explicaba el objetivo e importancia de acudir a la Audiencia del Presupuesto Participativo, y les solicitaba que invitasen a sus vecinos y recibieran al Jefe Delegacional.

4) Desarrollo de la Audiencia de Presupuesto Participativo

La Asamblea daba inicio con el registro de los asistentes, y era presidida por el Jefe Delegacional o su representante. El desarrollo del evento estaba a cargo del Subdirector de Concertación Ciudadana, conjuntamente con el Coordinador de Encuestas, el Coordinador Administrativo, el Enlace Informático, los promotores sociales, los asistentes administrativos y los asistentes informáticos de la Coordinación de Participación Ciudadana y Gestión Social.

Posteriormente, se concedía la palabra a los vecinos para que señalaran las necesidades o deficiencias que había en sus colonias. El Jefe Delegacional escuchaba las demandas ciudadanas y proponía alternativas para invertir el presupuesto delegacional, con base en las opciones que manifestaron los vecinos. Agotadas las intervenciones, se agrupaban las peticiones en tres categorías:

- 1) Acciones que no son competencia de la Delegación.
- 2) Acciones que competen a la Delegación de solución inmediata, y
- 3) Acciones que competen a la Delegación sin solución inmediata.

Las acciones que podían realizarse de inmediato se programaban, a fin de establecer las fechas de inicio de labores de las cuadrillas de la Delegación. Por otra parte, las acciones que no podían realizarse de inmediato, eran sometidas a votación de los vecinos con el

propósito de que decidieran cuáles eran prioritarias para su comunidad y considerarlas en el presupuesto del próximo año.

En las invitaciones que se entregaban a los vecinos para que asistieran a la Audiencia, específicamente en la parte posterior, se encontraban dos recuadros de colores con las palabras “Sí” y “No”. De esta manera, a los asistentes se les pedía que seleccionaran tres demandas que no eran de solución inmediata, y a través de la votación escogieran la ganadora, que sería incluida en el Programa Operativo Anual del siguiente año. De acuerdo a Irma Olvera, para realizar esta votación se les pedía a los niños asistentes que fungieran como testigos⁶⁷.

En la Audiencia Pública se pedía además el llenado del Cuestionario de Satisfacción de Servicio, y se registraban los acuerdos principales y la propuesta ganadora. Por su parte, el Centro de Servicio y Atención Ciudadana, registraba las demandas de los ciudadanos, para canalizarlos a las áreas correspondientes. Enlace Informático tomaba la propuesta ganadora 2 días posteriores a la Audiencia, y enviaba a Comunicación Social, vía e-mail, para que se publicara en la sección del Presupuesto Participativo en el portal de internet.

Posterior al evento, se redactaba el Acta de Audiencia del Presupuesto Participativo, que era el documento que servía para consignar todos los acuerdos, decisiones y votaciones que se tomaban en la reunión. El Acta contaba con los nombres de 3 de los funcionarios de la Delegación asistentes, de 4 de los vecinos asistentes y/o participantes que hablaron en el micrófono; de los Coordinadores de los Comités Vecinales participantes, y el del Jefe Delegacional o su representante. Una vez que eran firmadas por todos (como señal de validación), las Actas se publicaban en internet, en la sección del Presupuesto Participativo.

La Subdirección de Concertación Ciudadana reportaba el número de Audiencias realizadas, el número de personas que asistían y el número de personas beneficiadas. Además, realizaba una junta mensual para analizar los resultados, y tomar acciones.

⁶⁷ El promotor social y/o auxiliar administrativo, realiza actividades de entretenimiento para la población infantil que asistía a la Asamblea, y realizaba labores de difusión para convocar a más gente.

Con respecto a los tiempos, de acuerdo a la información expuesta en la página web de la Delegación Miguel Hidalgo, en el primer año del ejercicio (2001), las Audiencias fueron realizadas entre los meses de junio y diciembre (7 meses); en el 2002, entre enero y octubre (10 meses); en el 2003, entre enero y agosto (8 meses); en el 2004, entre enero y octubre (10 meses); y en el 2005, entre enero y agosto (8 meses); es decir, al parecer no existía un calendario fijo, y en los años 2001, 2002 y 2004, las Audiencias terminaron hasta después de septiembre, límite de las delegaciones para la entrega de sus proyectos de Programa Operativo Anual a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal.

Figura 4.3: Diagrama de relación de actores e instancias de participación del presupuesto participativo de Miguel Hidalgo

1

Fase de organización

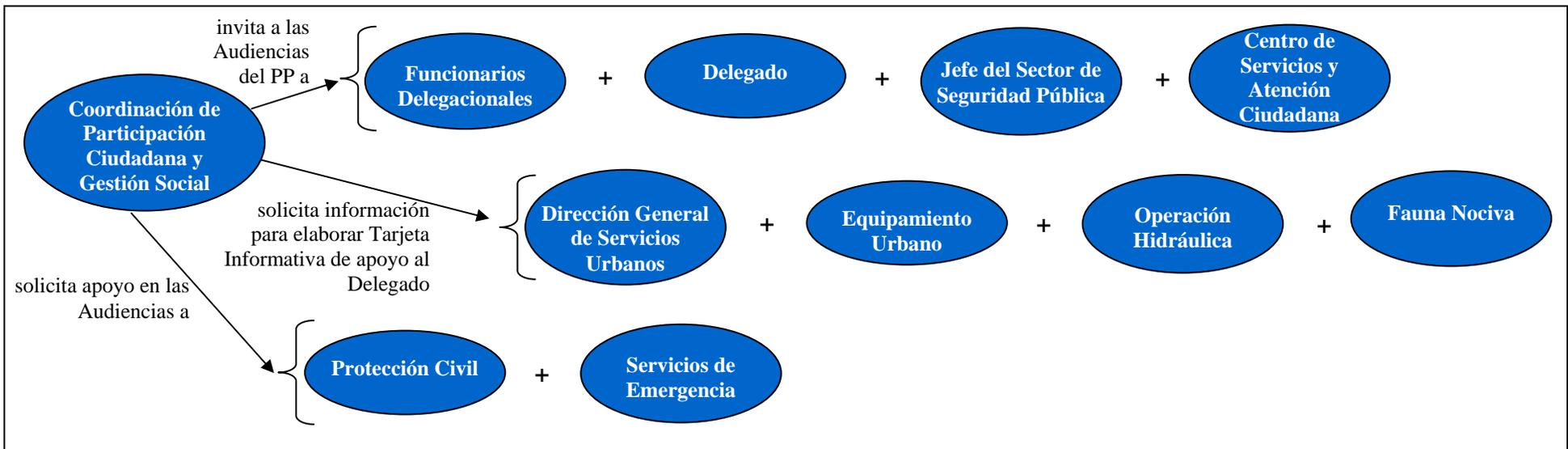
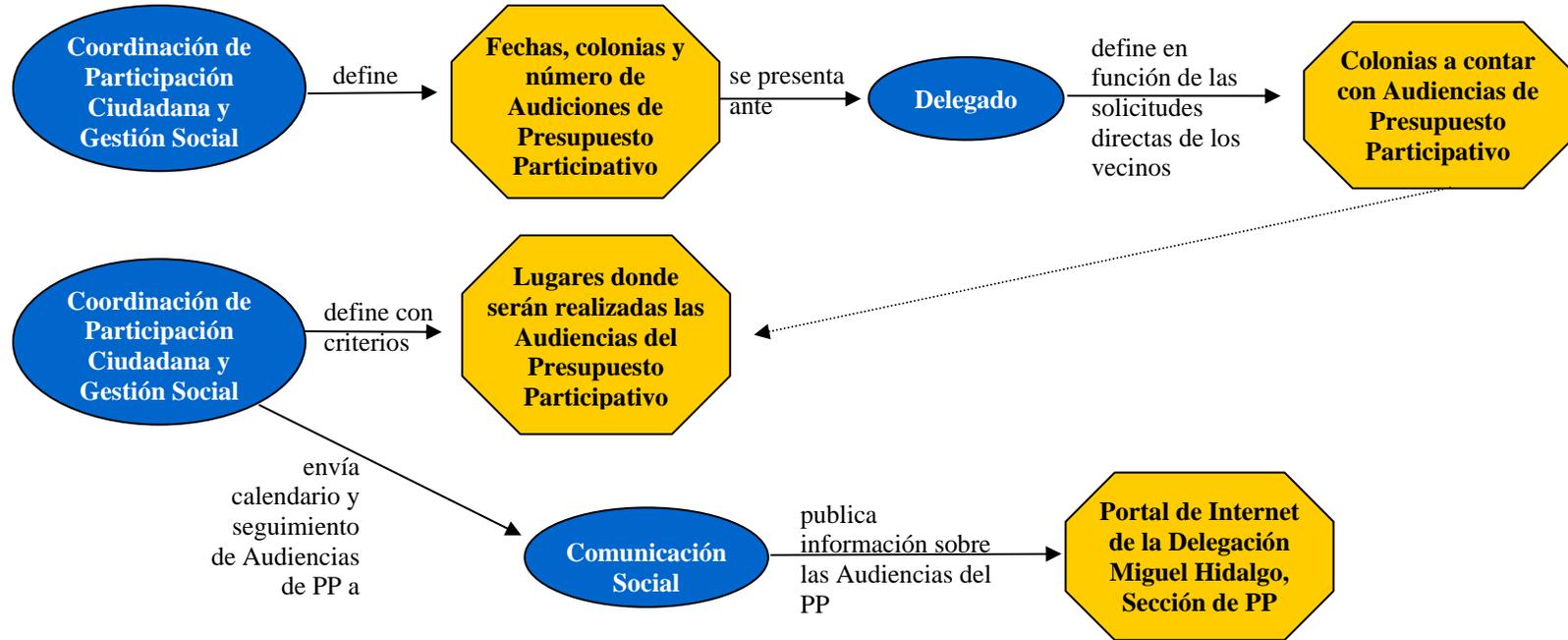
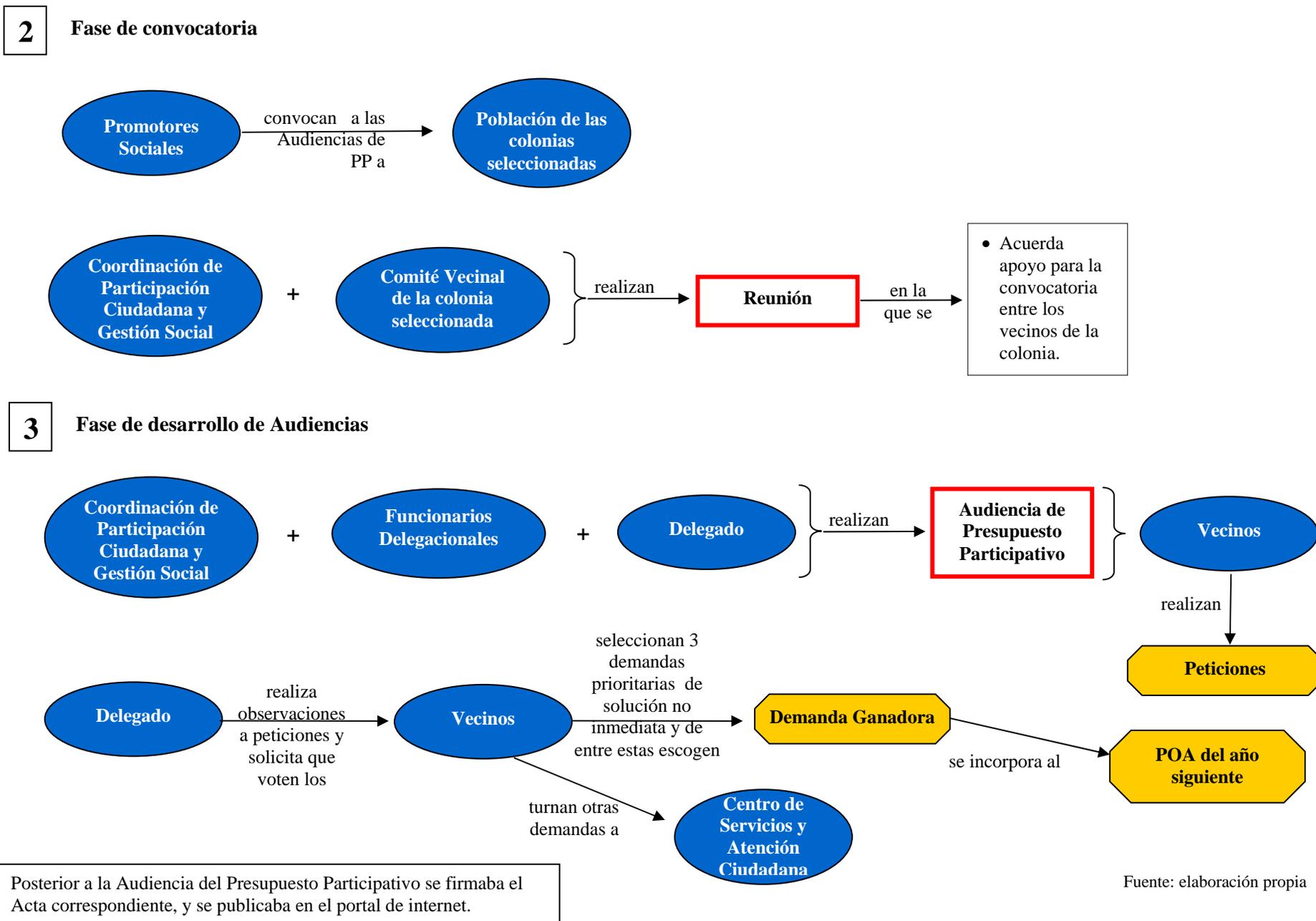


Figura 4.3: Diagrama de relación de actores e instancias de participación del presupuesto participativo de Miguel Hidalgo (continuación)



4.5 DIMENSIÓN PARTICIPATIVA

Hasta este punto se ha mostrado el contexto inicial en el que surgieron los presupuestos participativos de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo; sus objetivos y la manera en que operaron. Ahora, para conocer mejor la estructura que subyacía detrás de estas experiencias, se tratan sus dimensiones: participativa; financiera, fiscal y presupuestaria; normativa y legal, y territorial (al igual que se hizo con las experiencias internacionales); y para facilitar la comparación, se presenta la información en tablas, seguidas de reflexiones surgidas en cada aspecto tratado.

4.5.1 Materias debatidas, formas de participación y niveles de participación

Como se observa en la tabla 4.2, las experiencias de presupuesto participativo del Distrito Federal cuentan con una gama interesante de materias debatidas. En el ejercicio de Cuauhtémoc llama la atención que en las Jornadas de Prioridades Ciudadanas, se le pedía a la población que pensara en los problemas no sólo de su colonia, sino que fueran más allá y plantearan demandas a nivel subdelegacional, delegacional y de ciudad⁶⁸. En este mismo caso, resulta muy interesante el hecho de que hayan decidido incluir a los niños y jóvenes para que aportaran su visión, a pesar de que no queda claro cómo incluirían las autoridades locales estas inquietudes en los programas de la Delegación.

⁶⁸ Hubiese sido interesante conocer si la población pudo manejar estas escalas, sin contar con capacitación previa de parte del equipo de trabajo de presupuesto participativo de la Delegación.

Tabla 4.2: Materias debatidas, formas y niveles de participación en las experiencias de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo

Datos	Cuauhtémoc	Tlalpan	Miguel Hidalgo
Materias debatidas	Las necesidades o problemas más urgentes de la población. Destacaron las obras de infraestructura y equipamiento.	1) Obras de infraestructura ⁶⁹ . 2) Equipamientos ⁷⁰ . 3) Servicios en general ⁷¹ . 4) Servicios en Unidades Habitacionales ⁷² .	1) Obras de infraestructura. 2) Equipamiento. 3) Seguridad. 4) Regulación de la tenencia de la tierra. 5) Vivienda. 6) Estudios técnicos (mecánica de suelo para relleno de mina, por ejemplo).
Formas de participación	Democracia directa: En la Consulta Ciudadana, los niños, jóvenes y adultos, definían directamente sus prioridades en mesas de consulta instaladas en las colonias. También se pensaba realizar Foros Temáticos, en donde los principales actores urbanos de Cuauhtémoc darían su visión sobre los problemas de la demarcación por temas, y sobre los planes y programas delegacionales; y en las Asambleas Territoriales, los vecinos tendrían la oportunidad de revisar los resultados de la Consulta Ciudadana y los Foros, y proponer acciones e intervenciones.	Democracia directa: Los vecinos podían participar directamente entregando sus propuestas de obras y servicios, y posteriormente, votaban en urnas por las prioridades para su colonia. No había representantes elegidos por los vecinos. Los equipos de monitoreo estaban conformados por voluntarios, y la definición final de las prioridades que integrarían el POA Delegacional, se hacía dentro de la Delegación, con el apoyo de los monitores.	Democracia directa: Los vecinos asistentes a las Audiencias del PP, votaban de entre tres prioridades por la más urgente.

Fuente: elaboración propia.

⁶⁹ Agua potable, resumideros, drenaje, guarnición, banquetas, muros de contención, pavimento, alumbrado público, estabilización de taludes, puente peatonal.

⁷⁰ Centros comunitarios, módulos deportivos, centros deportivos, mercados, panteones, casa de protección social.

⁷¹ Poda de árboles, mantenimiento de áreas verdes, mantenimiento de luminarias, agua en pipas, fuga de agua, bacheo, instalación de topes, balizamiento, desasolve, recolección de basura, retiro de cascajo, imagen urbana.

⁷² Impermeabilización, renivelación de azoteas, aplicación de pintura, reparación de andadores, drenado de sótano, reparación y equipo de bombeo, construcción de cisterna.

Tabla 4.2: Materias debatidas, formas de participación y niveles de participación en las experiencias de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo (continuación)

Datos	Cuauhtémoc	Tlalpan	Miguel Hidalgo
¿Cuántos participaron? (valores absolutos y relativos respecto a la población mayor de 18 años censada)	En la Consulta Ciudadana (2001) participaron cerca de 13,000 personas, lo que representa el 2.8% de la población mayor a 5 años (recuérdese que participaron niños).	2001: 11,472 votaciones (2.5%) 2002: 20,379 votaciones (4.5%) 2003: 18,073 votaciones (4%)	2001: 3,515 asistentes (1.33%) (28 Audiencias) 2002: 2,579 asistentes (0.98%) (17 Audiencias) 2003: 2,323 asistentes (0.88%) (18 Audiencias) 2004: 1,734 asistentes (0.66%) (15 Audiencias) 2005: 910 asistentes (0,34%) (9 Audiencias)

Fuente: elaboración propia.

Por su parte, la Delegación Tlalpan guió la recepción de demandas a través de materias referidas a obras, equipamientos y servicios urbanos en general, resaltando la presencia de una categoría referida a los servicios de Unidades Habitacionales, lo cual es un aporte importante, porque se reconoce que estos conjuntos de vivienda cuentan con características particulares que deben ser manejadas con mecanismos de gestión especiales. En el caso de Miguel Hidalgo, no fueron previamente definidos temas ni escalas territoriales para el manejo de las demandas.

En relación a las formas de participación, en las tres experiencias destaca el hecho de que no se estipulara la representación ciudadana en los presupuestos participativos, es decir, que los ciudadanos podían exponer demandas, votar para priorizarlas, deliberar sobre los problemas de sus colonias, más no elegir a un representante que participara en otros niveles del ejercicio. En el caso de Tlalpan, no se manejó la figura de representantes porque se quería evitar que líderes sociales acostumbrados a la cultura clientelar con la que se suelen manejar las relaciones gobierno-sociedad, se traspasaran al ejercicio, y quisieron darle más énfasis a la participación individual. Esta ausencia de representantes también se podría interpretar como una falta de voluntad delegacional para contar con equipos ciudadanos de evaluación y seguimiento, con excepción de Tlalpan, en donde se planteaba la figura del equipo de monitoreo (formada por miembros voluntarios) y las comisiones de seguimiento de obras.

Con respecto a la participación de los ciudadanos en los procesos de presupuesto participativo, resaltan las experiencias de Cuauhtémoc y Tlalpan ya que superaron el 2%

de participación, porcentaje por encima de los manejados en las experiencias internacionales analizadas. En el caso de Tlalpan, incluso se llegó a una participación de 4.5% de la población en el segundo año del ejercicio, y bajando sólo a un 4% en el último año. Por el contrario, los niveles de participación de Miguel Hidalgo fueron descendiendo a lo largo los años que duró el proceso, llegando incluso a un nivel de participación de 0.3% en el último año. En este último caso, el descenso en el número de Audiencias de Presupuesto Participativo, las cuales eran definidas por la Delegación, fue el factor determinante en la baja del número de participantes, es decir, que no se podría concluir simplemente que los ciudadanos dejaron de participar.

4.5.2 Actores urbanos involucrados con el presupuesto participativo

De las tres experiencias analizadas, Cuauhtémoc dio mayor apertura a la participación de los actores comunitarios, económicos y técnico-institucionales, reconociendo el papel e importancia de los grupos existentes y organizados, ya que además de realizar Consultas Ciudadanas, su proceso estipulaba la realización de Caravanas de Política Social, en donde por áreas temáticas, los actores urbanos no necesariamente comunitarios (esta fase no se llegó a cumplir), contaban con la posibilidad de deliberar sobre los problemas de la Delegación, es decir, que no sólo se incluía la participación de los ciudadanos vinculados a un determinado territorio, a su contexto inmediato.

Tabla 4.3: Actores urbanos involucrados en las experiencias de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo

Datos	Cuauhtémoc	Tlalpan	Miguel Hidalgo
Actores urbanos involucrados	<p>Actores comunitarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comités Vecinales. • Vecinos: niños, jóvenes y adultos. • Organizaciones civiles y sociales. • Líderes sociales. <p>Actores políticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jefa Delegacional. <p>Actores económicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones y asociaciones de comerciantes y empresarios. 	<p>Actores comunitarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comités Vecinales. • Ciudadanos. • Organizaciones civiles y sociales. <p>Actores políticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jefe Delegacional. <p>Actores económicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ninguno. 	<p>Actores comunitarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comités Vecinales. • Ciudadanos. <p>Actores políticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jefe Delegacional. <p>Actores económicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ninguno.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4.3: Actores urbanos involucrados en las experiencias de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo (continuación)

Datos	Cuauhtémoc	Tlalpan	Miguel Hidalgo
Actores urbanos involucrados	<p>Actores técnico-institucionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirección General de Participación Ciudadana. • Equipo Delegacional. • Instituciones académicas. 	<p>Actores técnico-institucionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirección General de Enlace Territorial. • Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano. • Dirección General de Desarrollo Social. • Dirección General de Administración. • Dirección General de Jurídica y Gobierno. 	<p>Actores técnico-institucionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordinación de Participación Ciudadana y Gestión Social. • Seguridad Pública. • Dirección General de Servicios Urbanos. • Equipamiento Urbano. • Operación Hidráulica. • Fauna nociva. • Comunicación Social. • Protección Civil. • Servicios de Emergencias.

Fuente: elaboración propia.

En Tlalpan, aunque la convocatoria estaba abierta a todos los ciudadanos y grupos de distinta índole, como se mencionó anteriormente, no se quería reforzar el patrón de relaciones clientelistas de algunos dirigentes sociales, y de acuerdo al Ing. Roberto Morales, ex Director General de Enlace Territorial, esta postura provocó que los que más participaran fueran los ciudadanos comunes y algunos representantes de organizaciones sociales de rango medio, ya que muchos dirigentes de organizaciones sociales y Comités Vecinales no veían provecho a su participación en este tipo de mecanismos. Por su parte, Miguel Hidalgo se apoyaba en los Comités Vecinales para la convocatoria y realización de las Audiencias de Presupuesto Participativo, aunque tampoco incorporaron a otros actores urbanos no ligados con la escala barrial.

En los tres casos, los Jefes Delegacionales jugaron un papel central al imprimirle credibilidad a estos ejercicios⁷³. Por otro lado, sólo en el caso de Cuauhtémoc se estipulaba la participación de actores económicos a través de los foros públicos delegacionales itinerantes de las Caravanas de Política Social. Por último, las tres Delegaciones realizaron sus ejercicios a través de Direcciones relacionadas con participación ciudadana, apoyadas principalmente por las Direcciones de Desarrollo

⁷³ Si se sale del nivel delegacional, en los tres procesos intervenían otros actores políticos: el Jefe de Gobierno, los legisladores de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Presidente de la República y los diputados del Congreso de la Unión.

Urbano y Obras, ya que a través de estas se concretaban algunas de los proyectos surgidos a partir de las demandas ciudadanas. En el caso de Miguel Hidalgo, resalta el hecho de que había una cantidad importante de actores técnico-institucionales de la Delegación involucrados en el proceso⁷⁴.

4.5.3 Consejo del Presupuesto Participativo

Ninguna de las experiencias contó con la figura del Consejo del Presupuesto Participativo o su equivalente. En el caso Tlalpense, solo existía una Comisión Delegacional encargada de evaluar el cumplimiento de la viabilidad técnica, jurídica, económica y de beneficio social de las propuestas presentadas por los vecinos, para seleccionar aquellas que podían ser objeto de votación en urna; y una vez realizadas las votaciones, definía junto con el equipo de monitoreo las prioridades que integrarían el proyecto de Programa Operativo Anual del año siguiente.

4.5.4 Papel del Poder Legislativo

Como se mencionó en el capítulo 3, las Delegaciones del Distrito Federal dependen para la definición final de sus presupuestos, tanto del poder legislativo central como del federal, además del ejecutivo federal. Por lo tanto, las Delegaciones no cuentan con un contrapeso legislativo local para el equilibrio de poderes, pero sí a nivel central-federal.

Tabla 4.4: El papel del poder legislativo en las experiencias de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo

Datos	Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo
¿Cuál es la instancia de decisión final para definir el presupuesto?	Asamblea Legislativa del Distrito Federal, previo envío de los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión y los proyectos de la Ley de Ingresos y el Decreto de Egresos realizados por el Gobierno del Distrito Federal.
Número de habitantes por diputado (2005)	130,382 habitantes por diputado
Papel del poder legislativo	Corrección, y aprobación del presupuesto del Distrito Federal y sus delegaciones.
¿Cuál es la relación con el organismo legislativo durante el proceso?	Ninguna

Fuente: elaboración propia.

⁷⁴ En los tres casos, fuera del nivel Delegacional intervenían como actores técnico-institucionales, la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal.

Por otra parte, el número de habitantes por diputado de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, casi triplica la representación legislativa de Buenos Aires (50,302 habitantes/diputado - 2005), la cual era la que contaba con una relación mayor de los tres casos internacionales analizados, es decir, que en el Distrito Federal los ciudadanos cuentan con un número menor de representantes en el poder legislativo central, lo que dificulta una participación más activa de sus miembros en ejercicios de esta envergadura. De hecho, en el marco de los procesos de presupuesto participativo estudiados no existió ninguna relación con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

4.5.5 Manejo de las demandas ciudadanas

Con respecto al manejo de las demandas (ver tabla 4.5), en los tres casos la unidad territorial base para las deliberaciones de la población o las votaciones era la colonia o barrio, y en el caso de Cuauhtémoc, las escalas subdelegacional, delegacional y de ciudad eran manejadas en las Jornadas de Prioridades Ciudadanas, y en las Caravanas de Política Social. En las experiencias de Tlalpan y Miguel Hidalgo, es destacable que la revisión de las demandas sirviera para filtrar aquellas propuestas que no contaran con viabilidad técnica y jurídica, con el objeto de identificar las demandas que serían sujetas a una posterior votación, en la cual se definirían las más prioritarias por parte de la población.

Tabla 4.5: Manejo de las demandas en las experiencias de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo

Datos	Cuauhtémoc	Tlalpan	Miguel Hidalgo
Proximidad de las demandas	Escala barrial, subdelegacional, delegacional y de ciudad.	Colonia o barrio, agrupadas por unidad territorial.	Colonia.
¿Se analizan las demandas durante el proceso del presupuesto participativo?	Sí	Sí	Sí

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4.5: Manejo de las demandas en las experiencias de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo (continuación)

Datos	Cuauhtémoc	Tlalpan	Miguel Hidalgo
<p>¿Cómo?</p>	<p>Se expresan en término de prioridades y jerarquización de acciones necesarias para satisfacer las demandas.</p>	<p>A través de un análisis técnico de viabilidad, para determinar aquellas que son sujetas a votación, y luego de las votaciones, se revisan las “ganadoras” para determinar las que serán incluidas dentro del Programa Operativo Anual, a ser presentado ante la Secretaría de Finanzas del Gobierno del DF.</p>	<p>Previo a la votación por la prioridad ganadora de la Audiencia del PP, el Delegado ofrece alternativas viables a las demandas presentadas por los vecinos asistentes, apoyado por los funcionarios delegacionales presentes.</p>
<p>¿Hay un análisis técnico?</p>	<p>Sí</p>	<p>Sí</p>	<p>Sí</p>
<p>¿Cómo se hace?</p>	<p>Se estipulaba hacer una estimación de los recursos delegacionales del año siguiente, y a partir de esto, las propuestas eran analizadas por la Delegación empleando criterios de marginación, conflictividad y demográficos (número de población), para seleccionar las que serían incorporadas al POA Delegacional.</p>	<p>Se conformaba una Comisión Delegacional, la cual revisaba si las obras propuestas por la población cumplían con los requisitos técnicos, jurídicos y de beneficio social. En este proceso intervenían también los monitores. Luego de las elecciones, la misma Comisión armaba una matriz con las obras priorizadas, la cual era revisada por los monitores y el equipo delegacional, esta vez a la luz de los techos presupuestales manejados en los últimos tres años por la Delegación, para definir las que serían ejecutadas el año siguiente.</p>	<p>Se analiza la propuesta ganadora, para determinar sus costos económicos.</p>

Fuente: elaboración propia.

En el caso de Cuauhtémoc, al final de cuentas era la propia Delegación quien definía el destino de los recursos, aplicando criterios previamente definidos a las demandas planteadas por la población y considerando también la estimación de los recursos delegacionales para el año siguiente. Por otro lado, Tlalpan contaba con una Comisión Delegacional integrada por funcionarios de la Dirección General de Enlace Territorial, la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano, la Dirección General de Desarrollo Social, la Dirección General de Administración, y la Dirección General de Jurídica y Gobierno, que se apoyaba en un grupo de ciudadanos (equipo de monitoreo), para decidir sobre la aplicación de los recursos delegacionales, también a partir de criterios definidos con anterioridad.

En Miguel Hidalgo, la demanda ganadora en las votaciones realizadas en la Audiencia del Presupuesto Participativo, era la única que se analizaba a profundidad. El Jefe Delegacional, con el apoyo de los funcionarios delegacionales presentes en la Audiencia, orientaba las deliberaciones de los vecinos sobre las demandas de su colonia, para que lograran definir las tres demandas más urgentes, de la que se elegiría la más importante. Bajo este esquema, la escogencia final de la demanda ganadora no se hacía vía representantes sino a través de los vecinos asistentes a las Audiencias.

4.5.6 Procesos de información y comunicación

Como se aprecia en la tabla 4.6, Tlalpan era la única experiencia que presentaba a los ciudadanos el estatus de las obras y proyectos aprobados en el marco del ejercicio, a pesar de que para ello sólo utilizaran publicaciones de corto tiraje si se le compara con el tamaño de la población⁷⁵. En esta delegación, los resultados de las votaciones y el POA aprobado, solo en la sede central de la Delegación y en las Coordinaciones Territoriales, mientras que en Cuauhtémoc sólo se planteaba la presentación de los resultados del proceso en las Asambleas Vecinales.

⁷⁵ Se imprimieron 10,000 ejemplares del “Informe de Obra por Contrato 2001”, en el 2002 y en el 2003 (en este año se llamó “Programa de Obra por Contrato 2002”). La población de Tlalpan para el 2000 era de 581,781 habitantes.

Tabla 4.6: Procesos de información y comunicación en las experiencias de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo

Datos	Cuauhtémoc	Tlalpan	Miguel Hidalgo
¿Los números de la ejecución del presupuesto son presentados a los participantes?	No	Sí	No
¿De qué manera?	No se estipulaba.	A través de la publicación de los trabajos de las comisiones de evaluación y seguimiento. En estas aparecían los frentes de obra del año en curso, y el status de las obras iniciadas el año anterior (terminada, 50%, suspendida, cancelada).	No se estipulaba.
¿Cómo se divulgan los resultados del proceso del presupuesto participativo una vez aprobados?	A través de Asambleas Vecinales del Presupuesto de Egresos aprobado.	Se publicaban los resultados de las votaciones y el proyecto del Programa Operativo Anual, en las Coordinaciones Territoriales y en el edificio delegacional.	<ul style="list-style-type: none"> • Si los vecinos lo solicitaban, se volanteaban los avances de obra para la demanda ganadora. • En la página web de la Delegación, había una sección de presupuesto participativo, en donde se daba información general sobre su funcionamiento, logros, calendario de Audiencias (fecha, lugar, hora), beneficios aportados (por colonia: asistentes, propuesta ganadora, beneficios, población beneficiada), y Actas de las Audiencias.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4.6: Procesos de información y comunicación en las experiencias de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo (continuación)

Datos	Cuauhtémoc	Tlalpan	Miguel Hidalgo
<p>¿Qué acciones concretas se realizan para la información y movilización de la población?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniones informativas. • Folletos de difusión. • Carteles de invitación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mesas informativas sobre “Hacia un Presupuesto Participativo”⁷⁶, en lugares públicos y concurridos de la Delegación. • Asesorías a la población en las Coordinaciones Territoriales. • Cursos de capacitación a los monitores. • Volantes. • Perifoneo • Folletos. • Trípticos. • Mantas. • Pintado de muros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se solicitaba el apoyo de los Comités Vecinales de las colonias para realizar convocatoria. • Invitaciones. • Volantes. • Mantas. • Perifoneo. • Pendones. • Información en la página web.

Fuente: elaboración propia.

Ahora, en el caso de Miguel Hidalgo resalta el hecho de que emplearan su página web para crear una sección exclusivamente para el presupuesto participativo, a pesar de que la divulgación de los resultados sólo se hacía a través de volantes (si los vecinos los solicitaban). Por otro parte, y con respecto a la tarea de movilización e información de la población, destaca la experiencia de Tlalpan, por el énfasis en la capacitación de los ciudadanos para que intervinieran de forma más efectiva. En el caso de Miguel Hidalgo, resalta el aprovechamiento de los Comités Vecinales existentes, para las labores de movilización comunitaria de las colonias donde se realizarían las Audiencias del Presupuesto Participativo.

4.5.7 De la contraloría ciudadana

Resulta interesante el caso de Tlalpan en materia de contraloría ciudadana, ya que plantearon la figura de las Comisiones de Seguimiento con los vecinos que vivían cerca de los proyectos en ejecución, para la fiscalización de obras surgidas del presupuesto participativo. Esta propuesta resulta interesante, porque con esto incentivaron a los

⁷⁶ En el 2001 se instalaron 350 mesa informativas, una por sección electoral; y en el 2002 y 2003, 250 mesas, esta vez en puntos de concentración masiva.

vecinos a participar como supervisores, ya que los proyectos quedarían en sus colonias, además de que se garantizaría de alguna manera que su control fuera más constante, al estar físicamente cerca de la obra.

Tabla 4.7: Contraloría ciudadana en las experiencias de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo

Datos	Cuauhtémoc	Tlalpan	Miguel Hidalgo
Fiscalización de obras y control de la ejecución del presupuesto participativo	En la versión inicial del proceso, el Consejo Delegacional del PP daría seguimiento a la implementación de los programas aprobados. En la metodología definitiva, no se estipulaba ningún mecanismo de fiscalización de obras y control de la ejecución.	Comisiones de Seguimiento. La Delegación las conformaba con vecinos voluntarios de las colonias en donde se desarrollarían obras.	No se estipulaba.
¿Existen instancias ciudadanas para el control presupuestal y de las obras aprobadas durante el presupuesto participativo?	No	Sí. Las Comisiones de Seguimiento, además del equipo de monitoreo.	No
Grado de ejecución de las demandas aprobadas	No se estipulaba su medición.	Lo miden en función del cumplimiento de las obras (terminada, en ejecución, suspendida), lo que se publicaba en el cuaderno de obras delegacional.	No se estipulaba su medición.

Fuente: elaboración propia.

En ninguno de los casos se estipuló el uso de indicadores para controlar la ejecución de las demandas aprobadas en el marco del presupuesto participativo. En el caso de Tlalpan, sólo se contó con el ya mencionado informe de obra por contrato para presentar el grado de avance de las obras. Por último, llama la atención que en el caso de Miguel Hidalgo a pesar de haber hecho un esfuerzo por contar con un proceso de presupuesto participativo claro y sencillo, no se estipulaba la presencia de ciudadanos en las fases de ejecución de obras, y mucho menos en el control del ejercicio del presupuesto, lo que puede interpretarse como una apertura a medias de la gestión delegacional a la ciudadanía.

4.6 DIMENSIÓN FINANCIERA, FISCAL Y PRESUPUESTARIA

Al igual que las experiencias internacionales, el análisis de la dimensión financiera, fiscal y presupuestaria de los casos del Distrito Federal, al menos su comparación, no pudo realizarse de manera más profunda por lo limitado de la información disponible. No obstante, los datos encontrados permitieron realizar hallazgos importantes, como por ejemplo, que en ninguna de las experiencias defeanas se llegó a definir un porcentaje fijo del presupuesto delegacional, sujeto a discusión ciudadana, y que de los tres casos, Cuauhtémoc llegó a disponer de cerca de 680 pesos por habitante para ejecutar las acciones priorizadas por la población, lo que representó el 21% del total del presupuesto delegacional (ver tabla 4.8).

Tabla 4.8: Dimensión financiera, fiscal y presupuestaria de las experiencias de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo

Datos	Cuauhtémoc	Tlalpan	Miguel Hidalgo
Porcentaje del presupuesto local para inversión	Sin información.	20%	Sin información.
¿Qué cantidad de recursos se discuten durante el presupuesto participativo por habitante?	En el año 2002, la Delegación destinó cerca de 350 millones de pesos a partir de las acciones priorizadas, lo que equivale a 678 pesos por habitante.	En el año 2003, a través del presupuesto participativo se definió la inversión en obras por el orden de 100 millones de pesos, lo que equivale a 170 pesos por habitante.	Variaba en función de las necesidades expuestas por la población en las Audiencias de PP.
¿Qué porcentaje representa con respecto al gasto de inversión o al presupuesto en general?	21% del presupuesto en general.	50% del presupuesto de la Dirección General de Obras, y 10% del presupuesto en general.	Sin información.
¿Este porcentaje fue definido antes o después del proceso de PP?	No se define previa o posteriormente. Dependía de las prioridades presentadas por la población y de los techos presupuestales manejados por la Delegación.	No se define previa o posteriormente. Depende de las necesidades expuestas por la población, de la negociación interna con la Dirección General de Obras, y de la definición definitiva de los techos presupuestales a nivel central.	No se define previa o posteriormente. Dependía de las prioridades presentadas por la población y de los techos presupuestales manejados por la Delegación.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4.8: Dimensión financiera, fiscal y presupuestaria de las experiencias de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo (continuación)

Datos	Cuauhtémoc	Tlalpan	Miguel Hidalgo
Presupuesto delegacional asignado para el funcionamiento del presupuesto participativo	Sin información.	Operaba con el presupuesto de la Dirección General de Enlace Territorial, que llegó a manejar para el 2003, cerca de 5 millones de pesos, lo que equivale a 8 pesos por habitante.	Sin información.
Discusión de políticas tributarias	No se discuten.	No se discuten.	No se discuten.
¿Cuál es el origen de los recursos disponibles para el presupuesto participativo?	Proviene del Gobierno del Distrito Federal, quien a su vez cuenta con las siguientes fuentes: recursos federales, recursos de la recaudación de impuestos por la Tesorería del DF, y recursos de deuda o crédito, transferidos por la Banca Comercial o de Fomento.		
¿Cuál ha sido el impacto del presupuesto participativo sobre la recaudación fiscal?	Sin información.	Durante el ejercicio no se revisó el impacto sobre la recaudación fiscal. Una de las razones fue que este tipo de información es manejada directamente por el gobierno central, y no por las delegaciones.	Sin información.

Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, sale a la luz nuevamente la dependencia de las Delegaciones con el Gobierno Central para el manejo de sus recursos, ya que en ejercicios de presupuesto participativo no se podrían discutir políticas tributarias (se manejan a nivel central), y en estas tres experiencias, el hecho de que no hayan definido un porcentaje fijo del presupuesto para que fuera discutido por la población, puede deberse a que el Programa Operativo Anual se define finalmente a nivel central, con pocas posibilidades de negociación.

4.7 DIMENSIÓN NORMATIVA Y LEGAL

4.7.1 Grado de institucionalización de las experiencias

Como se ha comentado anteriormente, el presupuesto participativo no es reconocido como un instrumento de participación ciudadana dentro del Distrito Federal, a pesar de que en el artículo 77 de la Ley de Participación Ciudadana existe la figura de la Asamblea

Ciudadana, en donde los ciudadanos de una unidad territorial pueden decidir el uso de los recursos públicos destinados por el Gobierno del Distrito Federal y la delegación respectiva, a programas específicos⁷⁷, abriéndose la posibilidad de que se pudiera plantear el presupuesto participativo.

Con respecto a la articulación administrativa con el presupuesto participativo, todas las experiencias se apoyaron en las Direcciones de Participación Ciudadana o su equivalente, y en el caso de Tlalpan y Cuauhtémoc, resultó interesante el que trabajaran centralizadamente pero también a través de sus Coordinaciones Territoriales (oficina delegacional de las zonas territoriales), y subdelegaciones, respectivamente; además de que en Tlalpan dividieron el trabajo administrativo, del de contención política y de participación ciudadana, para hacer más eficientes las labores respectivas.

Tabla 4.9: Grado de institucionalización de las experiencias de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo

Datos	Cuauhtémoc	Tlalpan	Miguel Hidalgo
Grado de institucionalización	El presupuesto participativo no es reconocido como una figura de participación institucional por parte de la Ley de Participación Ciudadana vigente.		
¿Existe un instrumento formal o informal para la implantación del presupuesto participativo?	Fue implementado de manera informal.	Era informal. El único reglamento que se desarrolló en el marco de este ejercicio, fue el que definieron los equipos de monitores junto con la Delegación, para el funcionamiento de estos voluntarios.	Era informal, pero el proceso se encontraba definido en un Manual de Procedimientos, y era operado a través de este.

Fuente: elaboración propia

⁷⁷ Ver acápite 3.3.1 del capítulo 3.

Tabla 4.9: Grado de institucionalización de las experiencias de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo (continuación)

Datos	Cuauhtémoc	Tlalpan	Miguel Hidalgo
<p>¿Cómo se articula la acción administrativa con el presupuesto participativo?</p>	<p>Directamente, ya que la Dirección General de Participación Ciudadana asumió la gestión del proceso, y se apoyó en las 6 Subdelegaciones Territoriales.</p>	<p>Directamente, ya que la Dirección General de Enlace Territorial llevó adelante el proceso, a través de la Coordinación de Participación Ciudadana, Coordinación Territorial y Coordinación de Atención y Seguimiento, de cada una de las 5 Zonas Territoriales. La primera se encargaba del diseño y operación de la participación ciudadana. La Territorial llevaba la parte de gestión y trabajo político de contención, y la de Atención y Seguimiento llevaba lo administrativo y burocrático. En total, se contaba con un equipo de 60 personas.</p>	<p>Directamente. La Coordinación de Participación Ciudadana y Gestión Social (PC y GS) de la Delegación. El Coordinador de PC y GS, revisaba y autorizaba la propuesta anual para la realización de Audiencias de PP. El Subdirector de Concertación Ciudadana, coordinaba al personal interno y establecía el vínculo con las áreas externas para llevar a cabo las Audiencias de PP, con la participación ciudadana. El Coordinador Administrativo coordinaba el personal administrativo, para la operación administrativa y establecía comunicación adecuada entre los funcionarios participantes en las Audiencias. El Coordinador de PP, coordinaba al promotor social para la adecuada difusión de la Audiencia y el desarrollo de la misma. Enlace informático elaboraba y daba seguimiento a los documentos para la realización de Audiencias, así como los acuerdos generados en dichas Asambleas.</p>

Fuente: elaboración propia

Otro aspecto que vale la pena resaltar, es la existencia de un Manual de Procedimientos para la ejecución del presupuesto participativo de Miguel Hidalgo, en donde aparece de forma muy detallada y sencilla las actividades y los tiempos de ejecución de las áreas involucradas en el ejercicio, permitiéndose así definir sus alcances en el proyecto, y dejar de lado posibles invasiones de competencias. Este manual pudo haber representado un primer paso para la institucionalización del presupuesto participativo en esa Delegación.

Por otra parte, Tlalpan manejó un reglamento interno pero sólo para la operación de los equipos de monitoreo, cuyos miembros pidieron su redacción para mejorar y hacer más eficiente su funcionamiento y alcances.

4.7.2 Relación de los presupuestos participativos de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo, con otros instrumentos de participación y planeación

En la tabla 4.10, se presenta la relación de los presupuestos participativos estudiados con otros instrumentos de participación y planeación. La única experiencia delegacional en donde resulta clara la vinculación del presupuesto participativo con algún instrumento de participación es la de Miguel Hidalgo, ya que sus Audiencias del Presupuesto Participativo, en realidad fueron concebidas Audiencias Públicas, ya que permitía a los habitantes de las colonias proponer al Jefe Delegacional la adopción de determinados acuerdos, y recibir por parte del Jefe Delegacional las peticiones, propuestas o quejas de los habitantes de la colonia en lo relacionado con la administración pública a su cargo.

Tabla 4.10: Relación de los presupuestos participativos de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo, con otros instrumentos de participación y planeación

Datos	Cuauhtémoc	Tlalpan	Miguel Hidalgo
¿Qué otros instrumentos de participación existen en la Delegación?	<ul style="list-style-type: none"> Asambleas Ciudadanas para los programas de participación ciudadana del Gobierno del Distrito Federal, que operaban delegacionalmente (Prevención del Delito era uno de lo que mayor cantidad de recursos manejaba). Los instrumentos de participación ciudadana propuestos en la Ley de Participación Ciudadana del DF, aunque muchos de estos no se han activado. En Miguel Hidalgo, “Miércoles Ciudadano Itinerante” y “Gobierno a Domicilio”. 		
¿Cómo se relaciona el presupuesto participativo con estos instrumentos de participación popular?	De ninguna manera.	De ninguna manera. Sólo se trató de manejar las Asambleas Ciudadanas para el Programa de Prevención del Delito, bajo un formato parecido al aplicado al PP.	Las Audiencias del Presupuesto Participativo, se basaban en la figura de Audiencia Pública de la Ley de Participación Ciudadana del DF.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4.10: Relación de los presupuestos participativos de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo, con otros instrumentos de participación y planeación (continuación)

Datos	Cuauhtémoc	Tlalpan	Miguel Hidalgo
¿Cuál es la relación entre el presupuesto participativo y los diversos documentos o normativas sobre urbanismo?	Ninguna. En el año 2002, se cambió el presupuesto participativo por las Agendas Ciudadanas, que fueron concebidas como parte de un proceso de planeación participativa, que incidiera, a través de líneas estratégicas y programáticas, en el desarrollo territorial.	Ninguna. Al final del período de gobierno del Dr. López y Rivas, la Dirección General de Enlace Territorial planteó la creación de un Consejo Delegacional, que contribuyera en el proceso de planeación del desarrollo delegacional, y que contara con los equipos de monitoreo del presupuesto participativo como miembros principales. Este Consejo no se llegó a integrar.	Ninguna.

Fuente: elaboración propia.

La experiencia de Cuauhtémoc finalmente se convirtió en Agendas Barriales, concebidas como se ha dicho anteriormente, como un instrumento de participación ciudadana para la planeación delegacional. En el caso de Tlalpan, se perseguía crear un Consejo Delegacional, el cual además de garantizar la continuidad del presupuesto participativo, permitiera dar la base para un proceso de planeación integral de la delegación, en donde intervinieran de nueva cuenta los equipos de monitoreo, además de otros actores urbanos que quisieran participar en mesas de discusión por áreas temáticas. Esta Consejo no se llegó a constituir.

4.8 DIMENSIÓN TERRITORIAL

En los tres casos, las zonas del presupuesto participativo no fueron definidas para el ejercicio, sino que estuvieron basadas en los límites de las colonias, unidades territoriales, y subdelegaciones existentes. En Tlalpan, además se trabajó con los Distritos Electorales de la Delegación para la etapa informativa.

Tabla 4.11: Dimensión territorial de las experiencias de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo

Datos	Cuauhtémoc	Tlalpan	Miguel Hidalgo
¿Existen sub-delegaciones o su equivalente?	Sí	Sí	No

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4.11: Dimensión territorial de las experiencias de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo (continuación)

Datos	Cuauhtémoc	Tlalpan	Miguel Hidalgo
¿Cuántas son?	6 Subdelegaciones Territoriales.	5 Zonas Territoriales.	No aplica.
¿Cuántas regiones o distritos existen para el presupuesto participativo?	Se trabajó como base con las 54 colonias de la Delegación, y sus 43 Unidades Territoriales.	<ul style="list-style-type: none"> La etapa de información se manejaba a través de los Distritos Electorales de la Delegación (350). Para la formación de los equipos de monitoreo, se trabaja con las 5 Zonas Territoriales. La recolección de propuestas se hizo por Unidad Territorial (147). 	Se trabajó con las 85 colonias de la Delegación.
Criterios para la delimitación de las regiones o distritos del presupuesto participativo.	Las unidades territoriales ya estaban definidas previamente, en función de las disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana del DF, la cual plantea los siguientes criterios para esta definición: identidad cultural, social, étnica, política, económica, geográfica y demográfica.		Trabajaron con las colonias existentes.
¿Está vinculado con procesos de descentralización?	No, pero se operaba con el apoyo de las 6 Subdelegaciones Territoriales.	No, pero se operaba con el apoyo de las 5 Coordinaciones Territoriales.	No
¿Cuáles son los criterios para la asignación del presupuesto entre los distintos distritos, regiones, zonas, etc. o por temas?	<ol style="list-style-type: none"> 1) Grado de marginalidad. 2) Número total de habitantes por colonia. 3) Grado de conflictividad. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Rezago de la demanda. 2) Recursos, tiempos y costos de realización. 3) Factibilidad técnica. 4) Apego a la norma jurídica. 5) Beneficio social. 	Ninguno. Las colonias que contarían con las Audiencias del PP, eran seleccionadas en última instancia por el Delegado, considerando entre otras cosas, las solicitudes mismas de los vecinos para este evento.
Grado de ruralización	La Delegación no cuenta con zonas rurales.	El proceso cubría todo el territorio delegacional, incluyendo la "Zona de Pueblos" (Zona 5). En este caso, el proceso fue adaptado a la idiosincrasia de los lugareños, ya que además de las votaciones en urnas, en estos pueblos se realizaron asambleas para trabajar el PP, un método muy común en el marco de su organización social.	La Delegación no cuenta con zonas rurales.

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, en el caso de Tlalpan, el ejercicio fue adaptado a sus zonas rurales, a través de la implantación de Asambleas además de las votaciones, ya que como se mencionó anteriormente, en estas comunidades ejidales funciona mejor el formato de la deliberación.

4.9 PRINCIPIOS RECTORES PRESENTES

En la tabla 4.12 se muestra el cumplimiento de los principios rectores del presupuesto participativo en los tres casos estudiados, verificados en función de lo expuesto en el análisis precedente. Las tres experiencias cumplen con los principios de participación universal y no exclusión, ya que las convocatorias de los ejercicios estaban abiertas a todos los ciudadanos sin distinción socioeconómica, cultural, étnica, e independiente del tipo de organización bajo la que se agrupaban. No obstante, habría que dar un condicionamiento a los casos de Tlalpan y Miguel Hidalgo, ya que en el primer caso se favoreció la participación del ciudadano-individuo sobre el ciudadano representante, líder gestor social, y en ambas experiencias no se tuvo como prioridad incluir a actores urbanos no vinculados directamente al territorio de las colonias o unidades territoriales, es decir, cuyos intereses fueran más allá de estos límites y estuvieran relacionados con temas específicos.

Tabla 4.12: Cumplimiento de los principios rectores del presupuesto participativo en las experiencias de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo

Principios rectores	Cuauhtémoc	Tlalpan	Miguel Hidalgo
1) Participación universal	X	X	X
2) Transparencia del presupuesto		X	
3) Flexibilidad		X	
4) Objetividad	X		X
5) Enfoque de género			
6) No exclusión	X	X	X
7) Democracia	X	X	X
8) Viabilidad económica y jurídica			
9) Aprovechamiento de recursos existentes	X		X

Fuente: elaboración propia en función de las referencias expuestas en el acápite 1.3 del marco de referencia.

Sólo la experiencia de Tlalpan era flexible, porque aunque no estaba definido como un paso fijo en el proceso, se llegó a dar que los equipos de monitores plantearan sus

observaciones sobre el ejercicio ante el equipo delegacional, y junto con la revisión al interior de la Delegación, se lograran modificaciones a la metodología aplicada el año siguiente; y transparente, porque fue la única en donde se hizo el esfuerzo de rendir cuentas, por mostrar los avances de obras y los resultados del proceso. Por otro lado, Tlalpan, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo contaban con procesos de democracia directa, ya que en estas experiencias se hacían votaciones en donde los ciudadanos identificaban y priorizaban sus problemas más urgentes, y en el caso de Cuauhtémoc, se estipulaba que en las Asambleas Territoriales se deliberara sobre las prioridades de las respectivas colonias.

Por último, tanto Cuauhtémoc como Miguel Hidalgo hicieron énfasis en sus ejercicios por aprovechar las organizaciones existentes, resaltando la segunda experiencia por apoyarse en los Comités Vecinales para las labores de convocatoria y movilización de los ciudadanos. Por otro lado, en ninguno de los casos era posible garantizar los recursos económicos para el cumplimiento de los compromisos adquiridos con la población, debido a la dependencia de las Delegaciones con el Gobierno del Distrito Federal para la definición final de sus Programas Operativos Anuales.

4.10 CONCLUSIONES PARCIALES

Como se mencionó al inicio del capítulo, este acápite además de exponer los aspectos relevantes encontrados en las experiencias de presupuesto participativo del Distrito Federal, presenta lo que se puede aprender de estos ejercicios para la formulación del modelo.

4.10.1 Cuauhtémoc:

- 1) Con este ejercicio se deduce que los presupuestos participativos del Distrito Federal no deben partir de objetivos ambiciosos para el corto plazo. En el caso de Cuauhtémoc, si bien es cierto que su corta duración se debió en parte a la pérdida de la voluntad política inicial, también es cierto que los objetivos planteados para el presupuesto participativo eran muy parecidos a los formulados por experiencias como Porto Alegre, en donde el contexto de participación, la estructura del gobierno y el proceso de definición de presupuestos eran muy diferentes a los del

Distrito Federal, es decir, que se quisieron alcanzar objetivos factibles para otras condiciones.

No se trata de plantear objetivos acotados, ni limitar los ejercicios a las condiciones existentes de participación y elaboración de presupuestos, sino de definir metas realistas, por etapas, para que los ejercicios se vayan consolidando y alcancen los objetivos planteados.

- 2) Fue interesante como en el proceso de Cuauhtémoc se estipulaba el manejo de las demandas a diferentes escalas territoriales (barrial, subdelegacional, delegacional y de ciudad); y que además del territorio, la revisión de los problemas fuese manejada por áreas temáticas en el marco de una visión integral del territorio.
- 3) La inclusión de los niños y jóvenes en la etapa de definición de prioridades, como lo hizo Cuauhtémoc, podría resultar en una escuela de ciudadanía para este sector de la población, ya que en un futuro serán los nuevos participantes de los presupuestos participativos.
- 4) Con Cuauhtémoc y Tlalpan queda demostrado que no basta con la buena disposición y estructura de la Dirección encargada de llevar adelante el ejercicio, sino que ésta debe contar también con buenas relaciones con el resto de las dependencias delegacionales involucradas, y estar muy bien coordinada con las mismas. En este sentido, destaca el caso de Miguel Hidalgo, en donde existían reglas de juego internas, que dejaban muy claro el papel de los funcionarios y Direcciones involucradas, con lo que se evitaba la invasión de competencias.

Se debe reconocer que esta coordinación no es tarea fácil. Como comentaba el Ing. Roberto Morales, en Tlalpan no fue suficiente la voluntad del Jefe Delegacional, ya que aunque en reuniones las Direcciones acordaban su participación en el trabajo del presupuesto participativo, existía una inercia de seguir trabajando independientemente. De lo que se trata es de crear una cultura de cooperación interinstitucional, fundamental para una aplicación eficiente de este instrumento de participación ciudadana.

- 5) En el caso de las Agendas Ciudadanas, proceso que siguió al presupuesto participativo de Cuauhtémoc, se trabajó con zonas territoriales definidas para el ejercicio, aplicando criterios específicos. De aquí se concluye que en un nuevo presupuesto participativo, deberían revisarse la congruencia de las unidades territoriales existentes, para determinar si se sigue trabajando con estas zonas o se redefinen.
- 6) El diseño del proceso en Cuauhtémoc, al no estar planteado de principio a fin, estos es, contaba con pasos pendientes de definición, hizo que no se aprovecharan de forma eficiente los “productos arrojados”, dentro del mismo presupuesto participativo (demandas, interés de ciudadanos por seguir participando, entre otros).
- 7) La falta de compromiso de los funcionarios delegacionales involucrados en el ejercicio, además de la falta de recursos humanos y materiales de las subdelegaciones para apoyar el proceso, representó un obstáculo para la consecución de los objetivos planteados.
- 8) El reconocimiento de los actores urbanos y su inclusión en el proceso fue clave.
- 9) No contó con un procedimiento claro para sistematizar la información, ni tampoco con indicadores para evaluar el ejercicio y el cumplimiento de los compromisos adquiridos con los vecinos.
- 10) De la experiencia también se concluye que un equipo de promotores del ejercicio con alta capacidad de convocatoria, es fundamental para el éxito de las campañas de difusión.

4.10.2 Tlalpan:

- 1) A pesar de que sus objetivos también eran ambiciosos, ya que con el presupuesto participativo se buscaba incluso llegar a la autonomía delegacional en el manejo de los recursos locales, con esta experiencia queda demostrado que la capacitación ciudadana debe ser una prioridad de los gobiernos locales para la consolidación y

enriquecimiento de este tipo de ejercicios. Se trata de que los ciudadanos sean capaces de entender los alcances y limitaciones de los gobiernos locales, pero también de que puedan hacer propuestas bien fundamentadas, que no se queden únicamente en su contexto inmediato, sino que vayan incorporando una visión cada vez más integral de ciudad.

- 2) Con las comisiones de seguimiento, conformadas por los vecinos de los frentes de obra, se podría fomentar una contraloría ciudadana no tan forzada, ya que como se recordará, se trata de puestos voluntarios en donde se requiere la inversión de tiempo. Por otra parte, se debe comentar que en Tlalpan los integrantes de estas comisiones eran capacitados para realizar reportes.
- 3) Con la presencia de los equipos de monitoreo, además de hacerse escuela de ciudadanía, se permitía incorporar a los ciudadanos a la gestión de gobierno. A pesar de que los miembros de estos equipos no eran elegidos por los vecinos de las Zonas Territoriales para ser sus representantes, en algunos casos llegaron a fungir como grupo de presión para hacer valer los intereses de sus colonias en la definición de los recursos delegacionales.
- 4) En esta experiencia, quedó demostrado que las caravanas del presupuesto participativo son una herramienta importante para la sensibilización de los ciudadanos, dados los problemas de las zonas vecinas a sus territorios.
- 5) La capacitación de los funcionarios involucrados en el presupuesto participativo es clave, ya que deben conocer cómo opera la Delegación en términos técnicos, administrativos y financieros, especialmente cómo se manejan las dependencias que participan en el proceso. De lo que se trata es de que puedan, incluso, plantear alternativas en casos de limitaciones e imprevistos.
- 6) En Tlalpan, por limitaciones de presupuesto no fue posible realizar mayores inversiones en las campañas informativas y de difusión, ni apoyarse en la Dirección de Comunicación Social, lo que limitó a su vez al ejercicio en sus objetivos de información y rendición de cuentas.

- 7) Con el caso de Tlalpan, quedó claro que la continuidad del proyecto en el siguiente período delegacional, no depende necesariamente de la permanencia del partido del gobierno saliente, porque en esta delegación, el ejercicio concluyó con la salida del Dr. López y Rivas de la Jefatura Delegacional, a pesar de que el gobierno entrante era también del PRD.
- 8) La inercia de algunos dirigentes de organizaciones sociales o de Comités Vecinales para mantener políticas clientelares en Tlalpan, hizo que se tomara la decisión de favorecer la participación individual sobre la organizada, lo que pudo haber debilitado el papel de estas organizaciones existentes, en el marco del presupuesto participativo.
- 9) Fue interesante que la Delegación reconociera e incorporara los códigos culturales de las zonas rurales en la implementación del presupuesto participativo, en las mismas.

4.10.3 Miguel Hidalgo:

- 1) Su presupuesto participativo era muy sencillo y claro en cuanto a las reglas internas con que operaban las dependencias involucradas, y las reglas de juego presentadas a los ciudadanos, lo que da la impresión de que se trataba de un proceso manejable.
- 2) Lo manejable también radica en el hecho de que no eran trabajadas todas las colonias, sino las seleccionadas por la Delegación, lo que pudo darle un carácter poco equitativo al proceso, ya que no quedaban claros los criterios para la selección de estas colonias.
- 3) Al existir un manual de procedimientos e instrucciones de trabajo para el desarrollo del presupuesto participativo de parte de la Delegación, con pasos expuestos claramente y funciones bien definidas, se esperaba que surgieran menos imprevistos y la ejecución del ejercicio fuese más eficiente. Si este manual se

hiciera en conjunto con las áreas involucradas, podría generar menos resistencias internas para llevar adelante el ejercicio.

- 4) Esta Delegación hacía previsión presupuestal para la realización de las Audiencias.
- 5) El apoyo en los Comités Vecinales para las labores de difusión, es una forma de aprovechar las organizaciones existentes para llevar adelante el ejercicio.
- 6) El hecho de que se contratara una empresa para el montaje del “escenario” de las Audiencias del Presupuesto Participativo, quita un trabajo desgastante a la Delegación y permite ofrecer una mejor imagen al evento, ya que se pueden exigir pautas mínimas de calidad a las empresas.
- 7) Resulta interesante que en las Audiencias se previera la presencia de cuerpos de seguridad, de protección civil y servicios de emergencia, ya que además de garantizar la seguridad de los presentes se le imprime al evento la importancia que merece.
- 8) En las Audiencias se entregaban encuestas a los vecinos asistentes para conocer sus comentarios sobre la calidad del proceso. Este tipo de instrumentos resulta muy valioso para llevar a cabo un proceso de retroalimentación, y mejorar estos eventos. Por otro lado, en estas Audiencias también se contaba con la presencia del Centro de Servicios y Atención Ciudadana, quien canalizaba demandas a las autoridades competentes, es decir, estas Audiencias eran oficinas de atención ciudadanas itinerantes.
- 9) Como se hace en algunas experiencias internacionales, en las Audiencias de Miguel Hidalgo existían actividades especiales para los niños, mientras sus padres asistían a la reunión.
- 10) Es interesante que en el portal de la Delegación, en internet, se contara con una sección exclusiva para el presupuesto participativo, como también se hace en otros casos internacionales, y en donde se daba información del programa, se

publicaban el calendario de las Audiencias, las Actas de las mismas y el balance del proceso en cuanto a población beneficiada y obras realizadas.

- 11) Esta experiencia duró de 2001 a 2005, y de acuerdo a algunas fuentes delegacionales, su terminación se debió a que no se quería dar la impresión de con ella se estaba haciendo proselitismo político estando tan cerca las elecciones para Jefes Delegacionales, lo cual puede interpretarse más como una excusa ante un posible desgaste del ejercicio, o de la imposibilidad de la Delegación para cumplir con los compromisos adquiridos en el marco del presupuesto participativo.

5. MODELO PARA LA GESTIÓN DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL

El presente capítulo inicia con la exposición de la finalidad del modelo, para luego presentar sus niveles (interno y externo), que sirvieron de base para la identificación de los componentes internos y del entorno del modelo. Posteriormente, se revisan las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de las Delegaciones para la implementación del presupuesto participativo, que fueron consideradas al momento de diseñar el modelo, en el sentido de que se buscó reforzar y apoyar las fortalezas y oportunidades, y resolver y mitigar las debilidades y amenazas.

Seguidamente se presenta el modelo, el cual se complementa con una propuesta del proceso que se puede seguir para aplicar el presupuesto participativo en las delegaciones del Distrito Federal⁷⁸, en la que se muestran las condiciones básicas iniciales requeridas y los pasos previos; la estructura organizativa sugerida, las etapas, los tiempos, un diagrama operativo y las variables de la propuesta en sus dimensiones participativa; financiera y presupuestaria; normativa y legal; y territorial.

5.1 FINALIDAD DEL MODELO

El modelo tiene como fin, plantear las bases para que las delegaciones del Distrito Federal gestionen el presupuesto participativo, requiriéndose para su implementación las adecuaciones necesarias en función de los contextos particulares de las demarcaciones territoriales. El presupuesto participativo se está considerando en este caso como una herramienta de participación ciudadana en donde la población (ciudadanos y organizaciones ciudadanas), a través de la priorización de sus demandas, orienta el destino de los recursos delegacionales en materias que inciden en el desarrollo urbano, entre otras. Estas demandas serían incorporadas en el Programa Operativo Anual del año siguiente, previa aprobación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, como última instancia. Por otro lado, en el marco de este presupuesto participativo, la población es también

⁷⁸ Esto para cumplir con el principio de que mientras menos universal es un modelo, éste debe ser más preciso (ver acápite 1.8.2 del marco de referencia).

corresponsable con el gobierno local en la fase de evaluación del ejercicio y del seguimiento del cumplimiento de los compromisos adquiridos por la Delegación.

El presupuesto participativo propuesto se constituye así, en un instrumento por medio del cual, los gobiernos locales pueden materializar la descentralización del manejo de los recursos locales, a través de la autogestión por parte de la población de las unidades territoriales que conforman la demarcación territorial, en materias de escala barrial. Se trata de una herramienta para coadyuvar a la gestión del desarrollo urbano de la ciudad, a microescala, manejable y apropiable por parte de la población. Por otro lado, se busca conseguir una gestión democrática de los gobiernos delegacionales, en donde se refuerce la cultura de participación, de organización de los habitantes de la ciudad, y de las estructuras participativas.

Por otro lado, la inclusión de la participación ciudadana en el presupuesto participativo podría llegar incluso a los análisis de la viabilidad jurídica y técnica, además de la económica, es decir, que bien podría un vecino de formación arquitecto, ingeniero o urbanista, por poner un ejemplo, revisar los argumentos de la Delegación para no aprobar un proyecto y debatir con ellos en caso de que no esté de acuerdo con los planteamientos expuestos. De la misma manera, un vecino abogado o con asesoría de uno, podría encontrar que una propuesta sí cuenta con viabilidad técnica, y defender la posición de la comunidad; con lo se ampliaría la intervención ciudadana en un proceso de esta naturaleza. En este sentido, el alcance de la presente investigación es definir el papel de los ciudadanos, entre otros aspectos, en el análisis de la viabilidad económica de las propuestas presentadas en el marco del presupuesto participativo.

5.2 NIVELES DEL MODELO

Partiendo del marco actual de elaboración de presupuestos delegacionales, el modelo debe reconocer la existencia de dos niveles: el delegacional, para la definición del anteproyecto de Programa Operativo Anual (POA), y para su gestión (ambos con la participación activa de la población); y el nivel central-federal, en donde se ajustan y aprueban los POA's delegacionales, que sirven de base para el otorgamiento de los recursos en el ejercicio fiscal del año siguiente, de parte del Gobierno del Distrito Federal. En este sentido, la

“frontera” del modelo está representada por las competencias de las Delegaciones en la definición y gestión de sus presupuestos.

Por otro lado, se debe destacar que el “ambiente” del modelo permanece inalterado, en el sentido de que se sigue con la misma estructura de relaciones entre el Gobierno del Distrito Federal, el Gobierno Federal y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para la definición de los presupuestos delegacionales. Ahora bien, a nivel delegacional, que es el lugar donde se produce la interacción entre el gobierno local y la sociedad, los componentes del modelo fueron definidos considerando como elemento central el proceso de presupuesto participativo como tal, al pensarse en los componentes a tomarse en cuenta para una ejecución efectiva de este instrumento de participación ciudadana, que permitieran superar las debilidades actuales, aprovechar las fortalezas existentes, mitigar las amenazas y potenciar las oportunidades.

5.3 REVISIÓN DE LAS FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS DE LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL PARA LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

5.3.1 Fortalezas:

- 1) No existe ninguna restricción expresa, que imposibilite la participación ciudadana en los procesos de elaboración de los Programas Operativos Anuales, que como se sabe, son la base para la definición de los presupuestos delegacionales. Esto daría pauta también, para poner a discusión de la población las materias que sean de su interés.
- 2) Una vez que son aprobados los recursos de las demarcaciones por el gobierno central, las Delegaciones pueden utilizarlos de manera autónoma, siempre y cuando se respeten los techos presupuestales, el destino de las partidas, los compromisos adquiridos (mantenimiento, por ejemplo), y los gastos de administración, pudiendo establecerse montos a ser sujetos a discusión por parte de la población.
- 3) La elección del Jefe de Gobierno y de los Jefes Delegacionales, a través del voto directo de la ciudadanía, representa un ejercicio de democracia a través del cual

los ciudadanos pueden hacer presión a los actores políticos para el cumplimiento de los intereses de la Sociedad.

- 4) Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Participación Ciudadana del D.F., y el Código Financiero del D.F., apoyan la participación ciudadana en la gestión de los gobiernos delegacionales en materia de planeación, presupuesto, evaluación y seguimiento.
- 5) La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal vigente (2004), plantea a la Asamblea Ciudadana como un instrumento de participación a través del cual, la población puede decidir el uso de los recursos públicos destinados por el Gobierno del D.F. y sus delegaciones, correspondientes a programas específicos (art. 77).
- 6) Además de la estructura básica (Direcciones Generales) de las Delegaciones, establecidas en el Reglamento Interior de la Administración Pública del D.F., estos órganos político-administrativos tienen la posibilidad de crear Direcciones específicas en función de sus necesidades, permitiendo la posibilidad de adaptación del aparato burocrático a las demandas de un ejercicio de presupuesto participativo.
- 7) Se trata de una ciudad con una población antropológicamente diversa, en donde existen diferentes formas de organización social que pueden aprovecharse para impulsar el presupuesto participativo.
- 8) Como los anteproyectos del Programa Operativo Anual deben ser entregados por la Delegación al Gobierno del Distrito Federal hasta el mes de de septiembre, se cuenta con prácticamente un semestre para ejecutar un presupuesto participativo, para la definición parcial de los POA's, es decir, que existe un margen de maniobra amplio para la recolección, análisis de demandas y negociación de la matriz presupuestaria.
- 9) Existe la figura de las subdelegaciones territoriales, como órganos desconcentrados a nivel delegacional, que pueden apoyar las labores del nivel central en el presupuesto participativo.

5.3.2 Debilidades:

- 1) Falta de cultura de participación ciudadana.
- 2) Desconocimiento de los habitantes del Distrito Federal, sobre la operación general de los gobiernos locales.
- 3) En algunos casos, el manejo de las relaciones Gobierno-Sociedad se da a través de prácticas clientelares y de contención política.
- 4) Tendencia del gobierno local a establecer una relación vertical con los ciudadanos. El manejo del presupuesto es visto como mecanismo de poder por parte de algunos funcionarios delegacionales.
- 5) Poca disposición de los funcionarios y técnicos delegacionales, a abrir espacios compartidos con la ciudadanía en la gestión de gobierno, y su evaluación
- 6) Inercia de algunas organizaciones sociales de manejarse a través de liderazgos corporativos, para negociar con el gobierno local.
- 7) Subestimación de la capacidad de la población de hacer propuestas viables en materia de desarrollo urbano.
- 8) Los gobiernos delegacionales no cuentan con cultura de rendición de cuentas, ni de abrir espacios a la supervisión y seguimiento de acuerdos con la población.
- 9) Reducida capacidad de inversión de las delegaciones, por las amplias asignaciones de recursos a otros rubros, como por ejemplo, gastos administrativos.
- 10) Cuando los problemas planteados por la ciudadanía superan los límites del territorio delegacional, su resolución depende de la intervención del nivel federal o central, limitando la capacidad de acción de las Delegaciones.
- 11) Al no estar reglamentada la figura del presupuesto participativo, no se garantiza su continuidad en el período delegacional siguiente, tanto para la definición presupuestal, como para las labores de evaluación y seguimiento.
- 12) Las Direcciones delegacionales suelen trabajar aisladamente, dificultándose las tareas que requieren de su interrelación.

5.3.3 Oportunidades:

- 1) La distribución centralizada de los recursos a las delegaciones por parte del Gobierno del Distrito Federal, podría permitir una asignación con una visión integral del territorio, en función de sus características y problemas, y promover así una distribución más equitativa de los mismos.
- 2) La existencia de la Asamblea Legislativa en el Distrito Federal, con facultades para aprobar el presupuesto del gobierno central y sus Delegaciones, constituye teóricamente un contrapeso del poder del Gobierno del D.F. frente a las Delegaciones, y representa una vía que se podría utilizar para favorecer y fortalecer los presupuestos participativos.

5.3.4 Amenazas:

- 1) La definición final del presupuesto delegacional se hace a nivel central, por parte de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del D.F. y la Asamblea Legislativa, y a nivel Federal, por el poder ejecutivo y el Congreso de la Unión, quienes aprueban los montos de endeudamiento, es decir, existe una dependencia de las Delegaciones hacia el poder central y federal, para la definición de sus presupuestos.
- 2) Una vez aprobado el presupuesto de las Delegaciones, la Secretaría de Finanzas es la encargada de manejar las ministraciones, a través de calendarios previamente establecidos. No obstante, existen prácticas políticas de parte del Gobierno del Distrito Federal, en donde se flexibiliza la entrega de los recursos en función de la afinidad política de este órgano con las Delegaciones. Esto genera retrasos y por consiguiente, restricciones en el cumplimiento de los compromisos adquiridos.
- 3) Los cargos de legisladores de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, suelen ser visto como un escalón más de una carrera política, en donde la sumisión puede ser la llave para el siguiente escalón. Esta postura se traduce en falta de compromiso con la ciudadanía, y dificulta que la figura del legislador del D.F. juegue un papel más activo en el marco del presupuesto participativo,

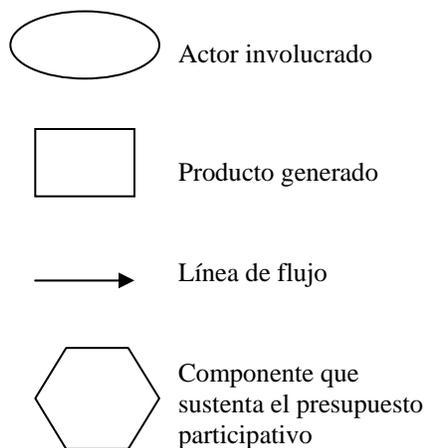
especialmente generando un contrapeso con el poder ejecutivo central, y defendiendo los intereses de los ciudadanos.

- 4) Muchos de los esquemas institucionalizados de participación ciudadana implementados en el Distrito Federal, fueron concebidos como mecanismos de control ciudadano y de atracción de votos.
- 5) La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal no cuenta con reglamento, lo que dificulta su aplicación.
- 6) Los órganos de representación ciudadana estipulados en la Ley de Participación vigente no han sido activados, imposibilitando la vinculación institucionalizada (formal) Gobierno-Sociedad. Actualmente siguen operando los Comités Vecinales electos de acuerdo a las disposiciones de la anterior Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (1998).
- 7) El esquema de participación ciudadana actual no favorece la participación de los ciudadanos por áreas de interés (mujer, comercio, etc.), sino a través de instrumentos y organizaciones locales asociados al territorio.
- 8) Falta de equilibrio de poderes a nivel local, ya que a diferencia de los municipios, las Delegaciones no cuentan con Cabildos que regulen las acciones del poder ejecutivo.
- 9) Los gobiernos delegacionales duran tres años, lo cual resulta insuficiente si se toma en cuenta que el nuevo equipo de gobierno aprende en el primer año, ejerce en el segundo y se prepara para entregar en el tercero. Este escenario a su vez, impide la continuidad de los proyectos iniciados en el período anterior, ya que la costumbre es iniciar con nuevas propuestas, es decir, no se suele contar con una visión de mediano y largo plazos en el marco de un programa de gobierno base.
- 10) No se cuenta con un Consejo de Plan Estratégico de la Ciudad, que garantice que las demandas que superen la escala delegacional, sean evaluadas y consideradas al momento de plantearse las políticas urbanas a nivel de ciudad y metropolitano.

5.4 PROPUESTA DE MODELO

En la figura 5.1 se presenta la propuesta de modelo. En el recuadro punteado se muestra el nivel delegacional (sistema), en cuanto a los actores involucrados y sus relaciones, las acciones básicas y los productos generales del presupuesto participativo propuesto. En la parte inferior de este nivel, se presentan los componentes que integran la base del proceso, y que se constituyen en los aspectos estratégicos que deben manejarse para la implementación efectiva del presupuesto participativo. Por otro lado, en la parte exterior y hacia la derecha, se presenta el “ambiente” del modelo, y en la “frontera” (límite entre el nivel delegacional y central-federal), se muestran las conexiones entre ambos niveles.

A continuación se presenta la simbología empleada, para facilitar la comprensión del modelo:



PÁGINA DE LA FIGURA 5.1

ARCHIVOS:

Tes_00.dwg EN CARPETA “CAD”

Tes_00.pdf EN CARPETA “PDF”

5.5 DEL PROCESO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO PARA LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL

5.5.1 Condiciones básicas iniciales

Antes de iniciarse el presupuesto participativo, debe asegurarse el cumplimiento de las siguientes condiciones básicas iniciales:

- 1) Clara voluntad política del Jefe Delegacional y de las autoridades de la Delegación, para una gestión compartida de los recursos públicos, especialmente en cuanto al cumplimiento de los compromisos adquiridos con la población.
- 2) Voluntad de capacitar a la población y a los funcionarios delegacionales en materia de presupuesto, en general, y de presupuestos participativos en particular.
- 3) Posibilidad de informar a la población de los pasos del proceso: lugares y fecha de reunión, reglas de juego, resultados, avances de obra, entre otros.
- 4) Posibilidad de fomentar una distribución más justa de los recursos, a través de la jerarquización de demandas, y de la aplicación de criterios definidos.

Como se puede apreciar, para el caso del Distrito Federal, el cumplimiento de las condiciones iniciales está referido a las Delegaciones y no a la población, ya que no se espera que al inicio del ejercicio existiera, por ejemplo, la presencia de una ciudadanía con cultura de participación, es decir, que para el caso de feño, las condiciones de arranque para un presupuesto participativo debe promoverse del lado Delegacional, y desde aquí ir generando las condiciones para que los actores urbanos a involucrarse adopten el ejercicio y participen más activamente en este tipo de mecanismo.

5.5.2 Pasos previos

Además de las condiciones básicas iniciales presentadas, previo a la implementación del presupuesto participativo en las delegaciones del Distrito Federal, se sugiere la aplicación de algunas acciones por parte de ciertas dependencias delegacionales (que se presentan en el acápite siguiente junto con sus funciones), para promover una implementación más efectiva de esta herramienta de participación ciudadana. Los pasos previos sugeridos son:

- 1) Hacer un diagnóstico urbano y ambiental de la delegación, o actualizar el existente, para ser utilizado como referencia al momento de recibir las propuestas de los vecinos y organizaciones ciudadanas, que permita complementarlas con una visión técnica delegacional. Se trata de contar con un soporte que le permita a la Delegación hacer “contrapropuestas”, en caso de que las propuestas presentadas por los vecinos resulten inviables desde el punto de vista técnico y/o jurídico. Por otro lado, con el diagnóstico urbano se busca determinar cuáles son las colonias con niveles de marginación alto, a las que se le deberá prestar especial atención en el proceso, en los términos que se exponen en el inciso 7.
- 2) Hacer un diagnóstico de las organizaciones civiles y sociales existentes en la demarcación territorial, en cuanto a su zona de actuación, intereses, perfil de sus dirigentes, número de representados, grado de actividad (inactivos, activos). El objetivo es determinar cuáles de estos grupos apoyarán el presupuesto participativo y cuáles se opondrán, para plantear estrategias de comunicación y difusión más efectivas, que promueva la inclusión de los contrarios a este mecanismo de gestión local, y para plantear mecanismos de apoyo de los grupos interesados, en aquellas etapas en que desean hacerlo.

En este diagnóstico, también se deben identificar los mecanismos de participación empleados por los ciudadanos y organizaciones, para que sirvan de referencia al momento de adaptar el modelo a las características específicas de la delegación, y por consiguiente, utilizar la misma estructura organizacional para las deliberaciones.

- 3) Determinar la posibilidad de incorporación de representantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el proceso, ya que estos al igual que los Jefes Delegacionales, deben responder a los intereses de la población; al estar inmersos en el presupuesto participativo, deberían velar porque en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se garantice la aprobación del Programa Operativo Anual como fue definido en el nivel delegacional.

- 4) Generar consenso entre las Direcciones de la Delegación que estarán involucradas en el presupuesto participativo, sobre sus alcances y compromisos, para evitar resistencias internas. Se debe dejar claro que no se trata de un mecanismo impuesto por el Jefe Delegacional o la dependencia encargada de coordinar el proceso, sino de una herramienta para mejorar la gestión del desarrollo local, cuyo éxito depende de la coordinación efectiva de los distintos órganos delegacionales involucrados. Inclusive, el ajuste del modelo a las características de las demarcaciones territoriales, puede ser realizado en conjunto por estas Direcciones.
- 5) Realizar talleres de inducción al interior del gobierno delegacional, para que los funcionarios que vayan a tener parte en el proceso del presupuesto participativo, conozcan sus alcances y la importancia de su colaboración. Se trata de sensibilizarlos y de que conozcan que no se trata de un intromisión de los ciudadanos, sino de un apoyo que podrá hacer que su trabajo se traduzca en acciones de gobierno cada vez más efectivas.
- 6) Delimitar las unidades territoriales de la Delegación, en caso de no estar definidas aún, aplicando los criterios expuestos en el artículo 4, fracc. X, de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, a saber: identidad cultural, social, étnica, económica, geográfica y demográfica⁷⁹; y de estar definidas, revisar si son homogéneas bajo estos criterios. Estas unidades representan la base para la conformación y consolidación de la autogestión, además de que con ellas se espera que los ciudadanos que asistan a las reuniones cuenten con un perfil semejante, y que sientan libertad para expresar sus pensamientos.

Por otro lado, puede darse el caso en que no sea posible lograr unidades completamente homogéneas, siendo necesaria la aplicación previa de programas comunitarios que generen un nivel de cohesión que garantice el aprovechamiento del presupuesto participativo por parte de las comunidades de estos territorios.

⁷⁹ Entre los criterios expuestos en este artículo se expone la identidad política. Para el caso del presupuesto participativo de las delegaciones del Distrito Federal, convendría no trabajar con esta variable por el alto nivel de politización con el que operan actualmente muchas organizaciones sociales y Consejos Vecinales, lo cual no busca reforzarse con este ejercicio.

- 7) Delimitar las zonas del presupuesto participativo, las cuales resultan de la agrupación de dos o más unidades territoriales, para que sirvan de base para la deliberación de representantes del presupuesto participativo. Estas zonas deberían coincidir con las áreas de actuación de las subdelegaciones territoriales, ya que como se verá más adelante, estas subdelegaciones servirán de apoyo al gobierno delegacional central, en la ejecución del presupuesto participativo. Por lo tanto, una subdelegación debe estar conformada por una o más zonas del presupuesto participativo.

Se sugiere que el presupuesto participativo inicie en una sola zona: aquella en donde se emplace la o las colonias con los niveles de marginación más elevados de la delegación, ya que estas cuentan con movimientos sociales dispuestos a participar, por encontrarse en una constante búsqueda de satisfacción de sus necesidades. Además, al iniciar sólo con una zona, la Delegación tendrá mayor capacidad de respuesta a las demandas planteadas, y podrá realizar una prueba “piloto” de la metodología, para definir qué ajustes se requieren hacer. Una vez ajustado el modelo, se deben incluir las otras zonas del presupuesto participativo definidas.

- 8) Estimar la cantidad de recursos para obras y servicios urbanos que será sujeto a discusión por parte de la población, y los recursos que serán requeridos para operar el proceso de presupuesto participativo.
- 9) Elaborar un reglamento interno base, para el primer año, en donde se definan claramente las reglas del juego del presupuesto participativo en cuanto al proceso, y papel de los actores intervinientes. A partir del segundo año, este reglamento debe revisarse con la ciudadanía, para que de ser necesario se modifique.

5.5.3 Estructura organizativa

La estructura organizativa delegacional propuesta para la implementación del presupuesto participativo, parte de las cinco Direcciones Generales de carácter común que estipula el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, para el despacho de las competencias delegacionales: Dirección General Jurídica y de Gobierno, Dirección

General de Administración, Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano, Dirección General de Servicios Urbanos y Dirección General de Desarrollo Social; además de la dependencia encargada del tema de participación ciudadana en la delegación, que en este caso será identificada como Dirección de Participación Ciudadana (recuérdese que toman diferentes nombres en las distintas Delegaciones), y la Dirección de Comunicación Social⁸⁰.

De lo que se trata es de evitar burocratizar el aparato administrativo con el que operan las Delegaciones, por lo que se busca aprovechar los recursos existentes. A continuación, para cada una de las Direcciones involucradas en el proceso, se presentan las funciones propuestas⁸¹:

- 1) **Dirección de Participación Ciudadana:** juega un papel central en el proceso del presupuesto participativo. Está encargada de:
 - a. Realizar el ajuste al modelo de presupuesto participativo, con el apoyo de las Direcciones involucradas en el ejercicio, en función de las características particulares de la delegación.
 - b. Implementar los pasos previos mostrados anteriormente, salvo el cálculo de los recursos de obras y servicios que serán objeto de discusión por parte de la población en el proceso, y el diagnóstico urbano y ambiental, ya que estos serán definidos conjuntamente por la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano, y la Dirección General de Servicios Urbanos⁸².

⁸⁰ Tanto a la Dirección de Participación Ciudadana como a la Dirección de Comunicación Social, no llevan la palabra “General” para diferenciarlas de las Direcciones que conforman la estructura básica delegacional, por ley. Esto no quiere decir que se esté proponiendo que tengan un nivel jerárquico menor a las Direcciones Generales, ya que por el contrario deben contar con el mismo rango.

⁸¹ Estas se definieron partiendo de las funciones actuales de estas Direcciones, que podrían servir para la implementación del presupuesto participativo.

⁸² Para el diagnóstico ambiental, estas Direcciones se podrían apoyar en la Dirección encargada del tema de medio ambiente de la Delegación.

- c. Realizar la campaña de difusión del presupuesto participativo, y las convocatorias a las plenarios, asambleas y reuniones previstas en el proceso.
- d. Desarrollar las reuniones y votaciones previstas en el calendario del ejercicio.
- e. Recopilar las demandas presentadas por la población, y canalizarlas a las Direcciones correspondientes.
- f. Preparar y realizar el trabajo de los talleres de capacitación.
- g. Coordinar el trabajo de las Direcciones involucradas en el proceso.

El trabajo de la Dirección de Participación Ciudadana, puede realizarse con el apoyo de organizaciones civiles interesadas en el tema de la participación ciudadana y gestión de los gobiernos locales. Se plantea que las organizaciones que se integren participen en el ajuste final del modelo, en los talleres de capacitación del equipo delegacional y para los ciudadanos; en la fase de identificación de los actores urbanos, de las modalidades de participación, y en la generación de alianzas para la consecución del proceso.

La Dirección de Participación Ciudadana debe apoyarse también en sus oficinas de las subdelegaciones para la realización de sus tareas, ya que estas operan a diario en las unidades territoriales en las que se desarrollarán parte de las etapas del proceso. A la oficina central se le reservan las labores de recopilación de demandas, y coordinación con el resto de las Direcciones involucradas en el proceso.

- 2) **Dirección de Comunicación Social:** se encarga de realizar las campañas de difusión del ejercicio, de convocar a las reuniones y votaciones, y de divulgar los resultados del proceso y los avances de la gestión de proyectos y servicios (rendición de cuentas).

3) Dirección General de Administración:

- a. Estimar los recursos esperados por la Delegación para el ejercicio fiscal siguiente, que servirán de referencia a la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano, y la Dirección General de Servicios Urbanos, para definir los recursos que pondrán a discusión por parte de la población., por zonas del presupuesto participativo.
- b. Estimar los recursos necesarios para la operación del presupuesto participativo (esto último con la Dirección de Participación Ciudadana).
- c. Estimar, con el apoyo de la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano, y la Dirección General de Servicios Urbanos, los costos de las demandas ciudadanas viables jurídica y técnicamente, que fuesen escogidas por la población en el ejercicio.

4) Dirección General Jurídica y de Gobierno: se encarga de revisar la viabilidad jurídica de las demandas ciudadanas presentadas.

5) Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano:

- a. Realizar el diagnóstico urbano y ambiental de la delegación, o actualizarlo, junto con la Dirección General de Servicios Urbanos.
- b. Calcular los recursos de obras que serán objeto de discusión por parte de la población en el proceso.
- c. Revisar la viabilidad técnica de las demandas de obras y desarrollo urbano presentadas por los ciudadanos.
- d. Estimar los costos de los proyectos viables jurídica y técnicamente, que fuesen escogidos por la población.
- e. Ejecutar las obras acordadas, y en caso de no poder realizarlas todas, contratar empresas para esta tarea. Para este último caso, esta Dirección

también está encargada de velar por el cumplimiento de los compromisos adquiridos por las empresas en los contratos.

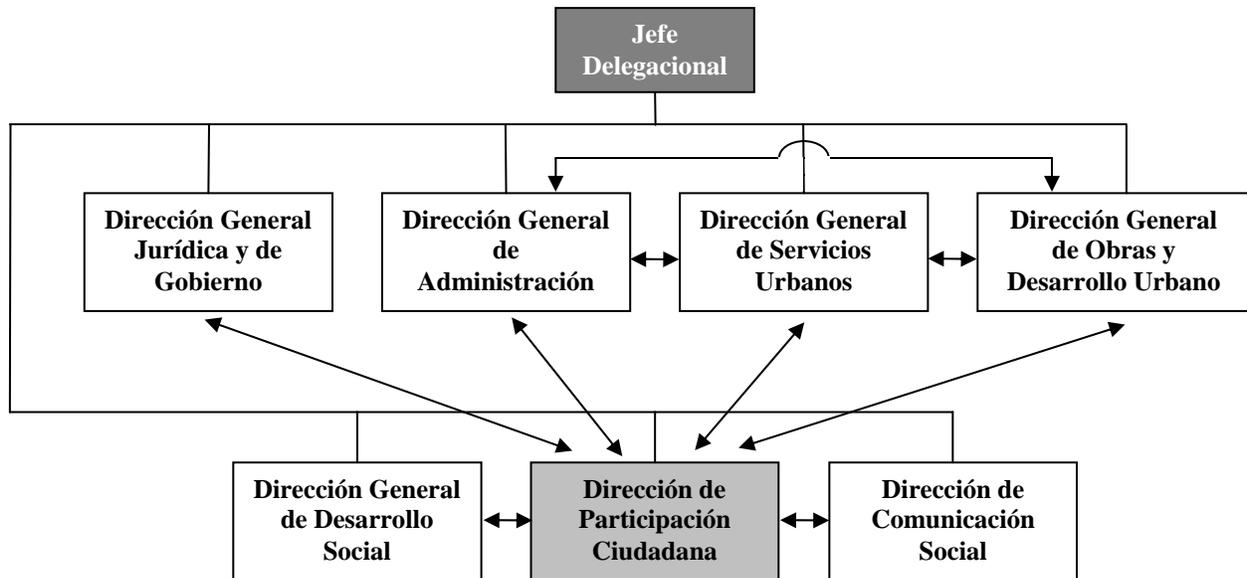
6) Dirección General de Servicios Urbanos:

- a. Realizar el diagnóstico urbano y ambiental de la delegación, o actualizarlo, junto con la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano.
- b. Calcular los recursos de servicios urbanos que serán objeto de discusión por parte de la población en el proceso.
- c. Revisar las demandas ciudadanas en materia de servicios urbanos, para determinar las viables y hacer estimación de las acciones requeridas y sus costos.

7) Dirección General de Desarrollo Social: apoya las labores de capacitación de la Dirección de Participación Ciudadana, además de generar los canales para que las organizaciones civiles y sociales se inserten en el mecanismo, y gestionar los espacios para el desarrollo de las reuniones pautadas en el proceso con los ciudadanos.

En la figura 5.2, se representa la relación de las Direcciones involucradas en el presupuesto participativo. Como se aprecia, todas las Direcciones están en el mismo nivel de la estructura organizativa y con relación al Jefe Delegacional. En el caso de la Dirección de Participación Ciudadana, esta es la coordinadora del proceso y mantiene relación directa con todas las Direcciones participantes, interrelacionándolas entre sí.

Figura 5.2: Organigrama de las Direcciones involucradas en el presupuesto participativo para las delegaciones del D.F. e interrelaciones



Fuente: elaboración propia.

5.5.4 Etapas del proceso

1) **Campaña de difusión del proceso (enero):** en el mes de enero se realiza la campaña informativa, en la cual se le da a conocer a los ciudadanos de cada una de las colonias de la delegación:

- Qué es el presupuesto participativo.
- Cuáles son sus alcances⁸³.
- Cómo se define el presupuesto delegacional.
- Cuál es la metodología a aplicar.
- Cuáles fueron los resultados del proceso en el año anterior (en cuanto a la aplicación de los recursos en obras y servicios urbanos).
- Cuáles fueron los proyectos ganadores del año en curso, y
- El calendario de las actividades previsto.

⁸³ No se deben crear falsas expectativas, aclarando la dependencia de las Delegaciones con el gobierno central y el federal para la definición de sus presupuestos.

Las labores de difusión a cargo de la Dirección de Participación Ciudadana y la de Comunicación Social, puede apoyarse en los Representantes del Presupuesto Participativo elegidos el año anterior, y en las organizaciones sociales y civiles (ciudadanas) interesadas en el presupuesto participativo. Por otra parte, para la difusión, se recomienda diseñar una estrategia de comunicación en donde se prevea la participación de diseñadores gráficos (para un diseño profesional de los materiales de difusión).

Tanto para las labores de difusión, como para la convocatoria a las diferentes reuniones y asambleas previstas en el proceso, se sugiere hacer:

- Invitaciones casa por casa.
- Perifoneo.
- Uso de mantas y carteles.
- Pintada de muros e invitaciones personalizadas (por carta).

Estas tareas pueden ser encargadas a equipos de promotores del presupuesto participativo, integrados por personal de las Direcciones involucradas en la difusión, con el apoyo de estudiantes de preparatoria y universitarios, que presten su servicio social en la Delegación. Por otro lado, tanto en el edificio delegacional central como en las subdelegaciones, debe instalarse un módulo informativo para hacer difusión y resolver cualquier tipo de duda de los ciudadanos.

2) **Plenaria de Apertura (febrero):** esta plenaria se realiza en cada una de las zonas que se definan para el presupuesto participativo (son las que agrupan unidades territoriales), y en éstas, el Jefe Delegacional junto con los Directores de las áreas involucradas en el presupuesto participativo, presentan a la población:

- El Programa Operativo Anual aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (el definitivo).
- Cuáles son los proyectos que se van a ejecutar durante el año en la zona, y
- El estatus de las obras cuya ejecución estaba prevista en el año en curso.

Como se puede apreciar, estas plenarias se conciben como espacios de rendición de cuenta a la población, quien además tiene la posibilidad de hacer observaciones a la gestión delegacional.

La convocatoria a esta plenaria está a cargo de la Dirección de Participación Ciudadana y la de Comunicación Social, con el apoyo de los promotores del presupuesto participativo, y está dirigida a los vecinos, Comités Vecinales y organizaciones ciudadanas que operan en las zonas del presupuesto participativo.

Estas plenarias, al igual que el resto de las reuniones y asambleas del proceso, deben hacerse en espacios públicos ubicables fácilmente y adecuados para la cantidad de personas se espera asistan; contar con la presencia de elementos de seguridad pública, de protección civil y de emergencias (no para intimidar, sino para brindar la seguridad que los asistentes se merecen al estar en este tipo de eventos multitudinarios). El montaje del evento puede delegarse a una empresa particular, y en la realización del mismo se debe contar con el apoyo de los promotores del presupuesto participativo, quienes están encargados además de manejar el área de juegos infantiles que se instale para el público infantil asistente.

- 3) **Primera Asamblea Ciudadana (febrero):** luego de las plenarias de apertura, las Primeras Asambleas se realizan por unidad territorial. La convocatoria la hace la Dirección de Participación Ciudadana y la de Comunicación Social, con el apoyo de los Comités Vecinales y organizaciones ciudadanas; es abierta a todos los vecinos mayores de edad que quieran participar. Estas asambleas son coordinadas por representantes de la Dirección de Participación Ciudadana, y en ellas los asistentes postulan las diez demandas más urgentes de su unidad territorial, para jerarquizarlas por orden de prioridad a través de votaciones⁸⁴.
- 4) **Análisis de viabilidad de las propuestas (marzo/abril):** una vez realizadas las Primeras Asambleas Ciudadanas, la Dirección de Participación Ciudadana

⁸⁴ El método de votación se puede hacer en función de la dinámica de organización de las propias comunidades, es decir, que se debe permitir que ellas lo sugieran.

recopila las demandas planteadas por los ciudadanos, y las turna a la Dirección General Jurídica y de Gobierno, para determinar las viables jurídicamente, las cuales son enviadas luego a la Dirección de Obras y Desarrollo Urbano, y a la Dirección General de Servicios Urbanos, para definir su viabilidad técnica y descartar las que ya estuvieran programadas por la Delegación para el ejercicio fiscal siguiente. Las demandas que no son competencia de la Delegación, son enviadas, vía Jefatura Delegacional, a las autoridades correspondientes en el nivel central y federal.

- 5) **Segunda Asamblea Ciudadana (mayo):** estas se realizan a nivel de unidad territorial, y para la convocatoria se procede como en la Primera Asamblea Ciudadana. En estas reuniones, funcionarios de la Dirección de Participación Ciudadana, acompañados con un representante de la Dirección de Obras y Desarrollo Urbano, uno de la Dirección General de Servicios Urbanos, y uno de la Dirección Jurídica y de Gobierno, exponen las propuestas viables jurídica y técnicamente, de las seleccionadas en la Primera Asamblea Ciudadana, y explican por qué no fueron seleccionadas las restantes. Se aplican técnicas de consenso, en el sentido de que se les pide a los asistentes que elijan tres de las demandas viables y las jerarquicen por orden de prioridad.

En caso de que las demandas viables no llegaran a tres, se pide que elijan las que faltasen, con el apoyo técnico y jurídico de los funcionarios especializados. Por otra parte, se les pide también a los ciudadanos que elijan a sus dos Representantes del Presupuesto Participativo y sus dos suplentes⁸⁵, de entre los asistentes.

Durante el mes de mayo, los Representantes escogidos por la población reciben cursos de capacitación sobre elaboración de presupuestos, funcionamiento de la

⁸⁵ El número de Representantes por unidad territorial puede ser definido por la Delegación en acuerdo con la población. Se sugiere que no sea un número muy grande, para no perder la calidad e intensidad de las deliberaciones. En ese sentido, se trataría más bien de que la población escogiera para Representantes, a aquellos ciudadanos con mayor capacidad de velar por los intereses de su comunidad, sin prácticas de clientelismo.

Delegación y presupuesto participativo, por parte de la Dirección de Participación Ciudadana.

- 6) **Estimación presupuestal del año siguiente (mayo):** la Dirección de Participación Ciudadana recopila las tres demandas ciudadanas priorizadas por unidad territorial en las Segundas Asambleas Ciudadanas, y se las turna a la Dirección General de Administración, quien estima los recursos requeridos para cubrirlas. A su vez, esta Dirección realiza una estimación de cuál será el presupuesto delegacional del año siguiente, establece los montos que pueden trabajarse como parte del presupuesto participativo (con el apoyo de la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano, y la Dirección General de Servicios Urbanos)⁸⁶, y hace un ejercicio de distribución de estos montos entre las distintas zonas definidas para el presupuesto participativo⁸⁷, aplicando como criterios: a) el número de personas que la habitan, b) el nivel de marginalidad y c) la antigüedad de las demandas planteadas. De lo que se trata es que la Delegación defina los recursos que van a ser objeto de discusión en la zona, pero no azarosamente, sino con criterios que se definan en conjunto con la población.

El distribuir el presupuesto sujeto a discusión por parte de la población, por zona, se hace para preparar a los ciudadanos, de forma que adquieran una cultura de participación y deliberación que les permita intervenir activamente en el presupuesto participativo. Una vez alcanzada esta cultura, y se hayan apropiado del proceso, los ciudadanos y sus representantes tienen la posibilidad de deliberar para definir el destino de los recursos no de su zona, sino de toda su delegación.

- 7) **Primera Reunión de Representantes (junio):** por cada zona del presupuesto participativo se realiza la Primera Reunión de Representantes⁸⁸. A esta reunión asisten funcionarios de la Dirección de Participación Ciudadana y de la Dirección

⁸⁶ Se tendrían que reservar los montos requeridos para la operación de las Direcciones, los montos de mantenimiento, y en algunos casos, los montos de obras de gran envergadura.

⁸⁷ El hacer la distribución por zona y no por unidad territorial, permitiría una acumulación de recursos para programar obras que requirieran mayores inversiones.

General de Administración. El funcionario de esta última, expone a los Representantes:

- Los recursos con que contará cada una de sus zonas.
- Entrega el costo de las obras y servicios que se requieran para satisfacer las tres demandas aprobadas para sus unidades territoriales, y
- Explica los criterios empleados para llegar a esa distribución.

En esta reunión, con el apoyo de la Dirección de Participación Ciudadana, se organizan los “Recorridos de los Representantes”. En estos, los Representantes visitan todas las unidades territoriales de su zona, y se realizan para sensibilizarlos y que tengan una visión más amplia, global, de su territorio, para facilitar así las deliberaciones, ya que comprenden cuáles son las necesidades vecinas. Estos recorridos se hacen en el mes de junio.

- 8) **Segunda Reunión de Representantes (junio):** Una vez realizados los recorridos, los Representantes se vuelven a reunir para deliberar y determinar la “Matriz Presupuestaria” para su zona, teniendo como referencia los recursos estimados para la misma el año fiscal siguiente, y los montos requeridos para satisfacer las tres demandas aprobadas previamente en sus unidades territoriales. La importancia de contar con estos últimos montos, es que les permiten a los Representantes tener más argumentos al momento de elegir las obras y servicios a ser ejecutados el año siguiente, al poder hacer ejercicios de “sumas y restas” con los montos requeridos, y completar los techos presupuestales estimados para ser sujetos de discusión. Para esta distribución de recursos, los Representantes pueden tomar como referencia los criterios aplicados por la Delegación para la distribución de recursos, por zonas del presupuesto participativo.

Esta reunión se realiza con el apoyo de la Dirección General de Participación Ciudadana, la cual convoca junto a la Dirección de Comunicación Social (cartas

⁸⁸ La convocatoria quedaría a cargo únicamente de la Dirección de Participación Ciudadana y la Dirección de Comunicación Social, a través de cartas personalizadas.

personalizadas), y en esta se eligen a dos Contralores del Presupuesto Participativo y sus dos suplentes.

- 9) **Negociación de Matriz Final (julio):** La Dirección General de Participación Ciudadana turna a la Dirección General de Administración, las Matrices Presupuestarias elaboradas en las Segundas Reuniones de Representantes, para que le haga los ajustes finales. Una vez ajustada, la Dirección General de Participación Ciudadana convoca a los Contralores del Presupuesto Participativo (con cartas personalizadas), a las Direcciones Generales de Administración, Obras y Desarrollo Urbano, y Servicios Urbanos, para presentar la Matriz Presupuestaria ajustada, con el objeto de que los Contralores hagan sus observaciones y sugieran cambios, con el apoyo de los funcionarios presentes.

Una vez obtenida la Matriz Presupuestaria Final, se incorpora al Proyecto del Programa Operativo Anual, y se inicia la fase de definición presupuestal fuera de la Delegación, en donde interviene el gobierno central y federal.

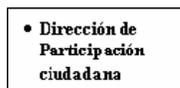
- 10) **Evaluación del ejercicio (septiembre/octubre):** Por zonas del presupuesto participativo, se realizan reuniones con los Representantes para obtener sus impresiones sobre el proceso y sus sugerencias, las cuales son incorporadas en el ejercicio del año siguiente. A nivel delegacional, se realiza una reunión en donde los Contralores ratifican o modifican los criterios empleados para la distribución de los recursos entre las distintas zonas, y el Reglamento Interior del presupuesto participativo, y hagan observaciones a la dinámica de la reunión para la definición de la Matriz Presupuestaria Final.
- 11) **Fiscalización y Seguimiento:** A lo largo del año se realizan las labores de fiscalización y seguimiento de los proyectos. De acuerdo a la investigación, las Delegaciones empiezan a realizar las inversiones en obras a partir del segundo semestre del año (por el esquema de ministraciones con el que operan los desembolsos de recursos de parte del gobierno central), por lo que las actividades

de monitoreo de la ejecución de las obras acordadas será más intensa en los últimos seis meses del año.

Las labores de fiscalización deberán ser realizadas por los Representantes del Presupuesto Participativo, quienes en cada frente de obra de las unidades territoriales que le queden asignadas, conformarán una Comisión de Fiscalización con tres vecinos y sus suplentes. La tarea de estas comisiones será la de velar por el cumplimiento de los términos de las obras en ejecución, para lo cual requerirán del apoyo de la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano, y de la Dirección General de Servicios Urbanos, quienes les facilitarán las pautas particulares de evaluación a través de la Dirección de Participación Ciudadana, y pondrán a su disposición la información que les sea solicitada.

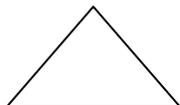
Estas comisiones elaborarán informes que presentarán a la Dirección de Participación Ciudadana, para que realice observaciones a las Direcciones correspondientes en caso de existir problemas, y para que muestre el estatus del avance de obras y prestación de servicios en el edificio Delegacional central, en las subdelegaciones, y en la página de internet de las Delegación.

El proceso de presupuesto participativo propuesto, se expresa a través de un diagrama que describe la estructura de los procesos operativos asociados a este instrumento de participación ciudadana. Para facilitar su comprensión, a continuación se expone la simbología empleada:

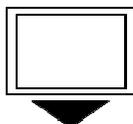


• **Dirección de Participación ciudadana**

En los recuadros con viñetas se presenta (en negrita) a el o a los actores urbanos involucrados.



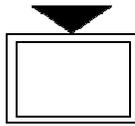
Instancias de participación: reuniones, asambleas, plenarias.



Entrada: insumos requeridos para la realización de actividades, para la consecución de instancias, etc.



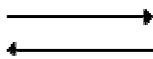
Salida que no surge de una instancia de participación.



Salida: resultados de las actividades, reuniones, etc.: demandas, matrices presupuestarias, entre otros.



La numeración indica el orden de los procesos.



Indican las relaciones entre actores, entre estos y las instancias de participación, y con las distintas actividades. En algunos casos se colocan letras (A, B, C,...), para guiar la lectura de los flujos.

A continuación se presenta la propuesta de proceso para la gestión de presupuestos participativos en las delegaciones del Distrito Federal, y posteriormente, se muestran las variables del mismo.

PÁGINA DE LA FIGURA 5.3

ARCHIVOS:

Tes_01.dwg EN CARPETA “CAD”

Tes_01.pdf EN CARPETA “PDF”

5.6 VARIABLES DEL PROCESO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO PROPUESTO PARA LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL

En este acápite, se presentan las variables que entran en juego en el proceso de presupuesto participativo propuesto. Estas variables fueron agrupadas en función de su dimensión: participativa; financiera y presupuestaria; normativa y legal, y territorial.

5.6.1 Dimensión participativa

a) Materias debatidas:

El presupuesto participativo en las delegaciones del Distrito Federal, debe iniciarse con la discusión de tres temas: obras, equipamientos y servicios urbanos, a menos que la población decida deliberar sobre otras materias, lo que es probable que ocurra en aquellas unidades territoriales donde las necesidades básicas de sus habitantes se encuentren satisfechas.

Una vez consolidado el presupuesto participativo y la cultura ciudadana de participación, la Delegación podría proponer la incorporación de temáticas como salud, educación, cultura, deportes, movilidad, desarrollo económico, entre otros.

b) Formas de participación:

En el proceso se estipula tanto la participación directa, como la participación a través de representantes. La participación directa de los ciudadanos se da en el marco de las Primeras y Segundas Asambleas Ciudadanas, en donde los asistentes tienen la posibilidad de elegir y jerarquizar las demandas más urgentes de su unidad territorial⁸⁹; y en las Plenarias de Apertura, en donde pueden exponer su inconformidad sobre el avance de los compromisos adquiridos por la Delegación. En el caso de la representación, se plantean las figuras del Representante del Presupuesto Participativo, y del Contralor del Presupuesto Participativo, ya que se requiere hacer más eficiente la incidencia ciudadana en las fases finales del proceso, especialmente en la definición de las Matrices Presupuestarias, lo que resultaría poco manejable con la participación directa de todos los ciudadanos.

⁸⁹ Las Asambleas Ciudadanas se conciben como el canal a través del cual la población plantea sus demandas, para luego irse filtrando a lo largo del proceso hasta aprobarse las demandas.

c) **Actores involucrados:**

• *Actores políticos:*

- 1) Jefe Delegacional. Jugaría un papel clave al impulsar el presupuesto participativo en la Delegación, y en las rendiciones de cuenta que se plantean realizar en las Asambleas Plenarias de Apertura.
- 2) Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- 3) Presidente de la República.
- 4) Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Sería conveniente que se considerara la participación de los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al menos en la Segunda Reunión de Representantes, en donde estos últimos definen la Matriz Presupuestaria. La idea sería que asistieran los diputados cuya jurisdicción corresponda a la zona de la reunión, para que participen con derecho a voz, y escuchen las demandas que se están proponiendo incluir en la Matriz Presupuestaria, de manera de generar compromisos que permitan asegurar en gran medida su aprobación por la ALDF, como parte del Programa Operativo Anual Delegacional. Por otro lado, la Dirección General de Participación Ciudadana debe velar porque la intervención legislativa no se traduzca en prácticas de proselitismo político, ni en conflictos entre los representantes y la Delegación, en las fases siguientes del proceso.
- 5) Congreso de la Unión.

• *Actores económicos:* la convocatoria a las Asambleas Ciudadanas está abierta a todos aquellos que deseen involucrarse, por lo que se espera que puedan participar organizaciones económicas (asociación de comerciantes formales, informales, empresariales, industriales, entre otras), cuyas áreas de actuación coincidan con las unidades territoriales en donde se realicen las asambleas.

• *Actores técnico-institucionales a nivel delegacional:*

- 1) Dirección General de Administración.
 - 2) Dirección General de Jurídica y de Gobierno.
 - 3) Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano.
 - 4) Dirección General de Servicios Urbanos.
 - 5) Dirección General de Desarrollo Social.
 - 6) Dirección de Participación Ciudadana.
 - 7) Dirección de Comunicación Social⁹⁰.
- *Actores técnico-institucionales a nivel central-federal:*
 - 1) Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal.
 - 2) Secretaría de Hacienda y Crédito Público del gobierno federal.
 - *Actores comunitarios* (de aquí salen los Representantes y Contralores del presupuesto participativo):
 - 1) Comités Vecinales.
 - 2) Organizaciones sociales.
 - 3) Organizaciones civiles interesadas en participar en las Asambleas.
Además, la Delegación puede contar con el apoyo de alguna organización civil especializada en el área de participación ciudadana, gestión y desarrollo urbano, para acompañar las labores de la Dirección General de Participación Ciudadana en el proceso. Recuérdese en este sentido, el apoyo que prestaron a las Delegaciones de Cuauhtémoc y Tlalpan, el COPEVI y el CESEM⁹¹.

d) De Contralores y Representantes del Presupuesto Participativo:

El papel de los Representantes en el proceso es clave, ya que son los que definen la Matriz Presupuestaria a partir de: las tres demandas escogidas en sus respectivas unidades territoriales, de los recorridos del presupuesto participativo, y de la

⁹⁰ Queda claro que al ser más temas los objeto de discusión por parte de la población, será mayor el número de dependencias delegacionales involucradas, requiriéndose adaptar el proceso, ya que el modelo maneja la operación de un presupuesto participativo en donde se tratan las materias de obras, desarrollo urbano y servicios urbanos.

⁹¹ Ver acápite 4.1 del capítulo 4.

consideración de los recursos necesarios para ejecutar las obras y servicios, además de los montos asignados a las zonas del presupuesto participativo. Por otro lado, los Representantes están encargados a su vez de conformar las Comisiones de Fiscalización, de velar por el cumplimiento de los acuerdos adquiridos por la Delegación, y de evaluar el ejercicio al final del ciclo y proponer modificaciones.

Con respecto a la función de los Contralores, aunque más acotada que la de los Representantes, son los que participan en la deliberación para la definición de la Matriz Presupuestaria Final, y revisan y ratifican o no los criterios de distribución de recursos delegacionales.

Para ser Representante, se proponen como criterios de selección los siguientes:

- Que sea habitante de la unidad territorial en donde se elija.
- Mayor de edad.
- Que no sea miembro directivo del Comité Vecinal correspondiente, o de una organización social, y no sea funcionario de la Delegación, del Gobierno del Distrito Federal o del gobierno federal.

En el caso de los Contralores, estos deben ser elegidos de entre los Representantes. Por otro lado, la duración en el cargo es de un año con posibilidad de reelección por un año más. En el caso de haberse reelegido un Representante o Consejero, se sugiere que éste espere un año para postularse como candidato.

e) Proximidad de las demandas:

La unidad territorial, definida de acuerdo a los criterios expuestos en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, es la base geográfica mínima para las deliberaciones, en el marco de las Asambleas Ciudadanas. Posteriormente, las discusiones se hacen a nivel de zona del presupuesto participativo (recuérdese que éstas resultan de agrupar unidades territoriales, aplicando los mismos criterios utilizados para definir estas unidades), en las Segundas Reuniones de Representantes y para la definición de la Matriz Presupuestaria Final. Consolidado el ejercicio, las deliberaciones a nivel de zona deben dar paso a las deliberaciones a nivel delegacional.

f) Análisis de las demandas:

Se hace en tres puntos del proceso: primero, cuando la Delegación analiza las demandas surgidas de las Primeras Asambleas Ciudadanas para determinar su viabilidad jurídica y técnica. El segundo análisis se hace cuando la Delegación revisa las demandas seleccionadas por la población, en las Segundas Asambleas Ciudadanas, y determina los costos asociados a las mismas, además de estimar los montos objeto de discusión por zona del presupuesto participativo. Finalmente, el último análisis de las demandas lo hace la Delegación, cuando estudia la Matriz Presupuestaria, para definir junto con los Contralores la Matriz Presupuestaria Final, a incorporarse en el Programa Operativo Anual.

g) Difusión del proceso y de los resultados:

La difusión del presupuesto participativo es una tarea clave en el proceso, por lo que se deben prever los recursos necesarios para realizar una difusión efectiva, planteando estrategias y mecanismos de comunicación claros, en donde no se haga uso de un lenguaje técnico, sino accesible a todos los públicos, y se utilicen diseños gráficos llamativos que invite a la lectura de la información presentada.

En las entrevistas realizadas quedó claro que el uso de volantes, por ejemplo, implica una alta inversión de dinero si se le compara con la efectividad de otros formatos de comunicación, como: cartas personalizadas, carteles, mantas, paredes pintadas, perifoneo y página web delegacional. Para hacer la publicidad, se recomienda utilizar lugares públicos como mercados, paraderos, centros educativos, entre otros.

Para la presentación de los resultados del proceso, se pueden utilizar los edificios delegacionales, tanto el central como el de las subdelegaciones, además de las propias Plenarias de Apertura, y la página web de la Delegación. Por otro lado, las Asambleas Ciudadanas y Reuniones de Representantes pautadas en el proceso, se pueden hacer en los equipamientos existentes en las unidades territoriales, escogiendo aquellos que sean fáciles de ubicar y de acceder por los vecinos (casas de cultura, centros deportivos, escuelas, entre otros).

h) Capacitación:

La capacitación ciudadana es una de las herramientas más importantes que se plantean para la adopción del presupuesto participativo por parte de los habitantes, así como para promover una cultura de participación, y con ella una gestión democrática del gobierno local. La capacitación debe darse tanto a los ciudadanos como a los representantes. Para los primeros, se deben utilizar las asambleas estipuladas en el proceso, en donde los asistentes tendrán la posibilidad de deliberar sobre sus problemas comunitarios más urgentes, de aprender a plantear propuestas urbanas factibles de realizarse, para lo cual se requiere que comprendan aspectos técnicos elementales, que sean impartidos en las mismas asambleas por las dependencias correspondientes.

La capacitación de los ciudadanos debe darse también en la etapa de difusión, ya que como se mencionó anteriormente, con esta se pretende hacer llegar información, entre otros aspectos, sobre el presupuesto participativo, la operación general de las delegaciones y el proceso de elaboración de los presupuestos delegacionales. Se trata también de que la población no tenga falsas expectativas sobre el ejercicio, al conocer los límites de las Delegaciones por sus competencias, y que esté clara sobre sus capacidades como ciudadanos.

En el caso de los representantes (Representantes y Contralores), la capacitación será más intensa, ya que éstos son los responsables de negociar con el gobierno delegacional la definición de la Matriz Presupuestaria y de velar por el cumplimiento de los compromisos adquiridos por la Delegación, además de evaluar el proceso. Esta capacitación debe incluir aspectos como: manejo de los criterios para la distribución de los recursos, operación delegacional, elaboración de presupuestos, evaluación del proceso y fiscalización de obras.

i) Indicadores del presupuesto participativo:

Los indicadores se utilizan para medir la ejecución y tendencias de determinadas variables; monitorear cambios, mostrar el progreso con respecto al alcance de determinados objetivos, y comparar variables en diferentes contextos. En el caso

del presupuesto participativo para las delegaciones del Distrito Federal, se estaría manejando el indicador como medidor del progreso respecto a objetivos, y en este sentido, se consideró pertinente sugerir tres tipos de indicadores: para la evaluación del proceso, para la evaluación y seguimiento de las demandas aprobadas en el marco del presupuesto participativo, y para medir el impacto de este mecanismo de participación en la mejora de la calidad de vida y de las condiciones ambientales de las delegaciones⁹².

- Indicadores para la evaluación del proceso:

Su aplicación y análisis estaría a cargo de la Dirección de Participación Ciudadana, y se dividen en: indicadores para la evaluación de las demandas, indicadores para la evaluación de las reuniones, asambleas y plenarias; indicadores para la evaluación de las campañas de difusión y de los cursos de capacitación; e indicadores para medir las asistencias a las reuniones, asambleas y plenarias, y el perfil de los participantes.

Indicadores para la evaluación de las demandas presentadas por unidad territorial
--

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1) Número de demandas presentadas en el año “X”.2) Número de demandas aprobadas en el año “X”.3) Razones por las cuales fueron rechazadas las demandas (no aprobadas) por la Delegación.4) Razones por las cuales fueron rechazadas por el Gobierno del D.F. y la ALDF, algunas de las demandas aprobadas en el proceso del año “X”.5) Número de demandas ejecutadas en el año “X+1”.6) Razones por las cuales no fueron ejecutadas todas las demandas aprobadas. |
|--|

Con estos indicadores se puede analizar el manejo de las demandas del presupuesto participativo, para plantear modificaciones al proceso, que permitan superar obstáculos o errores internos que imposibilitan la aprobación y ejecución de los proyectos surgidos en el marco del presupuesto participativo. Por ejemplo, si en el año “X” en una determinada zona la Delegación rechazó una demanda por no contar con viabilidad jurídica (regularización de predios en un área de conservación ecológica), se debería asesorar a los habitantes de las unidades

⁹² Se recomienda que los indicadores sean trabajados por unidad territorial, de manera de poder hacer comparaciones entre las unidades que conforman una zona del presupuesto participativo, y al agregarlas, identificar las características de las zonas que integran la delegación.

territoriales correspondientes, sobre las opciones posibles para resolver el problema que sí se permiten en el Programa de Desarrollo Urbano vigente, de forma que en el ejercicio del año siguiente planteen demandas con más posibilidades de pasar a las Segundas Asambleas Ciudadanas (en donde se votan por las demandas que serán discutidas en la Segunda Reunión de Representantes, para definir la Matriz Presupuestaria por zona del presupuesto participativo), al contar con viabilidad técnica y jurídica.

Indicadores para la evaluación de las reuniones, asambleas y plenarias (eventos)	
1)	Calidad de los eventos (reuniones, asambleas, plenarias), en cuanto a: <ul style="list-style-type: none"> • Audio. • Visibilidad e iluminación. • Facilidades para personas con capacidades diferentes. • Área de juegos infantiles. • Material de trabajo (hojas, plumas). • Organización de las sillas y mesas. • Número de sillas vs. número de asistentes. • Presentaciones. • Receptividad de los funcionarios.
2)	Número de reuniones, asambleas y plenarias previstas y realizadas.
3)	Razones por las cuales no fueron realizadas reuniones, asambleas y plenarias.

Para medir la calidad de los eventos, una vez concluidas las actividades, se puede aplicar una breve encuesta al público asistente, en donde se hagan preguntas referidas a la percepción de los usuarios sobre los puntos mencionados en el indicador 1 (ver tabla anterior). Esta información (agrupada por zona del presupuesto participativo o Delegación), resultará muy útil para determinar los cambios requeridos en la organización y desarrollo de los eventos.

El segundo indicador para la evaluación de eventos, permite contar con un récord sobre el número de reuniones, asambleas y plenarias realizadas por año, y medir su evolución. En el caso del tercer indicador, sirve para identificar las causas por las cuales se han tenido que cancelar eventos, y con esto determinar la responsabilidad de la Delegación en la materia, para aplicar los correctivos necesarios que permitan superar los obstáculos y evitar errores.

Indicadores para la evaluación de las campañas de difusión y capacitación, por unidad territorial
1) Claridad de la información expuesta (lenguaje escrito). 2) Claridad del lenguaje gráfico. 3) Efectividad de los formatos de comunicación utilizados (perifoneo, carteles, muros pintados, entre otros).

Para evaluar las campañas de difusión, al final del año se puede aplicar una encuesta a una muestra representativa de ciudadanos participantes del proceso, que incluya los siguientes aspectos:

- 1) Medio o medios de comunicación que más incentivaron la participación en el proceso.
- 2) Compatibilidad de los diseños gráficos y los textos.
- 3) Claridad del lenguaje escrito.
- 4) Sugerencias para mejorar la campaña de difusión del presupuesto participativo.

En el caso de los cursos de capacitación, también se podría hacer una encuesta a los representantes del presupuesto participativo asistentes, una vez concluido el curso, con el objetivo de determinar la calidad de los mismos y mejorarlos para el año siguiente. A continuación se presentan algunos aspectos que se podrían tratar en esta encuesta:

- 1) Contenido del curso.
- 2) Metodología aplicada.
- 3) Materiales didácticos.
- 4) Instructores.
- 5) Dinámicas de trabajo.
- 6) Espacios donde se realizan los cursos.
- 7) Horarios de trabajo.
- 8) Sugerencias para la mejora del curso.

Indicadores para medir la asistencia a las reuniones, asambleas y plenarias, y el perfil de los asistentes
<p>1) Número de asistentes a las reuniones, asambleas y plenarias, tanto ciudadanos como representantes de organizaciones civiles y sociales. Para determinar el número total de asistentes, se debe considerar tanto el número de personas que asistieron como tal, como el número de representados.</p> <p>2) Perfil de los asistentes: edad, sexo, profesión, organización a la que representa.</p>

El primer indicador de este grupo resulta de singular utilidad para medir los niveles de participación en el presupuesto participativo y su evolución a lo largo del tiempo. Con el segundo indicador, se puede analizar cuáles grupos de ciudadanos son los que más participan, lo que daría pautas para plantear estrategias de comunicación y de incentivo, para aquellos ciudadanos y organizaciones no interesados en el presupuesto participativo.

- Indicadores para la evaluación de los proyectos aprobados:

Para las labores de fiscalización ciudadana en la fase de gestión del gobierno delegacional, específicamente de los proyectos aprobados en el presupuesto participativo, se propone que se diseñe un formato con las variables expuestas en el cuadro siguiente:

Listado de los aspectos necesarios para evaluar los proyectos aprobados en el marco del presupuesto participativo
<p>1) Proyecto.</p> <p>2) Características pautadas (componentes, metraje).</p> <p>3) Tiempo estimado de ejecución (en semanas).</p> <p>4) Unidad de medida (metros cuadrados, metros lineales).</p> <p>5) Calidad de la obra o el servicio ejecutado (buena, regular, mala)</p> <p>6) Datos de la empresa responsable de la obra o de la prestación del servicio (en caso de ser contratada).</p> <p>7) Datos de la dependencia delegacional encargada del proyecto, ya sea de su ejecución o su supervisión.</p>

Con esta información, los Representantes del presupuesto participativo junto con las Comisiones de Fiscalización de los frentes de obra, pueden realizar levantamiento de datos y contactar a la empresa o dependencia delegacional responsable del proyecto, para que revisen situaciones irregulares y apliquen las medidas correctivas correspondientes. Por otro lado, se debe resaltar que en este listado aparece un indicador referido a la calidad de la obra, el cual es muy

importante para la evaluación del proyecto, porque no sólo se trata de ejecutar obras y servicios urbanos, sino también de hacerlos de manera que se mejore efectivamente la calidad de vida de la población.

En aquellos casos en donde se contrate a empresas para ejecutar los proyectos, resulta clave el que las dependencias delegacionales contratantes, faciliten a los ciudadanos que intervengan en esta fase, las pautas acordadas por las empresas para la ejecución de los proyectos. Por otro lado, las Direcciones involucradas deben capacitar a los ciudadanos que conformen las Comisiones de Fiscalización.

- Indicadores para medir la calidad de vida y las condiciones ambientales de las delegaciones:

Se sugiere que las Delegaciones midan el impacto de los presupuestos participativos sobre la calidad de vida de los habitantes, y sobre las condiciones ambientales de las demarcaciones territoriales. En este sentido, se debe realizar una medición inicial, en el diagnóstico urbano y ambiental que se plantea como paso previo a la implementación del presupuesto participativo, que sirva de base para hacer comparaciones con mediciones futuras.

A continuación se presentan los indicadores propuestos:

Indicadores para medir la calidad de vida y las condiciones ambientales de las delegaciones
1) Tenencia de la tierra de las familias (legal o ilegal). 2) Porcentaje de población con acceso a agua potable, electricidad, gas, drenaje, teléfono. 3) Nivel de escolaridad (niños inscritos en el sistema educativo/total de niños). 4) Déficit de equipamientos. 5) Porcentaje del agua utilizada que se trata. 6) Porcentaje de la basura generada en la Delegación que se recicla. 7) Metros cuadrados de áreas verdes. 8) Metros lineales de vías asfaltadas y no asfaltadas. 9) Sistemas de transporte colectivos existentes (metro, metrobús, líneas de camión, entre otros).

- j) Participación de personas con capacidades diferentes y enfoque de género:

En las Asambleas Ciudadanas, Reuniones de Representantes y Plenarias de Apertura, se debe prever la presencia de ciudadanos con capacidades diferentes que deseen participar, y por lo tanto contar con rampas para personas en sillas de rueda, traductores para sordomudos y material impreso en sistema Braile, para los ciegos. Se trata pues de reconocer que existen estas personas, que son tan ciudadanos y vecinos como el resto que asiste a estos encuentros.

k) Enfoque de género:

Con respecto al enfoque de género, en el caso de las elecciones de Representantes y Contralores, al menos uno de los Representantes y uno de los suplentes debería ser mujer. Por otro lado, en las asambleas, reuniones y plenarias, debería contarse con áreas de guardería y juegos infantiles, en donde personal especializado se haga cargo de los hijos de madres que desean participar, y que no tienen donde dejarlos mientras se realiza el evento.

Ahora bien, tanto los niños como los jóvenes tienen derecho a ser escuchados sobre los problemas que perciben en sus respectivas comunidades, por lo que se propone que en el mes del día del niño y de la juventud, respectivamente, se organicen asambleas por zonas del presupuesto participativo, en donde ellos planteen sus demandas y hagan simulacros de elección de representantes, por ejemplo, para ir haciendo escuela de ciudadanía desde temprana edad. Se podría establecer como compromiso, que al menos se cumpliera una de las demandas de los niños y una de los jóvenes por año.

5.6.2 Dimensión financiera y presupuestaria

a) Porcentaje del presupuesto local sujeto a discusión:

El porcentaje del presupuesto delegacional a ser objeto de discusión por la población, debe definirse previamente, ya que como se mencionó anteriormente, los órganos político-administrativos del Distrito Federal, cuentan con elevados porcentajes de sus presupuestos comprometidos para los gastos de operación de la Delegación, imposibilitando que sea la población la que defina los recursos a ser manejados vía presupuesto participativo, en función de sus demandas.

Para realizar esta definición, deben involucrarse a aquellas dependencias delegacionales que pondrán a disposición del presupuesto participativo parte de sus recursos, que en el caso del modelo se trataría de las Direcciones Generales de Obras y Desarrollo Urbano, y de Servicios Urbanos. Se busca con esta inclusión evitar resistencias al interior de la Delegación.

b) Recursos requeridos para la implementación del presupuesto participativo:

Se deben prever los recursos necesarios para aplicar el presupuesto participativo, en función de las siguientes actividades:

- Mobiliario, equipo de sonido, papelería (hojas, lápices, entre otros) y personal para el montaje de las reuniones, asambleas y plenarias. Este montaje puede ser asignado a una empresa particular.
- Asesorías de las organizaciones civiles especializadas en el tema de participación ciudadana, gestión y gobierno local, en caso de solicitarse.
- Impartición de cursos de capacitación de los representantes.
- Personal y material para la campaña de difusión y de presentación de resultados del proceso.
- Transporte para realizar los Recorridos de los Representantes.

La previsión de los recursos propuesta, no incluye el pago de los funcionarios delegacionales que trabajan en las dependencias involucradas en el presupuesto participativo, ya que el mismo está estipulado dentro del gasto de administración del órgano político-administrativo.

5.6.3 Dimensión normativa y legal

a) Instrumento para la implantación del presupuesto participativo:

Se hace imperativo garantizar que el presupuesto participativo supere los cambios de gobierno, por lo que se sugiere que sea incluido como un instrumento de participación en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. No obstante, al legalizarse debería de garantizarse su flexibilidad, de manera que en

cada demarcación territorial, se hicieran las adaptaciones necesarias en función de las características particulares, además de permitir que el proceso se adecue año con año, en función de las dinámicas internas, especialmente la de los ciudadanos.

Se propone también que el presupuesto participativo cuente con un Reglamento Interno para su operación, que guíe los pasos de los actores involucrados y sus relaciones, dejando claro las “reglas del juego”. Este Reglamento debe contar al menos con los siguientes aspectos:

- 1) Estructura general del proceso (pasos).
- 2) Plazos.
- 3) Instancias de participación (descripción de sus funciones)
- 4) Figuras de representación (perfil, elecciones, duración en el cargo, entre otros).
- 5) Criterios de distribución de recursos.

Las Delegaciones deben revisar y ajustar este reglamento con el apoyo de los Contralores del Presupuesto Participativo, al final del año.

b) Relación del presupuesto participativo con otros instrumentos de participación:

Son cinco los instrumentos de participación estipulados en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, que están relacionados con ciertas etapas del proceso: Rendición de Cuentas, Red de Contralorías Ciudadanas, Audiencia Pública, Difusión Pública y Asamblea Ciudadana.

La Asamblea Plenaria de Apertura puede considerarse como un instrumento de Rendición de Cuentas, ya que con ésta los habitantes del D.F., reciben de las autoridades delegacionales informes generales y específicos acerca de su gestión, para evaluar el papel del gobierno delegacional (art. 49). En el caso de la Asamblea Plenaria se estaría dando la rendición de cuentas, cuando las autoridades informen a los ciudadanos el POA aprobado, los proyectos a implementarse en el año en curso y el estatus de los proyectos iniciados el año anterior.

En estas Asambleas Plenarias de Apertura, los ciudadanos al contar con la posibilidad de evaluar y hacer observaciones al Jefe Delegacional sobre la gestión de los proyectos aprobados en el presupuesto participativo, además de proponer compromisos de parte del gobierno local en ese sentido, estarían utilizando la Audiencia Pública (art. 63).

En el caso de la Red de Contralorías Ciudadanas, este instrumento de participación se usaría en la fase de seguimiento de los proyectos surgidos del presupuesto participativo en ejecución, ya que los Representantes y los ciudadanos que conformen las Comisiones de Fiscalización, velarían por la transparencia, y eficiencia del gasto público (art. 57), específicamente de los recursos comprometidos para el proceso.

Ahora bien, de acuerdo al artículo 59 de la Ley de Participación Ciudadana, los ciudadanos que participen en estas redes deben ser acreditados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como contralores ciudadanos, y ser coordinados y supervisados por la Contraloría General del Distrito Federal. Esto podría resultar conveniente, ya que estaría interviniendo un tercer actor en el seguimiento de los proyectos, promoviéndose una mejor gestión; pero también podría ser un inconveniente, en el caso de que las labores de Contraloría se manejen de manera poco objetiva, mediadas por diferencias políticas (en el caso de que el Gobierno del D.F. y la Delegación correspondiente, militen para diferentes partidos).

Con las campañas de difusión, en donde se muestra el calendario de actividades, la operación delegacional y los mecanismos para la elaboración de presupuestos, y con los cursos de capacitación sobre el presupuesto participativo, se emplearía el instrumento de participación conocido como Difusión Pública (art. 51).

Con respecto a la Asamblea Ciudadana, instrumento de participación que se plantea en el artículo 74 de la Ley, a continuación se presenta una comparación entre ésta y la planteada en el modelo, para identificar los cambios requeridos al

texto legal de participación ciudadana vigente, en caso de que se quiera incorporar la figura del presupuesto participativo:

Asamblea Ciudadana de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (2004)	Asamblea Ciudadana de la propuesta
1) Se realiza por unidad territorial.	1) Se realiza por unidad territorial.
2) Es pública y abierta.	2) Es pública y abierta.
3) Está integrada por los habitantes de la unidad territorial (con derecho a voz), y por los ciudadanos ⁹³ de ésta (con derecho a voz y voto), pudiendo participar niños con derecho a voz.	3) Está integrada por los habitantes de la unidad territorial (con derecho a voz y voto), y por los representantes de organizaciones civiles y sociales (con derecho a voz y voto) cuya área geográfica de actuación incluya la unidad territorial donde se realiza la Asamblea. Los niños pueden participar con derecho a voz.
4) En ésta se estipula la deliberación y decisión sobre los problemas comunitarios (artículo 74).	4) En las Primeras y Segundas Asambleas Ciudadanas, se deliberan los problemas comunitarios, para determinar las demandas más urgentes de la unidad territorial.
5) En ésta, los ciudadanos pueden emitir opiniones y evaluar los programas políticos y los servicios aplicados por las autoridades de la Delegación y del Gobierno del Distrito Federal en su unidad territorial. Se sugiere que se establezca en el cuerpo legal, la existencia de varios tipos de Asambleas Ciudadanas: la ordinaria, la electiva (en donde se eligen a los integrantes del Comité Ciudadano de la unidad territorial -art.75-) y la del presupuesto participativo, en donde se procedería de acuerdo al modelo.	5) En ésta, no se estipula la opinión y evaluación ciudadana sobre los programas, políticas y servicios públicos aplicados por las autoridades de la Delegación y del Gobierno del Distrito Federal en su unidad territorial. Esto se plantea en las Plenarias de Apertura.
6) Entre las funciones de la Asamblea Ciudadana está el decidir el uso de los recursos públicos destinados por el Gobierno del D.F. y la Delegación, “correspondientes a programas específicos cuyas reglas de operación así lo establezcan” (art. 77). Se sugiere que se mantenga esta capacidad de definir los recursos públicos para programas específicos, para aprovechar este derecho adquirido, y que la definición de recursos a través del presupuesto participativo, se haga por medio de los representantes.	6) La definición del destino de los recursos se hace a través de los representantes, no de las Asambleas Ciudadanas, ya que son los que definen la Matriz Presupuestaria de su zona.

Fuente: elaboración propia

⁹³ Ver la diferencia que establece la Ley de Participación Ciudadana del D.F. ente habitante, vecino y ciudadano, en el acápite 3.3.1 del capítulo 3.

Por otro lado, en las Asambleas Ciudadanas planteadas por la Ley se cuenta con una figura de representación: el Comité Ciudadano, cuyos nueve integrantes, con representación honorífica y con una duración en el Comité de tres años, podrían apoyar a los Representantes en las labores de seguimiento de los proyectos surgidos del presupuesto participativo (junto con las Comisiones de Apoyo Comunitario de la Asamblea Ciudadana, planteadas en el artículo 81 de la Ley); las labores de difusión del proceso, y de convocatoria a las Asambleas Ciudadanas, además de presidirlas junto con las autoridades delegacionales correspondientes. Los miembros del Comité Ciudadano podrían llegar a ser, incluso, los Representantes y Contralores del presupuesto participativo, ya que son electos por la población en las Asambleas. No obstante, se sugiere que se cumplan los criterios de selección expuestos en el inciso “d”, del acápite 5.5.1 del capítulo.

En el caso del Consejo Ciudadano, aunque este órgano podría ser el equivalente a las Reuniones de Representantes, ya que en él se reúnen los integrantes de los Comités Ciudadanos de las diferentes unidades territoriales (las Reuniones integran los Representantes de las unidades territoriales), no sería conveniente su homologación, ya que se trata de un órgano de representación que si bien es un intermediario entre el gobierno y los Comités Ciudadanos, no realiza una labor de negociación y deliberación en ninguna materia, sino que opera como informante y generador de propuestas no vinculantes para el gobierno delegacional.

c) Relación del presupuesto participativo con instrumentos de planeación:

El presupuesto participativo se considera como un mecanismo de participación que permite orientar al gobierno delegacional en la definición de su Programa Operativo Anual; y en materia de desarrollo urbano, a materializar las directrices de los Programas de Desarrollo Urbano correspondientes, es decir, que se considera el presupuesto participativo no como una herramienta para generar las bases para el desarrollo urbano, sino para gestionarlo.

De hecho, la viabilidad jurídica de las obras y servicios que se propongan en el marco del presupuesto participativo, dependerá de su compatibilidad con las

disposiciones de estos Programas de Desarrollo, los cuales a su vez, deberían ser definidos a través de visiones de planeación estratégica, en donde se estipule la participación activa de los actores urbanos.

5.6.4 Dimensión territorial

a) Manejo de los territorios rurales:

Como se mencionó en el capítulo 3, el Distrito Federal cuenta con delegaciones con territorios rurales (centros poblados menores a 15,000 habitantes), en donde es muy probable que se cuenten con formas de organización y deliberación de las comunidades, diferentes a los que se suelen encontrar en los centros urbanos. Esta diversidad debe ser reconocida en el ajuste al modelo de presupuesto participativo presentado, en el sentido de que el formato de las presentaciones, asambleas ciudadanas, asambleas plenarias y reuniones de representantes, deben adecuarse a las modalidades históricamente manejadas en estas localidades, para garantizar así una adopción más rápida del presupuesto participativo por parte de los habitantes emplazados en estas áreas.

Por otra parte, se debe velar por la inclusión de al menos uno de los proyectos surgidos en el presupuesto participativo de las unidades territoriales rurales de la delegación, ya que se puede dar el caso de que las demandas planteadas en estos poblados, se traduzcan en obras de infraestructura y servicios cuya ejecución resulte más onerosa, al estar emplazados en territorios distantes de los centros de abastecimiento y/o distribución, decidiéndose por obras más viables económicamente, que no satisfagan las necesidades prioritarias de la población rural, desincentivando con esto la participación de la misma en los procesos de los años siguientes. En síntesis, en el marco del presupuesto participativo debe garantizarse la satisfacción de las necesidades de la población de los territorios rurales de las delegaciones.

b) Criterios para la asignación presupuestal:

Por último, en el proceso se plantean dos niveles de distribución de recursos: el delegacional, al distribuir las dependencias correspondientes los recursos objeto de

discusión por zonas del presupuesto participativo, y a nivel de las Segundas Reuniones de Representantes, en las que estos deliberan y hacen un ejercicio de distribución para definir la Matriz Presupuestaria.

Para la distribución de los recursos es necesaria la definición de criterios, que en el caso delegacional podría hacerse al interior del gobierno, pero sujeto a la aprobación de los Contralores; y en el caso de Representantes, estos podrían definir y ratificar estos criterios en la fase de evaluación prevista al final del ejercicio.

Los criterios que se proponen son:

- Número de habitantes.
- Nivel de marginación, medido a partir de la insatisfacción de las necesidades básicas.
- Antigüedad de la demanda.
- Prioridad de la demanda en el Programa de Desarrollo Urbano Delegacional.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Con la realización del trabajo, se concluye que:

- 1) Además de los beneficios que se le han reconocido al presupuesto participativo, esta figura representa una herramienta valiosa para la gestión del desarrollo urbano, ya que no sólo favorece la modernización y transparencia de la gestión pública, además de permitir el control y fiscalización social de los recursos públicos y de las ejecuciones del presupuesto, sino que constituye un mecanismo de apoyo a los gobiernos locales, en la instrumentación de los planes y programas para el desarrollo urbano (en la fase de ejecución y seguimiento), promoviendo así la mejora de la calidad de vida de la población.
- 2) En el caso de las delegaciones del Distrito Federal, el presupuesto participativo representaría además, un instrumento clave para el logro de una gestión local democrática, en donde las relaciones gobierno-sociedad dejen de ser verticales, al crearse una cultura de participación que disminuya la apatía existente. Ese proceso de gestión democrático será más efectivo, mientras más amplia sea la apertura del gobierno hacia la población, en donde cuenten como prioridad el acceso a la información delegacional, y la posibilidad real de fiscalización de las funciones de gobierno, asociadas con el presupuesto participativo.
- 3) La educación en el proceso de presupuesto participativo es fundamental para: fortalecer la cultura ciudadana de participación, la adopción del presupuesto participativo por los ciudadanos, y familiarizar a estos en aspectos referidos al urbanismo (obras, equipamientos, servicios urbanos). Sobre este último punto, los ciudadanos deben estar conscientes de lo que se podría y no hacer, de los lineamientos urbanísticos aplicables a su zona, por ejemplo, y contar con las herramientas necesarias para deliberar más efectivamente, plantear propuestas viables, y fiscalizar los proyectos surgidos del proceso.

Con respecto a la fiscalización, esta es la herramienta más efectiva con la que se contaría para lograr la transparencia en la aplicación de los recursos delegacionales,

ya que se espera que reduzca la corrupción existente, tarea para nada fácil por lo arraigada de esta práctica en el manejo del presupuesto. De esta manera, se requiere de una fiscalización no sólo de carácter informativa, sino que las observaciones planteadas por los ciudadanos en esta tarea sean vinculantes en las acciones de gobierno.

- 4) El presupuesto participativo puede ser aplicado en cualquier delegación del Distrito Federal, ya que no existe ningún impedimento legal para su implementación. Por el contrario, en diferentes textos legales (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, Código Financiero del Distrito Federal, entre otros), se prevé la participación de los ciudadanos en la gestión de los gobiernos delegacionales y en la definición del destino de los recursos públicos locales.
- 5) Se debe reconocer la importancia de la incorporación de los niños y jóvenes en los procesos de presupuesto participativo, ya que ellos serán los futuros asistentes a las reuniones del proceso. Se trata entonces de plantear espacios dentro del proceso, para que este grupo poblacional pueda ser escuchado de manera respetuosa y comprometida. La cultura de participación debe iniciarse desde la temprana edad.
- 6) En el modelo, fue planteada la posibilidad de que los ciudadanos asumieran el rol de administradores, al comunicárseles los montos con los que dispondrían su zona, y fueran ellos mismos los que hicieran la tarea de distribuir los recursos, aplicando criterios previamente definidos. Con este ejercicio, se espera que los ciudadanos perciban lo complejo que puede llegar a ser distribuir los recursos de manera equitativa, y la importancia de contar con criterios acordados y de tener una visión global sobre los problemas de las zonas, que se fomentaría con los Recorridos de los Representantes.

Para evitar prácticas de corporativismo y clientelismo en esta tarea, se sugiere contar con la presencia de funcionarios delegacionales de la Dirección de Participación Ciudadana, para velar por el cumplimiento de la imparcialidad de las decisiones en las

respectivas reuniones de Representantes. La presencia de estos “observadores”, se debería considerar como un criterio de deliberación en el Reglamento Interno.

- 7) Una de las claves para la aplicación efectiva del presupuesto participativo, es la disposición del gobierno delegacional de evaluar el proceso y la actuación de las dependencias involucradas, con el objetivo de retroalimentar el ejercicio y mejorarlo año con año. Para esta evaluación, resulta de singular importancia el uso de indicadores de gestión.
- 8) Algunas dependencias del Gobierno del Distrito Federal (ver tabla 3.5 del capítulo 3), cuentan con funciones que les permiten apoyar los presupuestos participativos delegacionales. En este sentido, deben ser aprovechados los recursos existentes, por lo que se sugiere que en las adaptaciones del modelo a las respectivas realidades delegacionales, se estipule el apoyo de estas instancias del nivel central.
- 9) El presupuesto participativo de Porto Alegre fue la principal referencia de base, tanto de los presupuestos participativos de Córdoba (España) y Buenos Aires, como de las experiencias del Distrito Federal.
- 10) En los tres casos internacionales analizados, y en los tres del Distrito Federal, los presupuestos participativos aparecieron en contextos de coyuntura política y/o económica.
- 11) Las principales “ausencias” en las experiencias de presupuesto participativo del Distrito Federal, en comparación con los casos internacionales fueron: transparencia del presupuesto, flexibilidad de los ejercicios propuestos, enfoque de género, análisis de viabilidad económica y jurídica para la implementación del presupuesto participativo; voluntad de las dependencias de la Delegación para adoptarlo.
- 12) En el caso del Distrito Federal, al momento de iniciarse los presupuestos participativos, se contaba con una inercia de corrupción y clientelismo de parte de funcionarios delegacionales, que quebrantó la confianza ciudadana sobre la eficacia del presupuesto participativo. Por otro lado, en ninguno de los casos internacionales se

contaba con el grado de dependencia hacia el nivel de gobierno superior jerárquicamente, para la definición de los presupuestos y el manejo de los recursos generados en el nivel local, como el detectado en las Delegaciones hacia el Gobierno del Distrito Federal.

Con respecto a las recomendaciones, se tiene:

- 1) El proceso debe iniciarse con la deliberación de pocos temas, para incorporar más, a medida que la población adopte el presupuesto participativo.
- 2) En el Distrito Federal, conviene que la figura del presupuesto participativo cuente con validez legal, para superar los cambios de gobierno. Como se comentó, la legalización debe ser planteada de manera que este instrumento pueda ser modificado anualmente, para lo cual se sugiere formalizar únicamente los elementos básicos del proceso (tiempos, principios rectores (enfoque de género, calidad del proceso), obligaciones del gobierno local y de los ciudadanos, entre otros).
- 3) En la capacitación a los funcionarios, debe dejarse claro que no se trata de que los ciudadanos invadan sus competencias con el presupuesto participativo, sino que éstos les están sirviendo de apoyo para la gestión del gobierno local. Es de esperarse que existan resistencias internas iniciales.
- 4) La escala del manejo de las demandas conviene que sea la local, ya que permitiría una adopción más rápida del presupuesto participativo por parte de los ciudadanos. Por otro lado, si bien es cierto que las demandas y propuestas de los ciudadanos deberían ser planteadas con una visión global del territorio (no se trata de retazos, sino de un conjunto interrelacionado), en donde no se piense sólo en los problemas de “la calle de mi casa”, para así lograr proyectos que beneficien a una mayor cantidad de personas; el deliberar sobre los temas a una escala delegacional o de ciudad no garantizaría, necesariamente, la consecución de un desarrollo urbano en esta escala, ya que esto dependería más bien de una planeación participativa estratégica para la ciudad, cuyos lineamientos serían materializados a través del presupuesto

participativo. Esta fue la razón por la que se decidió no incluir deliberaciones por áreas temáticas sobre la ciudad en el modelo.

- 5) Se sugiere que antes de la implementación definitiva del presupuesto participativo, se realice una prueba piloto para determinar fallas a las adaptaciones realizadas al modelo, y probar la capacidad de operación de las dependencias delegacionales involucradas, como un entrenamiento. Se plantea que se inicie con la zona del presupuesto participativo con mayor índice de marginación, y posteriormente ir incorporando el resto de las zonas definidas (implementación paulatina). Por lo tanto se estaría hablando de dos ajustes que requeriría el modelo: al adaptarlo a las condiciones específicas de la delegación, y después de la prueba piloto.
- 6) El proceso metodológico que se establezca (el ajustado), debe ser planteado de forma clara, especialmente con respecto a las funciones de las dependencias involucradas.
- 7) Más que crear una oficina encargada de la operación del presupuesto participativo, resultaría conveniente el que se aproveche el recurso burocrático existente, a pesar de que las Delegaciones cuentan con autonomía para modificar su estructura organizativa. El papel central en el proceso lo debería jugar la Dirección de Participación Ciudadana.
- 8) Se recomienda que el presupuesto participativo no dependa sólo de la voluntad política del Jefe Delegacional, ni que se trate de una imposición para las dependencias que estarían involucradas en el proceso. En este sentido, se debe buscar un consenso previo con estas direcciones, permitiéndoles intervenir en la definición de sus funciones en el ejercicio, y en la adaptación del modelo a las características particulares de cada demarcación territorial.
- 9) Para facilitar el análisis de experiencias de presupuesto participativo, se recomienda que sean estudiadas desde dos puntos de vistas: 1) el proceso operativo (relaciones de los actores, actividades, tiempos, instancias de participación, productos); y 2) la estructura (características en cuanto a materias debatidas, formas de participación, unidades territoriales de trabajo, entre otras).

Para el análisis de los procesos, fue muy útil el contar con su representación a través de diagramas, especialmente para realizar comparaciones. En este sentido, se debe destacar que en el material revisado sobre las experiencias internacionales y delegacionales de presupuesto participativo, ninguna contaba con síntesis de sus propuestas en esquemas gráficos.

Para el análisis de la estructura de los casos estudiados, fue una importante referencia la guía de análisis de presupuestos participativos propuesta por Yves Cabannes, del Programa de Gestión Urbana de ONU-HÁBITAT. Como se mencionó en la introducción, esta guía fue modificada y ampliada para adaptarla a los objetivos de la investigación.

Por último, con la realización del trabajo surgieron las siguientes preguntas de investigación, que podrían ser el punto de partida de futuras tesis:

- a) ¿Cuáles deben ser los incentivos que deben aplicarse para promover la participación ciudadana, en escenarios de apatía y de prácticas de corrupción y clientelismo político?, ¿qué factores influyen para que un ciudadano decida participar?
- b) ¿Cuál debe ser el perfil de los funcionarios de las diferentes dependencias delegacionales involucradas en el presupuesto participativo?
- c) ¿Qué acciones se requieren hacer para modificar la estructura de gastos de las delegaciones, de manera de que aumente el porcentaje para inversión en obras, equipamientos y servicios urbanos?
- d) ¿Qué cambios deberían ser propuestos al sistema legal vigente, para la inserción del presupuesto participativo como figura de participación ciudadana formal del Distrito Federal?
- e) ¿Qué estrategias debería implementar el gobierno delegacional para promover una política de transparencia efectiva sobre la información que maneja?

- f) ¿Cuáles fue el impacto de los presupuestos participativos de Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo en materia urbana (mejoramiento de la calidad de vida de la población) y de participación ciudadana (niveles y calidad de participación)?

- g) ¿Qué debe hacerse para que las decisiones ciudadanas sean vinculantes sobre las acciones de gobierno?

BIBLIOGRAFÍA**Libros y documentos**

- Álvarez, Lucía (2005). *Distrito Federal*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y humanidades-UNAM, segunda edición.
- Álvarez, Lucía y Alicia Ziccardi (2000), Organizaciones sociales, en Gustavo Garza (coordinador). *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, D.F.: Gobierno del Distrito Federal y El Colegio de México, A.C.
- Blanco, Ismael (2005). *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Barcelona-España: Ariel.
- Blanco, Ismael y Ricardo Gomà (2005). Proximidad y participación: marco conceptual y presentación de experiencias, en Ismael Blanco. *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Barcelona-España: Ariel.
- Borja, Jordi y Zaida Muxi (2003). *El espacio público: ciudad y ciudadanía*, Barcelona-España: Electa.
- Chaves, Ana y otros (2003). *Presupuesto Participativo. Democratización de la gestión pública y control social*. Resumen ejecutivo de la investigación publicada en el libro “El Presupuesto Participativo: Democratización de la Gestión Pública”, publicada por Pólis, Sao Paulo, 2003.
- Cunill, Nuria (1991). *Participación Ciudadana*, Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Editorial Nueva Sociedad.
- Delegación Miguel Hidalgo (2005). *Manual de Procedimientos e Instrucciones de Trabajo*. México, D.F.: Coordinación de Participación Ciudadana y Gestión Social. Informe interno.
- Delegación Tlalpan y CESEM (2003). *La Experiencia de la Delegación Tlalpan. Poder Ciudadano. Juntos en movimiento. Gobierno y Sociedad*. México, D.F.: Autores
- Delgado, José (2002). *Análisis sistémico. Su aplicación a las comunidades humanas*. Madrid: CIE Inversiones Editoriales Dossart 2000, SI
- Díaz Palacios, Julio (Compilador) (2000). *Manual de Planificación y Gestión de la Agenda 21 de las Ciudades Nro. 2*. Lima: Unión Iberoamericana de Municipalistas. Proyecto Sur de Ediciones, S.L.
- Esquivel, Edgar e Israel Covarrubias (2005). *La sociedad civil en la encrucijada. Los retos de la ciudadanía en un contexto global*. México: ITESM/Miguel Ángel

Porrúa.

Fernández Güell, José (1997). *Planificación Estratégica de Ciudades*, Barcelona – España: Editorial Gustavo Gili, S.A.

Font, Joan y otros (2004). *Ciudadanos y Decisiones Públicas*, Barcelona-España: Ariel.

Font, Nuria y Joan Subirats (2004). La participación pública en los procesos de Agenda 21 Local, en Joan Font. *Ciudadanos y Decisiones Públicas*, Barcelona-España: Ariel.

Gaventa, John (2001). *Hacia una Gestión Participativa de los Asuntos Públicos Locales: Seis Propuestas para la Discusión*. Sussex, Inglaterra: Instituto de Estudios para el Desarrollo de la Universidad Sussex. Este documento se basó en una presentación hecha ante la Fundación Ford, “Retiro de Jefes de programa LOGO” del 13 al 15 de junio de 2001.

Gómez, Silvia (2000), Elecciones de Jefe de Gobierno, 1997, en Gustavo Garza (coordinador). *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, D.F.: Gobierno del Distrito Federal y El Colegio de México, A.C.

Gret, Marion e Yves Sintomer (2003). *Porto Alegre: La esperanza de otra democracia*, Barcelona-España: Debate.

Grupo de Investigación en Gestión Ambiental y Urbana (GAU) (1998). *Gestión Técnica y Sociopolítica para el PDUL del Municipio El Hatillo*. Sartenejas, Estado Miranda, Venezuela: Autor.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2005). *Modelo de participación comunitaria. Primera etapa. Diagnóstico y Plan de Desarrollo Comunitario*. México, D.F.: Autor, Programa HABITAT, guías y manuales.

Hernández, Roberto y otros (1998). *Metodología de la Investigación*, México: McGraw Hill, segunda edición.

Instituto de Estudios Regionales y Urbanos (IERU) – Fundación para la Investigación y Desarrollo (FUNINDES) – Universidad Simón Bolívar (USB) (2002). *Plan de Sitio para el Ordenamiento de Galipán. Parque Nacional El Ávila. Informe No. 1 (Primer Avance)*. Sartenejas, Estado Miranda, Venezuela: Autores.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2001). *Anuario Estadístico Distrito Federal*, Aguascalientes: Autor.

Luévano, Alejandro (2002). *Desafío para una Gestao Local Democrática. O Orcamento*

- Participativo na Cidade do México. Os Primeiros Passos, Alcances, Limites e Desafios*. Documento de trabajo del “II Encuentro Internacional de Presupuesto Participativo”. Lima, 19, 20 y 21 de Agosto de 2002.
- Lugan, Jean (1990). *Elementos para el análisis de los sistemas sociales*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, primera edición en español
- Martínez, Carlos (2000), Gobierno en transición, en Gustavo Garza (coordinador). *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, D.F.: Gobierno del Distrito Federal y El Colegio de México, A.C.
- Matus, Carlos (1984). *Política y Plan*, Caracas: Publicaciones del Instituto Venezolano de Planificación (Iveplan).
- McGarvey, Bernard y Bruce Hannon (2004). *Dynamic Modeling for Business Management: An Introduction*. New York: New York Springer-Verlag, pp. 1-7.
- Ontoria, Antonio y Ana Molina (1995). *Los mapas conceptuales y su aplicación en el aula*. Buenos Aires: Editorial Magisterio del Río de la Plata.
- Reza, Germán de la (2001). *Teoría de sistemas. Reconstrucción de un paradigma*. México, D.F.: UAM, Unidad Xochimilco.
- Rodríguez, Octavio (2000), Gobierno, Reformas Políticas y Democratización del Distrito Federal, 1940-200, en Gustavo Garza (coordinador). *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, D.F.: Gobierno del Distrito Federal y El Colegio de México, A.C.
- Rubalcava, Rosa y Martha Schteingart (2000), Segregación Socioespacial, en Gustavo Garza (coordinador). *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, D.F.: Gobierno del Distrito Federal y El Colegio de México, A.C.
- Sánchez, Rolando (2005). *La construcción social del poder local. Actores sociales y posibilidades de generación de opciones de futuro*. México: El Colegio de México.
- Tamayo, Sergio (1998). *Sistemas urbanos. Actores sociales y ciudadanías*. México, D.F.: UAM-Azcapotzalco, 1998.
- Ziccardi, Alicia (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad Capital*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ziccardi, Alicia (coordinadora) (2000). *Participación Ciudadana*. Material de trabajo para el Congreso: “Los Gobiernos Locales: El Futuro Político de México”. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.

Revistas

- Bolos, Silvia. Construcción de nuevas formas de participación ciudadana. *Ciudades* 41, Red Nacional de Investigación Urbana (enero-marzo 1999): 16-24
- Díaz, Ana. Democratización y transformación cultural en el ámbito municipal. *Ciudades* 41, Red Nacional de Investigación Urbana (enero-marzo 1999): 30
- Herrasti, María Luisa. Participación ciudadana y poder local. *Ciudades* 28, Red Nacional de Investigación Urbana (octubre-diciembre 1995): 55-60
- Pérez, Pedro. Actores sociales y gestión de la ciudad. *Ciudades* 28, Red Nacional de Investigación Urbana (octubre-diciembre 1995): 8-14
- Pradilla, Emilio. La extinción de la planeación urbana. *Ciudades* 66, Red Nacional de Investigación Urbana (abril-junio 2005): 15-22

Referencias electrónicas

- Alcaldía Municipal de Porto Alegre. *Finanzas locales y presupuesto participativo*. Seminario de Lanzamiento de la Red Urbal 9. Web site de la prefeitura de Porto Alegre. 2003. 20 Enero 2006
<<http://www.portoalegre.rs.gov.br>>
- Ayuntamiento de Córdoba. *Datos generales de la actividad*. 2003a. URB-AL. Red 3. Proyecto Común: Los Presupuestos participativos: hacia una nueva forma de gobernabilidad local. Web site de la Red 3 de URB-AL. 10 Febrero 2006
<<http://mezquita.ayuncordoba.es/participacionciudadana/urbal.nsf>>
- Ayuntamiento de Córdoba. *LIBRO II Jornadas Internacionales de Participación Ciudadana y II Encuentro Eurolatinoamericano sobre Presupuestos Participativos*. 2003b. URB-AL. Red 3. Proyecto Común: Los Presupuestos participativos: hacia una nueva forma de gobernabilidad local. Web site de la Red 3 de URB-AL. 10 Febrero 2006
<<http://mezquita.ayuncordoba.es/participacionciudadana/urbal.nsf>>
- Bombarolo, Félix. *10 Áreas problemáticas de la participación ciudadana en América Latina y El Caribe*. 2004. Coordinación Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas. 20 Enero 2005
<<http://www.pgualc.org>>
- Cabannes, Yves. *Los Presupuestos Participativos: Una contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. 2004a. Coordinación

- Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas. 20 Enero 2005. Biblioteca Digital
<<http://www.pgualc.org>>
- Cabannes, Yves. *Presupuestos Participativos y finanzas locales*. 2004b. Coordinación Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas. 20 Enero 2005. Biblioteca Digital
<<http://www.pgualc.org>>
- Cabannes, Yves. *Respuestas a 72 preguntas frecuentes sobre presupuestos participativos municipales*. 2004c. Coordinación Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas. 20 Enero 2005 <<http://www.pgualc.org>>
- Carleton College. *What is a Model*. 2004. Carleton College. 16 Diciembre 2005
<<http://serc.carleton.edu/introgeo/models/def.html>>
- Carrión, Fernando. *La Ciudad y su Gobierno Municipal*. 2004. FLACSO. 16 Enero 2005
<<http://www.flacso.org.ec/docs>>
- Consejo Nacional de Población (CONAPO). *Distrito Federal: Indicadores demográficos, 1990-2030*. 2005. CONAPO. 26 Noviembre 2005
<<http://www.conapo.gob.mx/00cifras/00indicadores/09.xls>>
- Consejo Nacional de Población (CONAPO). *Índice de marginación por entidad federativa 2000*. 2001. CONAPO. 26 Noviembre 2005
<<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/indices/pdfs/005a.pdf>>
- Goldsmith, William y Carlos Vainer. *Presupuesto participativo y políticas de poderes en Porto Alegre*. 2001. Lincoln Institute. 18 Enero 2005
<<http://www.lincolninst.edu/pubs/pub-detail.asp?id=266>>
- ONU-HABITAT. *Relatoría I Encuentro Internacional Presupuesto Participativo*. 2001. Coordinación para América Latina y el Caribe del Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas. 21 Marzo 2005. Biblioteca Digital
<http://www.pgualc.org>
- SEDESOL. *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*. 2001. Subsecretaría de Desarrollo Urbano. 4 Noviembre 2005
<<http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/desarrollourbano/subsecretaria/endond eestamos.htm>>
- Tarso, Genro. *El presupuesto participativo y la democracia*. 2004. Democracia Radical. 18 Enero 2005 <http://www.democracia-radical.org>
- UNESCO. *The Experience of the Participative Budget in Porto Alegre, Brazil*. 2004.

18 de enero de 2005. Web site de MOST Clearing House Best Practices.
<<http://www.unesco.org/most/southa13.htm>>

Web site de la Delegación Cuauhtémoc
<<http://www.cuauhtemoc.df.gob.mx>>

Web site de la Delegación Miguel Hidalgo
<<http://www.miguelhidalgo.gob.mx>>

Web site de la Delegación Tlalpan
<<http://www.tlalpan.gob.mx>>

Web site del Ayuntamiento de Córdoba
< <http://mezquita.ayuncordoba.es>>

Web site del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
<<http://www.buenosaires.gov.ar>>

Web site del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística <<http://ftp.ibge.gov.br>>

Web site del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de Argentina
<<http://www.indec.mecon.gov.ar>>

Web site del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de México
< <http://www.inegi.gob.mx>>

Web site de la Prefeitura Municipal de Porto Alegre <<http://www.portoalegre.rs.gov.br>>

Referencias jurídicas

Nacionales

Código Financiero del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal del 26/12/2003.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 5 de Febrero de 1917 (última reforma publicada en el DOF el 27-09-2004).

Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2006. Gaceta Oficial del Distrito Federal del 30/12/2005.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación del 26/07/1994.

Ley de Ingresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2006. Gaceta Oficial del Distrito Federal del 30/12/2005.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal del 15/07/2005.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal del 28/12/2000.

Internacionales

Autorreglamento del proceso de Córdoba 2003 de los Presupuestos Participativos para el 2004.

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 1996.

Ley Nro. 70 de Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público. Buenos Aires, Argentina.

Ley 1,777 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Reglamento del Presupuesto Participativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Reglamento Interior del Consejo del Presupuesto Participativo de Porto Alegre 2005-2006.

ANEXO 1

GUÍA PARA EL ANÁLISIS DE CASOS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

1. Datos básicos de la entidad territorial

- 1.1) Nombre del municipio
- 1.2) Superficie
- 1.3) Población total
- 1.4) Densidad de población
- 1.5) % Población hombres
- 1.6) % Población mujeres
- 1.7) % Población urbana
- 1.8) % Población rural
- 1.9) Tasa de crecimiento poblacional anual (2000-2005)
- 1.10) Analfabetismo
- 1.11) Principales competencias municipales
- 1.12) Principales actividades productivas
- 1.13) Sistema de gobierno
- 1.14) Estructura político-administrativa del gobierno local

2. Antecedentes de las experiencias en cuanto a los aspectos políticos, económicos y sociales.

3. Etapas del proceso, en donde se muestren los tiempos, los actores involucrados y las instancias de participación planteadas. Para facilitar su comprensión se recomienda que sea representado gráficamente.

4. Dimensión participativa:

4.1) Materias debatidas

Esta variable se refiere a las materias objeto de discusión en el marco del proceso de presupuesto participativo. Por ejemplo, puede ser debatido el uso de los recursos destinados a aspectos relacionados con equipamientos, programas sociales (sectoriales); parte o todo el gasto público de inversión, o llegarse incluso al debate de la totalidad del presupuesto de los gobiernos locales.

4.2) Formas de participación

Tiene que ver con los mecanismos planteados para la participación de la población en los presupuestos participativos. Puede ir desde un único modelo aceptado por la autoridad local (de tipo consultivo), pasando por mecanismos indirectos de representación, en donde la gente participa a través de organizaciones sociales, barriales o gremiales (democracia representativa comunitaria), hasta llegar a mecanismos más directos, en donde la ciudadanía tiene la posibilidad de participar directamente en las mesas de trabajo y con la posibilidad incluso de ser escogido como representante (control directo del proceso) (democracia directa).

Se trata pues de conocer el esquema operacional y la estructura organizativa para llevar adelante el presupuesto participativo, aspecto este que está vinculado con otras variables expuestas en la guía. En el marco de las formas de participación

también cabe preguntarse, ¿cuántos participan? (en números absolutos y porcentaje con respecto a la población total del municipio, delegación).

4.3) Órgano de decisión

Es el encargado de llevar adelante la priorización presupuestaria en el marco del proceso deliberativo. En algunos casos, estos órganos pudieran ser creados específicamente para tal fin, y en ellos se generarían los mecanismos operativos del proceso en cuanto a sistemas de decisión, criterios de asignación de recursos, áreas temáticas, etc. En otros casos, estos órganos pueden constituirse a partir de las estructuras sociales o políticas preexistentes en el centro poblado, como asociaciones de vecinos, juntas parroquiales electas, entre otros.; o incluso utilizar la misma figura del municipio como cabeza del proceso.

Para complementar el análisis en este tema, Cabannes propone que se contesten las siguientes preguntas: ¿cuál es la instancia de decisión final para definir el presupuesto?, ¿cómo está compuesto el Consejo de Presupuesto Participativo o su equivalente?, ¿cuenta con poder real compartido con el poder ejecutivo y/o legislativo? o ¿es solo un órgano consultivo?; ¿cuál es el sistema de elección de las delegadas y delegados en el Consejo de Presupuesto Participativo o su equivalente?, ¿quiénes pueden ser electos, número de delegados por participantes, etc.? (Cabannes, 2004b).

4.4) Proximidad de las demandas

En el marco de los presupuestos participativos, la población plantea demandas con respecto a problemas que aquejan a su barrio, sector, región o incluso a la ciudad en general, lo que define la proximidad de sus demandas (mientras más cercano es el problema mayor la proximidad de las demandas).

Por tratarse el tema de las demandas ciudadanas, se debe considerar si: se analizan las demandas durante el proceso del presupuesto participativo, si hay un análisis técnico, y cómo se hace.

4.5) Grado de participación de los excluidos

Se define en función de la postura que se asumen en los procesos de presupuestos participativos con respecto a las cuestiones de género, raza, migrantes, orientación sexual y edad. Tiene que ver con la disposición a incluir enfoques más específicos que superen manejos de asambleas a partir de espacios territoriales y ejes temáticos universales. Se trata pues de la deliberación a través de una perspectiva actoral.

4.6) Fiscalización de obras y control de la ejecución del presupuesto participativo

Con esta variable, se busca definir el papel de la población en el proceso de seguimiento de los acuerdos alcanzados en la etapa de deliberación sobre las prioridades presupuestarias. Para ello, se deben responder preguntas como:

¿existen instancias ciudadanas para el control presupuestal y de las obras aprobadas durante el presupuesto participativo?, ¿cuál es su papel?

En la segunda etapa de los presupuestos participativos, de ejecución, el control ciudadano representa un mecanismo a través del cual la población puede constatar si se concretó la devolución de poder a la ciudadanía, y también el grado en que se han apropiado de este poder devuelto (Cabannes, 2004b). Por consiguiente, esta variable puede servir de referencia para hacer autoevaluaciones a las organizaciones sociales con respecto a su papel en el proceso de presupuesto participativo.

4.7) Grado de información y divulgación de los resultados aprobados

Se define como la disposición del gobierno local de mantener informada a la población en general sobre los resultados alcanzados en los procesos deliberativos y sobre los avances logrados (rendición de cuentas), a través de distintos medios de comunicación, oficiales y privados, reuniones públicas y páginas web, por ejemplo. Para manejar esta variable se deben responder preguntas como: ¿qué acciones concretas se realizan para la información y movilización de la población?, ¿los números de la ejecución del presupuesto son presentados a los participantes populares?, ¿de qué manera?, ¿cómo se divulgan los resultados del proceso del presupuesto participativo una vez aprobados?

4.8) Grado de ejecución de las demandas aprobadas

Permite definir en qué medida son concretadas en obras o servicios las demandas planteadas durante el presupuesto participativo, lo que se puede manejar a través de los porcentajes de las demandas concretas en el proceso. Cabannes establece que a mayor concreción de demandas mayor será la confianza de la población hacia este mecanismo de gestión local (Cabannes, 2004a), de ahí la pertinencia de la variable.

4.9) Papel del poder legislativo

Tiene que ver con el involucramiento de este poder con el presupuesto participativo. Por ejemplo, el Concejo Municipal, la Asamblea Legislativa, puede tener una postura que vayan desde una oposición total al proceso, pasando por un papel pasivo (aunque no obstaculizante), hasta llegar a una fuerte vinculación con cada una de las etapas del proceso, inclusive con el órgano de decisión final definido para el presupuesto participativo. En este sentido, resulta interesante preguntarse ¿cuál es la relación con el organismo legislativo durante el proceso?

5. Dimensión financiera, fiscal y presupuestaria

5.1) Recursos debatidos

Esta variable está asociada a la de “materias debatidas”, pero en este caso se manejan los valores (porcentajes) de los recursos debatidos en el marco del presupuesto participativo, ya sea de los gastos de inversión o del presupuesto del gobierno local en general. Al respecto, se debe responder: ¿qué cantidad de recursos se discutieron durante el presupuesto participativo (por habitante)? (en

dólares americanos -2002, 2003, 2004-), ¿qué porcentaje representaron con respecto al gasto de inversión o al presupuesto en general?, ¿este porcentaje fue definido antes o después del proceso de presupuesto participativo?

5.2) Presupuesto asignado para el funcionamiento del presupuesto participativo
Con esta variable se busca determinar la calidad y consolidación del proceso, midiendo el peso de esta partida en el marco presupuestario del gobierno local. De acuerdo a Cabannes (2004a), un presupuesto participativo será más sólido si el municipio decide hacer una mayor inversión en materias como presupuesto de personal, funcionamiento, transporte, divulgación de resultados, documentación de experiencias, etc.

5.3) Discusión de políticas tributarias
Permite definir si en una determinada experiencia se discuten políticas fiscales, además de préstamos y subsidios nacionales o internacionales, bilaterales, multilaterales o de ONG's. Al determinar esta variable se puede vislumbrar si el gobierno local permite a la población deliberar en temáticas fiscales que van más allá de los problemas comunes a la población.

En este sentido, ¿cuál es el origen de los recursos disponibles para el presupuesto participativo? (nacionales, proyectos específicos, recursos propios, donaciones, etc.), ¿cuál ha sido el impacto del presupuesto participativo sobre la recaudación fiscal?

6. Dimensión normativa y legal

6.1) Grado de institucionalización
Con esta variable se busca determinar si los presupuestos participativos se desarrollan a partir de marcos legales establecidos para tal fin, o son más bien informales y dependen de la voluntad política del jefe de gobierno local y de la movilización de la sociedad civil. En ambos extremos hay riesgos ya sea por poca flexibilidad del proceso o por la escasa garantía de continuidad del mismo.

Para esta variable cabrían las preguntas ¿cómo se articula la acción administrativa con el presupuesto participativo (implicación de los funcionarios, contactos con las estructuras de participación)?, ¿existe un instrumento formal o informal para la implantación del presupuesto participativo (leyes, regimiento interno)?

6.2) Presupuesto participativo como dispositivo de participación ciudadana.
Con esta variable se busca determinar si el presupuesto participativo forma parte de la estructura de participación ciudadana establecida por el gobierno local, y a la que todos los ciudadanos tienen derecho de utilizar. Está asociada al grado de institucionalización, pero con ella lo que se busca definir es si existe correspondencia con otros instrumentos de participación existentes o si mejor aún, se constituye como un derecho más de los ciudadanos en materia participativa.

En este sentido cabe preguntarse, ¿qué otros instrumentos de participación existen en el municipio, como por ejemplo mesas de concertación, consejos sectoriales, asambleas cantonales, asambleas comunales?, ¿cómo se relaciona el presupuesto participativo con estos instrumentos de participación popular?; y ¿cómo funciona la metodología del presupuesto participativo (consultivo, deliberativo)?

6.3) Relación con otros instrumentos de planificación

Esta es una de las variables claves si entendemos la figura del presupuesto participativo como una herramienta de gestión del desarrollo sostenible, ya que permite determinar su conexión con instrumentos existentes de planificación de la ciudad a largo plazo, y por consiguiente, su potencial en la materia. Así pues que debe responderse: ¿cuál es la relación entre el presupuesto participativo y los diversos documentos o normativas sobre urbanismo, como por ejemplo el plan estratégico, plan de desarrollo urbano, plan de ordenamiento territorial?, ¿se emplea para implantar el plan en la ciudad o forma parte del proceso de planeación general de la misma?

7. Dimensión territorial

7.1) Relación presupuestos participativos – descentralización intramunicipal

La revisión de experiencias de presupuestos participativos ha demostrado que estas se vinculan estrechamente con dos procesos: el de desconcentración de los servicios municipales y de descentralización del poder municipal, y que los casos más avanzados son aquellos que superan los procesos de participación por unidades territoriales/administrativas preexistentes, llegando a una proximidad barrial y comunitaria mayor (Cabannes, 2004a).

Las preguntas que se proponen al respecto son: ¿existen sub-alcaldías, alcaldías menores, distritos, regiones, zonas, parroquias u otras formas de descentralización municipal?, ¿desde cuándo?, ¿cuántas son?; ¿cuántas regiones o distritos existen para el presupuesto participativo?, ¿cuáles son los criterios, en caso de que existan, para la asignación del presupuesto entre las distintas alcaldías, distritos, regiones, zonas, parroquias, etc. o por temas?, ¿cuáles son los valores recibidos por cada uno de los distritos, regiones, zonas, parroquias, etc. en los últimos tres años -2002, 2003 y 2004?

7.2) Grado de ruralización

Permite conocer la voluntad de los promotores del proceso deliberativo de reconocer la existencia de una realidad tan distinta a la urbana como es la rural, a través de fórmulas de participación en donde se le de un peso especial a la problemática rural. Se podría medir por la relación de montos invertidos por habitante en demandas urbanas y rurales.

Resumen de las Dimensiones y variables

Dimensión participativa

- 1) Materias debatidas.
- 2) Formas de participación.
- 3) ¿Cuántos participan? (valores absolutos y relativos respecto a la población mayor de 18 años censada).
- 4) Actores urbanos involucrados.
- 5) ¿Cómo está compuesto el Consejo de Presupuesto Participativo o su equivalente?
- 6) ¿Cuenta con poder real compartido con el poder ejecutivo y/o legislativo?
- 7) ¿De qué manera?
- 8) ¿Cuál es el sistema de elección de los delegados o su equivalente?
- 9) ¿Cuál es el sistema de elección de los consejeros o su equivalente?
- 10) Duración del cargo.
- 11) Posibilidad de reelegirse.
- 12) ¿Quiénes pueden ser electos?
- 13) Papel de los delegados o su equivalente.
- 14) Papel de los consejeros o su equivalente.
- 15) ¿Cuál es la instancia de decisión final para definir el presupuesto?
- 16) Número de habitantes por Concejal o su equivalente (2005).
- 17) Papel del poder legislativo.
- 18) ¿Cuál es la relación con el organismo legislativo durante el proceso?
- 19) Proximidad de las demandas.
- 20) ¿Se analizan las demandas durante el proceso del presupuesto participativo?, ¿cómo?
- 21) ¿Hay un análisis técnico?, ¿cómo se hace?
- 22) Los números de la ejecución del presupuesto son presentados a los participantes?, ¿de qué manera?
- 23) ¿Cómo se divulgan los resultados del proceso del presupuesto participativo una vez aprobados?
- 24) ¿Qué acciones concretas se realizan para la información y movilización de la población?
- 25) Fiscalización de obras y control de la ejecución del presupuesto participativo.
- 26) ¿Existen instancias ciudadanas para el control presupuestal y de las obras aprobadas durante el presupuesto participativo?
- 27) Grado de ejecución de las demandas aprobadas.

Dimensión financiera, fiscal y presupuestaria

- 1) % del presupuesto municipal para inversión.
- 2) ¿Qué cantidad de recursos se discuten durante el presupuesto participativo por habitante?
- 3) ¿Qué porcentaje representa con respecto al gasto de inversión o al presupuesto en general?

- 4) ¿Este porcentaje fue definido antes o después del proceso de PP?
- 5) Presupuesto municipal asignado para el funcionamiento del presupuesto participativo.
- 6) Discusión de políticas tributarias.
- 7) ¿Cuál es el origen de los recursos disponibles para el presupuesto participativo?
- 8) ¿Cuál ha sido el impacto del presupuesto participativo sobre la recaudación fiscal?

Dimensión normativa y legal

- 1) Grado de institucionalización.
- 2) ¿Cómo se articula la acción administrativa con el presupuesto participativo?
- 3) ¿Existe un instrumento formal o informal para la implantación del presupuesto participativo?
- 4) ¿Qué otros instrumentos de participación existen en el municipio, como por ejemplo mesas de concertación, consejos sectoriales, asambleas cantonales, asambleas comunales?
- 5) ¿Cómo se relaciona el presupuesto participativo con estos instrumentos de participación popular?
- 6) ¿Cuál es la relación entre el presupuesto participativo y los diversos documentos o normativas sobre urbanismo?

Dimensión territorial

- 1) ¿Existen sub-alcaldías, alcaldías menores, distritos, regiones, zonas, parroquias u otras formas de descentralización municipal?
- 2) ¿Cuántas son?
- 3) ¿Cuántas regiones o distritos existen para el presupuesto participativo?
- 4) Criterios para la delimitación de las regiones o distritos del presupuesto participativo.
- 5) ¿Está vinculado con procesos de descentralización municipal?
- 6) ¿Cuáles son los criterios, en caso de que existan, para la asignación del presupuesto entre las distintas alcaldías, distritos, regiones, zonas, parroquias, etc. o por temas?
- 7) Grado de ruralización.

De acuerdo a Cabannes, para cada una de las variables se pueden definir tres tipos de niveles: mínimo, intermedio y avanzado, para indicar el perfil de los presupuestos participativos analizados. En este sentido, es posible que una determinada experiencia cuente con una combinación de niveles para un momento específico, lo cual puede cambiar por tratarse de mecanismos evolutivos. En la siguiente tabla, se presenta las dimensiones y variables para evaluar el nivel de las experiencias de presupuesto participativo:

Dimensiones y variables para evaluar el nivel de las experiencias de presupuesto participativo

Dimensión	Variable	Niveles		
		Mínimo	Intermedio	Avanzado
1) Dimensión participativa	1.1) Materias debatidas	Parte del gasto de un sector (educación, salud, etc.)	Parte o totalidad del gasto público	Todo el presupuesto del gobierno local
	1.2) Formas de participación	La participación se da a través de un solo modelo de organización, que es el único aceptado por el gobierno local o nacional	Indirecta: participación a través de organizaciones sociales, barriales y gremiales. Democracia representativa comunitaria	Democracia directa: participación de TODOS con voto y posibilidad de ser electo delegado o consejero
	1.3) Órgano de decisión	Equipos municipales. Ciudadanía solo con poder consultivo y no deliberativo	Estructura social o política preexistente. Gobierno y ciudadanía (mixtos)	Comisión específica con concejales electos, provenientes mayoritariamente de la ciudadanía
	1.4) Proximidad de las demandas	Nivel barrio	Nivel ciudad a partir de áreas temáticas	Nivel barrio, región y ciudad integralmente
	1.5) Grado de participación de los excluidos	Plenarias temáticas y barriales	Plenarias temáticas y barriales incluyendo cuestiones ciudadanas	Plenarias temáticas, barriales y actorales
	1.6) Fiscalización de obras y control de la ejecución del presupuesto participativo (PP)	Desde el aparato ejecutivo municipal	Consejos de Presupuesto Participativo o asociaciones de vecinos pero sin comisiones específicas	Consejos de Presupuesto Participativo o asociaciones de vecinos con comisiones específicas
	1.7) Grado de información y divulgación de los resultados aprobados	Escaso esfuerzo para la divulgación. Información poco accesible a la ciudadanía en general	Publicación restringida: web, gaceta oficial, información de parte de los delegados	Amplia: además de lo anterior, folletos a cada familia, reuniones públicas de rendición de cuentas, uso de medios de comunicación masivos
	1.8) Grado de ejecución de las demandas aprobadas	Menos del 20%	Del 20% al 80%	Más del 80%
	1.9) Papel del poder legislativo	Oposición abierta al proceso	Pasivo. No participa pero no obstaculiza	Activo
2) Dimensión financiera, fiscal y presupuestaria	2.1) Recursos debatidos	Menos del 2% del presupuesto de inversión	Del 2% al 100% del presupuesto de inversión	100% del presupuesto de inversión y 100% del presupuesto de funcionamiento
	2.2) Presupuesto municipal asignado para el funcionamiento del PP	Cubre costos de equipo municipal	Equipo municipal y funcionamiento	Equipo, funcionamiento, transporte de participantes, divulgación, capacitación, auditorías externas, documentación de experiencias
	2.3) Discusión de políticas tributarias	No hay	Delibera sobre política tributaria	Delibera y discute préstamos y subsidios

Fuente: Elaboración propia a partir de la información expuesta en Cabannes, 2004a

Dimensiones y variables para evaluar el nivel de las experiencias de presupuesto participativo
(continuación)

Dimensión	Variable	Niveles		
		Mínimo	Intermedio	Avanzado
3) Dimensión normativa y legal	3.1) Grado de institucionalización	Proceso informal. Depende de la voluntad política del alcalde y de la movilización de la sociedad civil	Institucionalizado a través de un conjunto de ordenanzas y modelos preestablecidos o procesos autoregulados anualmente	Formalizado (algunas partes reguladas) con autoregulación anual (flexible)
	3.2) PP como dispositivo de participación ciudadana	Vínculos escasos con dispositivos de participación más formales y sólidos	Coexistencia con otras prácticas de participación (consejos, mesas de concertación, comités, etc.)	El PP se enmarca en un dispositivo legal existente. Participación como derecho y política de participación ciudadana
	3.3) Relación con otros instrumentos de planificación	Solo presupuesto participativo (PP), sin plan a largo plazo (PLP)	Coexistencia de PP y PLP sin relación fomal	Clara relación e interacción PP-Planificación en un solo sistema
4) Dimensión territorial	4.1) Relación presupuestos participativos – descentralización intramunicipal	Toma las sub-regiones administrativas existentes	Las asambleas territoriales van más allá de las sub-regiones administrativas	Asambleas territoriales se dan en las comunidades y barrios
	4.2) Grado de ruralización	Parcial: PP en la parte urbana o en la parte rural	Conjunto del territorio del municipio	Conjunto del territorio del municipio con especificidad para el medio rural
	4.3) Grado de inversión de prioridades territoriales	Refuerza la ciudad formal	Reconoce ambas ciudades, formal e informal, sin inversión de prioridades	Inversión de prioridades hacia los barrios más necesitados (periferias, centros, rurales)

Fuente: Elaboración propia a partir de la información expuesta en Cabannes, 2004a

Se debe resaltar que en la presente investigación no fue medido el nivel de las experiencias, por considerarse irrelevante para el objetivo de la tesis; pero no por ello dejó de ser mostrado como referencia en este anexo, porque se reconoce que puede tener utilidad en otros estudios de presupuestos participativos.

ANEXO 2

Proyecto de tesis
MODELO PARA LA GESTIÓN DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN
LAS DELEGACIONES DE MÉXICO, D.F.

ENTREVISTA

Nombre de la persona entrevistada: Iris Santacruz

Cargo/Ocupación: Académica de la UAM - Xochimilco y expresidenta de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa del DF

Lugar y fecha de la entrevista: _____

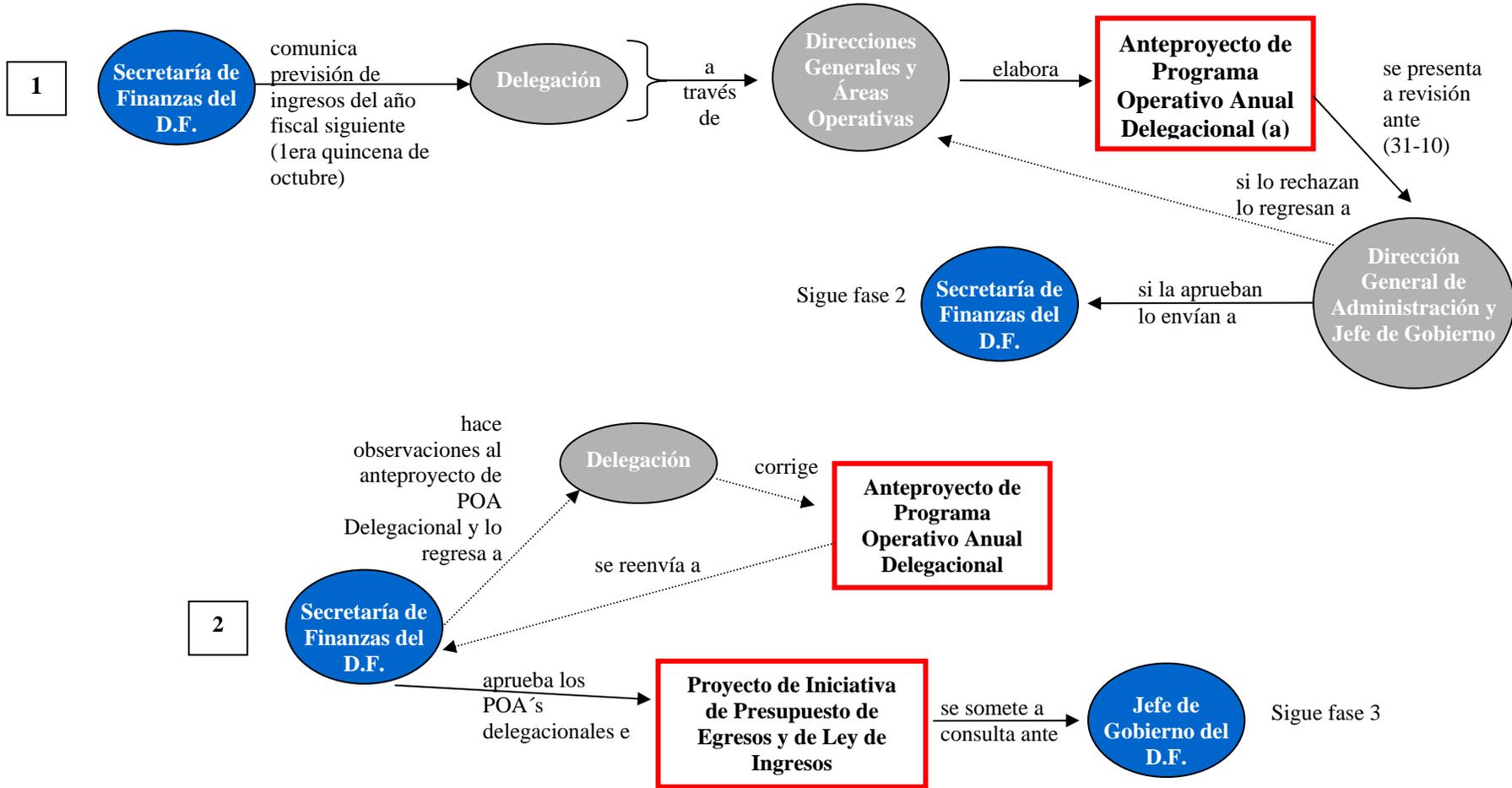
Presentación: La siguiente entrevista forma parte del trabajo de investigación “Modelo para la gestión de presupuestos participativos en las delegaciones del Distrito Federal”, que realizo para optar al título de Maestro en Proyectos para el Desarrollo Urbano de la Universidad Iberoamericana. El objetivo general del proyecto de tesis es diseñar una propuesta de modelo para la aplicación de presupuestos participativos en las delegaciones del Distrito Federal, que promueva la mejora de la calidad de vida de la población y la gestión de un desarrollo urbano sostenible por parte del gobierno local. En este sentido, se está entendiendo como presupuesto participativo al mecanismo de participación ciudadana para la gestión local, que permite a la población definir o contribuir a la definición de las prioridades en materia presupuestal del gobierno local, así como la fiscalidad y el gasto.

El tiempo estimado para el desarrollo de la entrevista es de 30 minutos. Muchas gracias por su colaboración.

- 1) ¿Las delegaciones cuentan con autonomía para el manejo de sus recursos públicos?, ¿cuáles son las limitaciones que tienen al respecto?
- 2) ¿Un Jefe Delegacional puede destinar un porcentaje del presupuesto para su discusión por parte de la población?, ¿en cuáles temas?, ¿cuánta libertad tendría al respecto?
- 3) En la figura 1, se muestra el proceso que se sigue para elaborar los presupuestos de las delegaciones del Distrito Federal de acuerdo al Código Financiero. Comparado con la práctica, ¿lo considera completo?, ¿qué aspectos deberían incluirse?
- 4) En el Decreto de Presupuesto de Egresos, a las delegaciones se les asigna recursos por rubros. En este sentido, ¿cómo se manejan internamente una vez recibidos?, ¿de acuerdo a los criterios y políticas de los Jefes Delegacionales, por ejemplo?
- 5) ¿Es viable implementar la figura del presupuesto participativo en las Delegaciones del DF en función de la estructura de manejo presupuestal existente?
En caso negativo, ¿qué cambios habría que llevar a cabo?
En caso afirmativo, ¿qué habría que reforzar para consolidarla?
- 6) ¿Qué papel podría jugar la Asamblea Legislativa del DF en el marco de un proceso de presupuesto participativo, de acuerdo a sus funciones?, ¿tendría los recursos humanos necesarios para atender 16 presupuestos participativos, en el caso de enviar representantes de cada comisión cuyo tema estuviera manejado en estos procesos?

- 7) ¿El Congreso de la Unión, además de definir los montos de endeudamiento del DF, tiene algún otro papel en el manejo del presupuesto de esta entidad federativa y sus delegaciones?, ¿cuál?
- 8) ¿Cómo se definen los Programas Operativos Anuales (POA's) de las delegaciones?, ¿podrían manejarse a través de presupuestos participativos?
- 9) ¿Qué % del presupuesto delegacional se destina a inversión?, ¿quién define este %?
- 10) ¿Se pueden discutir políticas tributarias delegacionales en el marco de presupuestos participativos?
- 11) Además del Código Financiero del Distrito Federal, el Decreto de Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, ¿existe otro instrumento legal que rija el manejo presupuestal del DF y sus delegaciones?, ¿cuál?, ¿qué materia rige?
- 12) ¿Qué mecanismos podrían utilizarse para involucrar a la población en la definición de los recursos públicos delegacionales?
- 13) En la Ley de Participación Ciudadana vigente se comenta que la Asamblea Ciudadana puede decidir el uso de los recursos públicos destinados por el Gobierno del Distrito Federal y el órgano-político administrativo de la demarcación, “correspondientes a programas específicos cuyas reglas de operación así lo establezcan...”, ¿cuáles serían esos programas específicos?

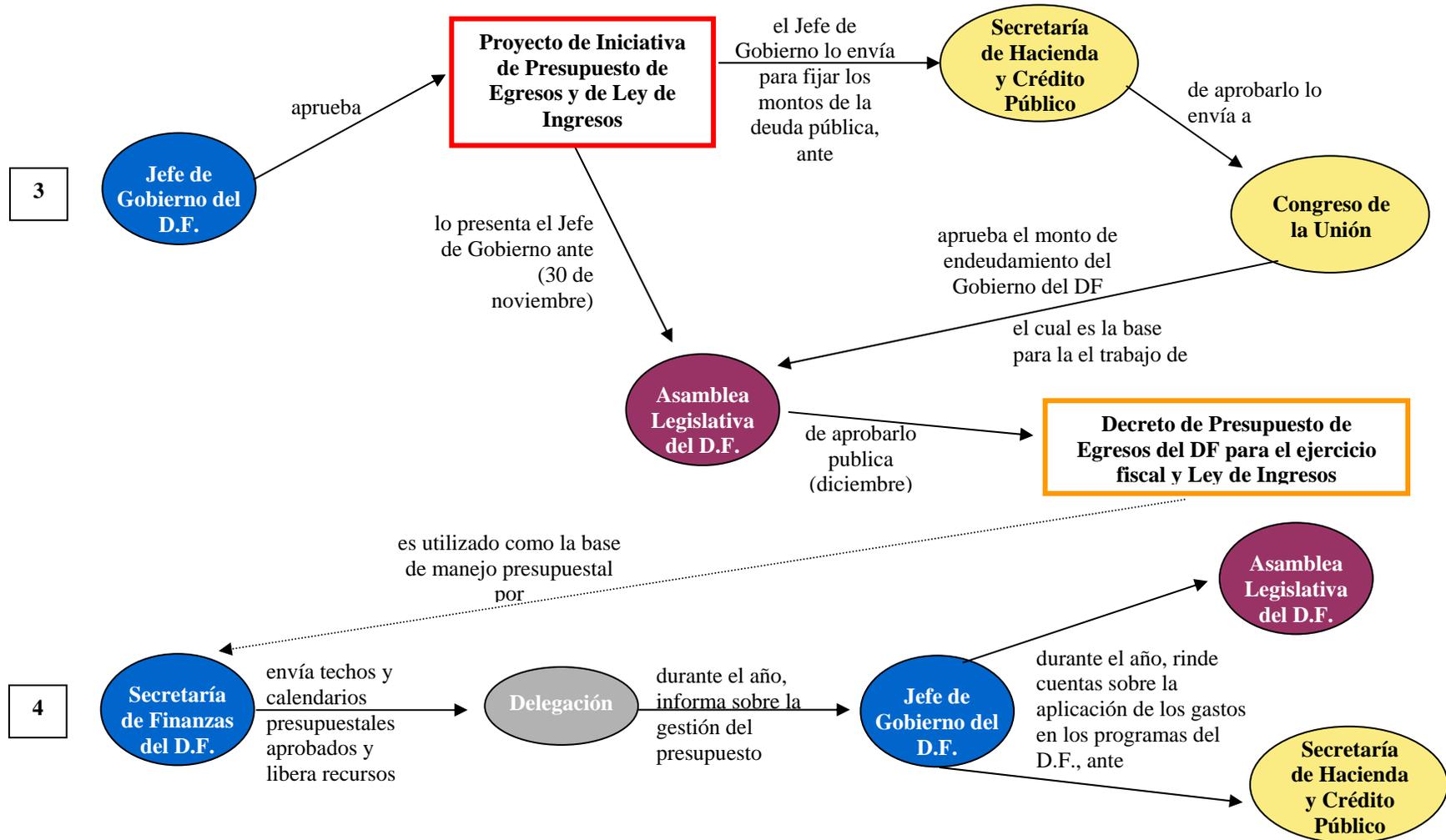
Proceso de elaboración de los presupuestos delegacionales



Nota: (a) Se hace con base al Programa General de Desarrollo del D.F., el Programa Operativo del D.F. y el Programa Delegacional formulado por el Jefe Delegacional con vigencia de 3 años.

Fuente: elaboración propia a partir de la información expuesta en el Código Financiero del Distrito Federal

Proceso de elaboración de los presupuestos delegacionales (continuación)



Fuente: elaboración propia a partir de la información expuesta en el Código Financiero del Distrito Federal

Proyecto de tesis
MODELO PARA LA GESTIÓN DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN
LAS DELEGACIONES DE MÉXICO, D.F.

ENTREVISTA

Nombre de la persona entrevistada: _____

Cargo/Ocupación: Participación Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal

Lugar y fecha de la entrevista: _____

Presentación: La siguiente entrevista forma parte del trabajo de investigación “Modelo para la gestión de presupuestos participativos en las delegaciones del Distrito Federal”, que realizo para optar al título de Maestro en Proyectos para el Desarrollo Urbano de la Universidad Iberoamericana. El objetivo general del proyecto de tesis es diseñar una propuesta de modelo para la aplicación de presupuestos participativos en las delegaciones del Distrito Federal, que promueva la mejora de la calidad de vida de la población y la gestión de un desarrollo urbano sostenible por parte del gobierno local. En este sentido, se está entendiendo como presupuesto participativo al mecanismo de participación ciudadana para la gestión local, que permite a la población definir o contribuir a la definición de las prioridades en materia presupuestal del gobierno local, así como la fiscalidad y el gasto.

El tiempo estimado para el desarrollo de la entrevista es de 30 minutos. Muchas gracias por su colaboración.

- 1) ¿Los instrumentos de participación y órganos de representación ciudadana planteados en la Ley de Participación Ciudadana del DF están operando?
En caso afirmativo, ¿se han presentado inconvenientes?, ¿en qué sentido?, ¿por qué?
En caso negativo, ¿por qué?, ¿qué habría que hacer y por parte de quién, para hacerlos operativos (instrumentos y órganos de participación)?, ¿cuáles son los órganos de representación con los que cuenta la ciudadanía del Distrito Federal?
- 2) ¿Ya fueron electos los miembros de los Comités Ciudadanos?
En caso positivo, ¿cuándo?
En caso negativo, ¿por qué?
- 3) ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades de las delegaciones del DF para la implementación de mecanismos de gestión local como los presupuestos participativos?
- 4) De acuerdo al Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, solo 8 delegaciones cuentan con Direcciones cuyas funciones están asociadas con la participación ciudadana, ¿por qué?
- 5) ¿Todas las delegaciones operan a través de subdelegaciones (unidades territoriales, direcciones territoriales)?
¿Quién determina su existencia y delimitación?, ¿bajo qué criterios?
¿Estas subdelegaciones operan con los recursos económicos y humanos necesarios para organizar e implementar presupuestos participativos?

- 6) En el marco de procesos de participación ciudadana en general, y del presupuesto participativo en particular, ¿qué tipo de apoyo podría prestar el Gobierno del DF a las delegaciones?

Proyecto de tesis
MODELO PARA LA GESTIÓN DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN
LAS DELEGACIONES DE MÉXICO, D.F.

ENTREVISTA

Nombre de la persona entrevistada: _____

Cargo/Ocupación: Funcionarios de Participación Ciudadana de las Delegaciones de Cuauhtémoc y Tlalpan, y representante del CESEM

Lugar y fecha de la entrevista: _____

Presentación: La siguiente entrevista forma parte del trabajo de investigación “Modelo para la gestión de presupuestos participativos en las delegaciones del Distrito Federal”, que realizo para optar al título de Maestro en Proyectos para el Desarrollo Urbano de la Universidad Iberoamericana. El objetivo general del proyecto de tesis es diseñar una propuesta de modelo para la aplicación de presupuestos participativos en las delegaciones del Distrito Federal, que promueva la mejora de la calidad de vida de la población y la gestión de un desarrollo urbano sostenible por parte del gobierno local. En este sentido, se está entendiendo como presupuesto participativo al mecanismo de participación ciudadana para la gestión local, que permite a la población definir o contribuir a la definición de las prioridades en materia presupuestal del gobierno local, así como la fiscalidad y el gasto.

El tiempo estimado para el desarrollo de la entrevista es de 30 minutos. Muchas gracias por su colaboración.

Con respecto a las experiencias de presupuesto participativo:

Inicio y bases del proceso

- 1) ¿Cuándo y por qué se decidió implementar esta figura de participación ciudadana en la delegación?
- 2) ¿Cuánto tiempo duró la experiencia?
- 3) ¿Hicieron algún estudio de viabilidad para la implementación del presupuesto participativo en la delegación?, ¿qué resultados arrojó?
- 4) ¿Cuál era el fin de este instrumento de participación ciudadana?, ¿fue pensado como parte de un proceso de planeación participativa de la delegación, por ejemplo, o para mejorar la gestión del gobierno local?
- 5) ¿Cuál fue el esquema metodológico que se planteó para su implementación?

Instrumentos de participación ciudadana existentes

- 6) ¿Qué otros instrumentos de participación institucionales o no existen en la delegación?
- 7) ¿Cómo se relacionaba el presupuesto participativo con estos instrumentos de participación popular de la delegación?

Articulación del PP con el gobierno delegacional

- 8) ¿Cómo se articuló la acción administrativa con el presupuesto participativo?

¿Qué dependencia de la delegación se encargaba de llevar adelante el proceso?, ¿se creó especialmente para esto?, ¿por qué esa dependencia y no otra?

Materias debatidas

9) ¿Cuáles materias se debatían?, ¿quiénes y cómo las definieron?

Manejo de las demandas

10) ¿A qué nivel territorial se manejaban las demandas (delegación, subdelegación, barrio)?

11) ¿En el marco del proceso se planteaban análisis técnicos de las demandas?, ¿cómo se hacían y quiénes los realizaban?

Formas e instancias de participación y figuras de representación

12) ¿Qué formas de participación se estipularon (democracia directa y representativa)?

13) ¿Cuántos participaron (anualmente)?

14) ¿A qué actores urbanos se convocaron?

15) ¿Qué órganos de representación se definieron para llevar a cabo el proceso (delegados, consejeros)?

16) De existir la figura de representantes, ¿cómo se elegían?, ¿bajo qué criterios?, ¿se podían reelegir?, ¿cuál era la duración en el cargo?, ¿cuáles eran sus funciones?

17) ¿Se planteaban etapas de participación directa de la ciudadanía?, ¿en qué momento del proceso?

18) ¿Cuál era la instancia de decisión final del presupuesto?, ¿cómo estaba compuesta?, ¿cuáles eran sus funciones?

Papel del poder legislativo

19) ¿Se estipulaba involucrar al poder legislativo?, ¿de qué manera?

Mecanismos de información y rendición de cuentas

20) ¿Cómo se hacía la convocatoria y divulgación de la información generada en el proceso?

21) ¿Se planteaba la rendición de cuentas?, ¿de qué manera?

Evaluación y seguimiento

22) ¿Qué indicadores de gestión se definieron para hacerle seguimiento a las obras y proyectos acordados?

23) ¿Existía la figura de contraloría ciudadana y de fiscalización de obras?, ¿quiénes la conformaban? Además de esta, ¿existían otras figuras de participación?, ¿qué papel tenían?

Presupuesto

24) ¿Qué porcentaje representaba con respecto al gasto de inversión o al presupuesto en general, los montos sujetos a discusión por parte de la población?

25) ¿Este porcentaje era definido antes o después del proceso de PP?, ¿quién lo definía?

- 26) ¿Qué cantidad del presupuesto delegacional era asignado para el funcionamiento del presupuesto participativo?
- 27) ¿Se discutían políticas tributarias delegacionales?
- 28) ¿Llegó a tener el presupuesto participativo impacto sobre la recaudación fiscal?

Aspectos legales del PP

- 29) ¿Cómo se justificó el presupuesto participativo en el marco institucional y legal de la delegación?
- 30) ¿Lo insertaron en el marco de los Programas Operativos Anuales?
- 31) ¿Existió un instrumento informal para la implantación del presupuesto participativo (reglamento, por ejemplo)?
- 32) ¿Cuál era la relación entre el presupuesto participativo y los diversos documentos o normativas sobre urbanismo?

Manejo del proceso

- 33) ¿Existen subdelegaciones?, ¿qué nombre toman?
- 34) ¿Cuántas son?
- 35) ¿Cuántas regiones o distritos fueron definidas para el presupuesto participativo?
- 36) ¿Cuáles fueron los criterios para la delimitación de las regiones o distritos del presupuesto participativo?
- 37) ¿Se apoyaban en las subdelegaciones o eran dirigidas por el gobierno delegacional central?. En caso afirmativo, ¿qué tareas se les asignaba?, ¿contaban con los recursos económicos y humanos necesarios para llevar a cabo las mismas?
- 38) De existir zonas rurales, ¿plantearon otro esquema para el proceso del presupuesto participativo en estos sectores?, ¿en qué consistió?

Balance de la experiencia

- 39) ¿Cuáles fueron las lecciones aprendidas con respecto al proceso planteado para esta experiencia?
 - ¿Cuáles fueron los aciertos?
 - ¿Qué aspectos mejorarían?
- 40) ¿Qué obstáculos se encontraron?, ¿cómo los superaron o cómo recomienda superarlos?
- 41) ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades de las delegaciones del DF para la implementación de mecanismos de gestión local como los presupuestos participativos?

Proyecto de tesis
**MODELO PARA LA GESTIÓN DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN
LAS DELEGACIONES DE MÉXICO, D.F.**

ENTREVISTA

Nombre de la persona entrevistada: Irma Lara

Cargo/Ocupación: Asesora especializada de COPEVI. Miembro de la Dirección de Participación Ciudadana de la Delegación Cuauhtémoc en 2002, y participante del proceso de presupuesto participativo de la misma.

Lugar y fecha de la entrevista: COPEVI, 4 de enero de 2006

Presentación: La siguiente entrevista forma parte del trabajo de investigación “Modelo para la gestión de presupuestos participativos en las delegaciones del Distrito Federal”, que realizo para optar al título de Maestro en Proyectos para el Desarrollo Urbano de la Universidad Iberoamericana. El objetivo general del proyecto de tesis es diseñar una propuesta de modelo para la aplicación de presupuestos participativos en las delegaciones del Distrito Federal, que promueva la mejora de la calidad de vida de la población y la gestión de un desarrollo urbano sostenible por parte del gobierno local. En este sentido, se está entendiendo como presupuesto participativo al mecanismo de participación ciudadana para la gestión local, que permite a la población definir o contribuir a la definición de las prioridades en materia presupuestal del gobierno local, así como la fiscalidad y el gasto.

El tiempo estimado para el desarrollo de la entrevista es de 30 minutos. Muchas gracias por su colaboración.

- ¿Usted participó en el proceso de presupuesto participativo de Cuauhtémoc?, ¿cuál fue su papel?, ¿por cuánto tiempo?
- ¿En qué período efectivamente se ejecutó este proceso?
- ¿Podría describirme el proceso general de presupuesto participativo aplicado?, ¿cómo llegaron a él?, ¿se basó en la Propuesta de Programas de Desarrollo Territorial, en el marco de la Propuesta de Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia para la construcción de Planes de Desarrollo Territorial Integral?
- ¿Cómo se insertó la figura del PP en la gestión de Cuauhtémoc?, ¿cómo se justificó jurídicamente?, ¿qué tipo de programa de gobierno permite la inclusión de la población en procesos deliberativos de recursos públicos?
- ¿Cómo territorializaron el proceso?
- ¿Quiénes intervinieron en el proceso?, ¿participaron organismos internacionales, nacionales, locales, públicos o privados?
- En los promocionales aparece el logo de “Buenos Resultados”, ¿esta es una AC, ONG o pertenecía a la Delegación?
- ¿Cómo definieron a los actores urbanos?, ¿tenían distintos papeles en el proceso de concertación?, ¿cuáles fueron los grupos más complicados de tratar o a los que se les debe prestar especial atención?

- ¿No se previó la figura de un Consejo de Presupuesto Participativo como en el caso de Porto Alegre y otras ciudades?
- ¿Se previó la participación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el proceso?, ¿cuál era su papel?
- ¿Cómo promovían la equidad de género y la pluralidad y tolerancia en el proceso de PP?
- ¿Las jornadas de prioridades ciudadanas se dieron el 27, 28 y 29 de julio de 2002, como lo habían programado?
- Además de los espacios para la instalación de las mesas de prioridades, ¿cuáles otros recursos les facilitó la Delegación?; por la experiencia que tuvieron, ¿qué recursos son indispensables en un proceso de esta envergadura?
- En el proceso, ¿cuál fue el papel de las subdelegaciones territoriales y de la Dirección General de Participación Ciudadana de la Delegación?
- ¿En dónde colocaron los afiches de publicidad?, ¿qué otros medios utilizaron?, ¿funcionaron?, ¿propone un método mejor?
- En una propaganda para los vecinos de la Unidad Territorial Hipódromo Condesa, se comenta que las colonias contaban con presupuestos y programas de acciones. En ese sentido, ¿cómo se llegó a estos programas por colonias?, ¿con qué criterios se definieron los montos y acciones?, ¿como parte del presupuesto participativo?. ¿La figura de Audiencia Pública para “armar” las comisiones de trabajo era la que estipulaba la Ley de Participación Ciudadana?, ¿esas comisiones de trabajo eran parte de procesos contralores de las delegaciones o ustedes lo sugirieron como parte del PP?
- ¿Estipularon el manejo de indicadores para medir el impacto y evaluar los proyectos surgidos o trabajados con el PP?
- ¿Por qué los foros y congresos de Políticas Públicas?
- Además de la Dirección General de Participación Ciudadana, ¿cuáles otras direcciones delegacionales participaron?, ¿cómo garantizar su participación?
- ¿Por qué los POA´s asignan un 90% a la Unidad Territorial y un 10% por zona?
- El diagrama de flujo de presupuesto delegacional de la carpeta es aplicable a todas las delegaciones?, ¿de dónde lo obtuvieron?
- ¿La discusión presupuestal era subdelegacional y no por delegación?, ¿así era más efectiva?, ¿estaban de acuerdo con los criterios de distribución de recursos de la delegación?
- ¿Cómo integraron el análisis FODA y la matriz de fuerza de los actores urbanos al proceso de PP?
- ¿Hicieron talleres de inducción de PP con funcionarios delegacionales y subdelegaciones?, ¿cuáles fueron los resultados?
- ¿Trabajaron con Visión Compartida de Futuro?
- ¿Cómo integrar el POA al PP?

Otras figuras de participación ciudadana

- ¿Existen las Asambleas Vecinales actualmente?, ¿por qué no aparecen estipuladas en la LPC?, ¿cómo fueron incorporadas al proceso de PP?, ¿manejan recursos propios (por la cantidad de competencias)?, ¿colaboran en la construcción de los POA´s?

- ¿Qué son los Consejos de Planeación Regional?, ¿son exclusivos de Cuauhtémoc?
- ¿La figura del promotor de participación ciudadana llegó a implementarse y a incorporarse en el proceso de PP?
- ¿El promotor territorial es igual a un promotor de participación ciudadana?
- ¿Llegaron a operar los Comités de Vigilancia Vecinal?, ¿los de Vigilancia Delegacional?, ¿eran contralores o también tenían que ver con el diseño de programas, proyectos, etc.?
- ¿Por qué dejó de operar el presupuesto participativo en Cuauhtémoc?, ¿cuáles fueron las ventajas y desventajas del proceso?, ¿qué podríamos aprender de él?

COPEVI

- ¿Cuál fue el papel de COPEVI en la incorporación de la figura del PP en el DF?, ¿Cuál es su relación con el Programa de Gestión Urbana de ONU-HABITAT?
- ¿Han desarrollado algún material sobre PP, un documento compilatorio de su experiencia?

Tlalpan

- ¿Tiene algún contacto con la gente que hizo el PP de Tlalpan?, ¿participó Elena Aguilar de “Rostros y Voces”?
- ¿Cuál fue el papel del CESEM (Centro de Servicios Municipales) en el proceso de Tlalpan?

Proyecto de tesis
MODELO PARA LA GESTIÓN DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN
LAS DELEGACIONES DE MÉXICO, D.F.

ENTREVISTA

Lugar y fecha: _____

Presentación: Hola, muy buenos días (buenas tardes). ¿Cómo está? De verdad muchas gracias por regalarme unos minutos de su tiempo. Le prometo que no lo(a) voy a distraer tanto. Le cuento que en unas semanas terminaré mi Maestría en Proyectos para el Desarrollo Urbano, y estoy culminando también mi proyecto de tesis. Trabajo con el tema del presupuesto participativo en el Distrito Federal, y me gustaría que me apoyara dándome su percepción como participante de la Agenda Ciudadana/Presupuesto Participativo de su Delegación; la cual me va ser muy útil en el diseño de un modelo para la implementación del PP en el DF, objetivo central de mi tesis. Le aclaro que la información que me suministre será manejada confidencialmente, así que siéntase en la completa libertad de expresar sus ideas y opiniones. Recuerde que se trata de un trabajo universitario.

De nuevo, muchas gracias por apoyarme.

1. ¿Me podría decir a través de cuál de los siguientes medios, tuvo conocimiento de las Agendas Ciudadanas/del presupuesto participativo de su Delegación?

- Manta.
- Muro pintado.
- Volante.
- Cartel.
- Folleto.
- Perifoneo.
- Prensa.
- Radio.
- Amigo o familiar.
- Otro (especificar): _____

2. ¿A quiénes invitaban a participar?

3. ¿En cuál o cuáles etapas del proceso participó?

- Identificación de prioridades.
- Votación por las prioridades.
- Deliberación en Asamblea.
- Monitoreo del proceso.
- Evaluación y seguimiento.

4. ¿Participó a título personal o representaba a alguna institución/organización?

- ¿A qué institución/organización representaba? _____
5. ¿Por qué decidió participar en el ejercicio de la Agenda Ciudadana/el presupuesto participativo?
- _____
- _____
- _____
6. ¿Qué expectativas tenía de este proceso de participación ciudadana?
- _____
- _____
- _____
7. ¿Cuáles de las expectativas antes mencionadas no se cumplieron?
- _____
- _____
- _____
8. ¿Cuáles cree usted que eran los objetivos de la Delegación con la realización de las Agendas Ciudadanas/del presupuesto participativo?
- _____
- _____
- _____
9. ¿Cuántos meses duraba el proceso en el ciclo anual?
- _____
- ¿Cómo considera los meses de duración? _____
- _____
10. ¿Se presentaron algunos resultados de las votaciones?
- ___ Sí.
- ___ No.
11. ¿De qué forma eran presentados?
- _____
- _____
12. ¿Se presentaron cómo iban los avances de las obras seleccionadas para su realización?
- ___ Sí.
- ___ No.
13. ¿De qué forma eran presentados?
- _____
- _____

14. ¿Las autoridades le rendían cuentas a los habitantes?

- Sí.
 No.

15. ¿Cómo les presentaban la rendición de cuentas?

16. ¿Cuáles fueron las prioridades seleccionadas por los vecinos de su colonia que se llevaron a cabo?

De aplicar, ¿cuánto tiempo transcurrió desde que fueron seleccionadas las prioridades hasta que se realizaron? _____

17. La información que le dieron en el ejercicio de la Agenda Ciudadana/del presupuesto participativo era:

- Una invitación para participar en el proyecto.
 Una invitación específica (reunión, asamblea, votación).
 La metodología del proceso.
 Sobre los alcances y limitaciones del ejercicio.
 Sobre el funcionamiento delegacional en materia de planeación y presupuesto.
 El calendario de actividades.
 Sobre los resultados de votaciones.
 Sobre la rendición de cuentas (avance de obras).
 Otro (especificar): _____

18. ¿Recibió algún tipo de capacitación en el ejercicio de la Agenda Ciudadana/del presupuesto participativo?

- Sí.
 No.

En caso afirmativo,
¿en qué temáticas? _____

¿quiénes le capacitaron? _____

¿en qué sentido le fue de utilidad? _____

19. ¿Considera usted que el proceso de elaboración de las Agencias Ciudadana/el ejercicio de presupuesto participativo provocó algún cambio en la manera de participar de la población, de organizarse?

- Sí.
 No.

En caso afirmativo,

¿Cuál o cuáles? _____

20. Imagine que usted es el (la) nuevo(a) Delegado(a), y decide implementar nuevamente el ejercicio de Agendas Ciudadanas/del presupuesto participativo:
¿A quiénes invitaría?

¿En qué horarios convocaría las Asambleas?

¿Qué lugar propondría para hacer las reuniones?

¿Cómo incentivaría la participación de los vecinos?

¿Qué pasos aplicaría para llevar adelante el proceso?

21. ¿Cuáles de los siguientes medios considera más efectivos para convocar a la población a un proceso participativo como este y por qué?

___ Manta: _____

___ Muro pintado: _____

___ Volante: _____

___ Cartel: _____

___ Folleto: _____

___ Perifoneo: _____

___ Prensa: _____

___ Radio: _____

___ Televisión: _____

___ Otro (especificar): _____

ANEXO 3

**Contenido del Reglamento Interno del Consejo del Presupuesto Participativo
2005/2006 de Porto Alegre**

- Función del Consejo del Presupuesto Participativo (CPP).
- Composición.
- De las elecciones.
- De la estructura.
- De las competencias.
- De la organización interna.
 - Reuniones.
 - Coordinación.
 - Secretaría Ejecutiva.
 - De los consejeros.
 - De las comisiones.
- Reglas generales del presupuesto participativo.
 - Foro Regional del PP.
 - De los Delegados.
 - Del proceso.
 - Del Coordinador regional del PP y del Coordinador temático.
- Criterios para las demandas del presupuesto participativo.
 - Criterios regionales.
 - Criterios generales para la distribución de recursos entre regiones y áreas temáticas.
- Prioridades temáticas de las regiones y de las áreas temáticas.
- Prioridades de las plenarios temáticas.
- Criterios técnicos.
 - Resoluciones para convenios de programas y proyectos específicos.

**Autorreglamento de los Presupuestos Participativos de Córdoba
(proceso 2003 para el 2004)**

- L@S Agentes
- Las Funciones de l@s Agentes
- La Mesa de Distrito
- Las Mesas Temáticas
- Las Asambleas de Barrio
- El Procedimiento en las Asambleas de los Presupuestos Participativos
- Criterios
- L@S Representantes

Contenido del Reglamento del Presupuesto Participativo de Buenos Aires

1. Principios
2. Objetivos
3. Instancias de participación
 - Foro Promotor del Presupuesto Participativo.
 - Asambleas Barriales.
 - Rondas de Negociación.
 - Selección Vecinal de Prioridades Presupuestarias.
 - Consejo del Presupuesto Participativo.
4. Criterios de Regulación
 - Participantes.
 - Vecinos.
 - Organizaciones de la Sociedad Civil.
 - Acreditaciones.
 - Acreditación de vecinos Residentes.
 - Acreditación de vecinos Estudiantes.
 - Acreditación de vecinos que desarrollen actividades comunitarias.
 - Cierre de incorporaciones.
 - Confección del padrón.
 - Organización territorial.
 - Registro y archivo de constancias.
5. Desarrollo del ciclo del presupuesto participativo
 - Foro promotor del presupuesto participativo (por CGP).
 - Asambleas Barriales.
 - Plenario de Apertura (por área barrial).
 - Formulación de proyectos: reuniones de comisiones temáticas o grupos de trabajo.
 - Rondas de negociaciones.
 - Primera ronda de negociaciones.
 - Etapa de estudio de los proyectos.
 - Segunda ronda de negociaciones.
 - Estudio de las respuestas de Gobierno: reuniones de comisiones temáticas o grupos de trabajos.
 - Tercera ronda de negociaciones.
 - Selección vecinal de prioridades.
 - Plenario final de cierre de ciclo.
6. Consejo de presupuesto participativo
 - Composición
 - Funciones
 - Mandato de los consejeros del presupuesto participativo
7. Responsabilidad institucional

ANEXO 4

Evolución de la estructura organizativa del Distrito Federal y sus implicaciones en materia de participación ciudadana

- **1928:** Se modifica la forma de gobierno de la ciudad de México, en donde desaparecen los municipios y se crea el Departamento Central y cinco Delegaciones (Guadalupe Hidalgo, San Ángel, Coyoacán, Azcapotzalco y Xochimilco). La Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales del 31 de diciembre de ese año, estipulaba la constitución de un Consejo Consultivo vinculado al Departamento (capítulo X), que estaría conformado por un representante de diferentes cámaras y asociaciones (comerciantes, industriales, campesinos, inquilinos, profesionales, padres de familia, trabajadores) y por vecinos con dos años de residencia.

Asimismo, las delegaciones constituirían su respectivo Consejo Consultivo. La duración en el cargo era de un año y las competencias de los consejeros eran: participar en estos órganos con facultades de proponer reformas a los reglamentos y medidas para el mejoramiento de los servicios públicos; denunciar faltas y deficiencias de los mismos y revisar la cuenta anual del Departamento. De acuerdo a Ziccardi (1998), con esto se trató de compensar la representación política que antes de 1928 existía con los Cabildos de los municipios de la Ciudad de México.

Es importante mencionar que desde 1928 y hasta 1997, el gobierno del DF estaba en manos del Presidente de la República, quien delegaba su autoridad en la figura del regente, por él designado, quien era el jefe del Departamento del Distrito Federal. El regente a su vez elegía a los 16 funcionarios que serían la máxima autoridad en cada una de las delegaciones en que se divide el territorio actualmente.

- **1941:** Se reforma la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en su (capítulo sexto), estipulándose ahora un único Consejo Consultivo (se eliminaron los Consejos Delegacionales) que se conformaría de manera similar a lo establecido en 1928, pero cuyos miembros durarían en el cargo dos años. Además, a este órgano se le limitaron sus funciones, ya que no tendría la competencia de revisar la cuenta anual del Departamento y sólo podría opinar sobre asuntos vinculados con los servicios públicos.
- **1970:** Se realiza una reestructuración del gobierno de la ciudad, debido al crecimiento poblacional y la expansión urbana sobre el territorio del D.F. y de los municipios conurbados, y al contexto de movilización política promovido por el movimiento estudiantil de 1968. Así pues, la reforma supuso la división del territorio del DF en las 16 delegaciones que tiene actualmente, al frente de las cuales se designó un delegado y un subdelegado, y donde funcionarían las Juntas de Vecinos (sus antecesores fueron los Consejos Delegacionales), que ampliarían la participación ciudadana hasta entonces restringida al Consejo Consultivo, el cual perduró a pesar de estas reformas (Ziccardi, 1998: 126).

De acuerdo a Partido (2003), las figuras de participación ciudadana del DF desde 1970 y hasta mediados de los 80, fueron: 1) el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, órgano colegiado de consulta del Jefe del Departamento del Distrito Federal e integrado por los presidentes de las Juntas de Vecinos; 2) Juntas de Vecinos. Había una por delegación y estaban formadas por los miembros directivos de las Asociaciones de Residentes; 3) Asociaciones de Residentes, formadas por los jefes de los Comités de Manzana en cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional; y 4) Comités de Manzana, integrado por los vecinos de una manzana.

- **1985:** Luego de los sismos de septiembre, se produjo una movilización solidaria de la ciudadanía que se adelantó a los trabajos de apoyo del gobierno. Esta experiencia organizativa autónoma o espontánea se considera como antecedente de los procesos de transformación de la forma de hacer participación ciudadana en el Distrito Federal (Martínez, 1996). No obstante, Partido (2003) aclara que es equivocado pensar que con los sismos se llegó a un nivel de participación alto e imperturbable, en donde la sociedad civil fuese percibida como un actor urbano fuerte, ya que deben ser consideradas las prolongadas etapas de desmovilización de parte del gobierno.

Más bien se puede afirmar que a partir de la formación de las organizaciones sociales para la reconstrucción, los procesos sociales y políticos desencadenados por los sismos funcionaron como catalizador de un nuevo tipo de participación, en donde se procuraba intervenir en las decisiones concernientes a la planeación urbana, con propuestas concretas en materia de vivienda, seguridad y transporte (Partido, 2003: 39).

- **1987:** Se modifica la Ley Orgánica del DF, y se crea la Asamblea de Representantes (ARDF), que se constituye como “primera forma de participación autónoma y democrática en la que los representantes fueron electos por la ciudadanía del D.F. (...) Con ello los habitantes de la capital, después de casi 60 años, pudieron escoger a través de un voto secreto y en fórmulas presentadas por los partidos políticos, candidatos para un órgano de representación ciudadana; lo cual fue el primer paso de la reforma al gobierno de la ciudad.”⁹³ (Ziccardi, 1998: 132).

No obstante, a la ARDF solo se le otorgaron facultades estrictamente reglamentarias al poder dictar únicamente bandos, ordenanzas, reglamentos de policía y buen gobierno, y legislar en materias como comercio en vía pública, establecimientos mercantiles y usos del suelo, quedando fuera la materia presupuestal y conservando

⁹³ Y es que en los años 80's los canales para procesar las demandas ciudadanas fueron: 1) los que tradicionalmente había controlado el PRI a través del intermediarismo y las prácticas clientelísticas de los “caciques” y líderes locales; 2) la conformación y movilización para quienes pertenecían y participan del MUP (Movimiento Urbano Popular), movimiento autónomo que nació y se desarrolló principalmente en las colonias populares de la periferia, y 3) las primeras formas de participación autónoma en instituciones gubernamentales que se desarrollaron durante el proceso de reconstrucción de viviendas de los damnificados de los sismos de 1985.

el Ejecutivo Federal el nombramiento del titular de la policía del DF, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y el procurador (Partido, 2003).

- **1993:** Como parte del proceso de reforma política del DF, se convoca a un plebiscito el 21 de marzo de ese año por parte de cinco partidos políticos (PAN, PRI, PRD, PFCRN y PARM) de la Asamblea de Representantes del DF, para conocer la opinión de los ciudadanos en tres temas: si los gobernantes del DF debían ser electos mediante voto universal, si el DF debía contar con poder legislativo propio, y si el DF debía convertirse en el Estado 32 de la Federación. Con respecto a los resultados de las votaciones, el primer tema fue aprobado con el 85% de los votos, el segundo con 84% y el tercero con 67%⁹⁴. Por tratarse de votaciones no vinculantes, el verdadero aporte del plebiscito fue el avance que representó en términos del encuentro de los partidos políticos y las organizaciones sociales.
- **1994:** El Congreso de la Unión expide el 22 de julio de ese año el nuevo Estatuto de Gobierno del DF. Entre los cambios hechos destacan el que la Asamblea de Representantes ahora tendría facultades legislativas, al disponerse que todas sus resoluciones tuviesen rango de ley o decreto, e impone a sus miembros la tarea de crear una Ley de Participación Ciudadana. Por otro lado, en su capítulo sexto se estipulaba la figura de los Consejos de Ciudadanos y las funciones que habrían de desempeñar.
- **1995:** La primera Ley de Participación Ciudadana del DF, fue aprobada por la ahora Asamblea Legislativa el 9 de junio de ese año, y publicada en la Gaceta Oficial al día siguiente. Establecía los siguientes instrumentos de participación ciudadana: la Audiencia Pública, Difusión Pública, Colaboración y Consulta Vecinal, Instancia de quejas y denuncias, los recorridos periódicos del delegado y los órganos de representación vecinal por manzana, colonia, barrio y unidad territorial. Por otro lado, la representación estaría constituida por 16 Consejos Ciudadanos integrados por los consejeros ciudadanos electos (para un período de tres años) en cada una de las áreas vecinales establecidas.

De acuerdo a Martínez (1996), con estos consejos se buscaba apaciguar las demandas de sectores de la población que pedían que los ciudadanos del DF tuvieran los mismos derechos de representación con los que cuentan el resto de las entidades federativas⁹⁵. Por su parte, Partido (2003) comenta que la nueva ley nació con severos cuestionamientos, por no haber dado un peso suficiente a los Consejos como autoridad, no introducir figuras como el referéndum y el plebiscito, y al no

⁹⁴ Sobre esto véase Martínez (1996), pp. 73-79.

⁹⁵ De acuerdo a Partido (2003), fueron cuatro las coyunturas que marcaron los procesos de negociación de los partidos políticos para la reforma de la participación ciudadana en el DF: 1) fenómenos políticos y sociales que desencadenó el sismo del 85; 2) instalación de la ARDF en 1987; 3) el plebiscito ciudadano para reformar la estructura legal de la capital en marzo de 1993; y 4) la discusión y aprobación de la Ley de Participación Ciudadana en 1995, y la sucesiva elección de Consejeros Ciudadanos.

encontrar una fórmula equilibrante entre la participación de los partidos y los vecinos.

- **1995:** Se llevó a cabo la elección de los consejeros ciudadanos. En este sentido, con los Consejos Delegacionales desaparecieron las juntas de vecinos, pero no así los jefes de manzana y las asociaciones de residentes, instancias cuyos representantes debieron reacomodarse para operar ante la presencia de otros con mayores facultades para actuar en la gestión urbana, tales como: revisar el Programa Operativo Anual (POA), opinar y aprobar el Plan Parcial Delegacional, y representar a la ciudadanía ante autoridades administrativas centrales y locales (Ziccardi, 1998: 134-135).
- **1996:** Este año la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión acuerda sucesivas reformas al Estatuto de Gobierno para elegir directamente al jefe de Gobierno del DF en 1997 y a los delegados en 1999.
- **1997:** Cuauhtémoc Cárdenas fue designado como Jefe de Gobierno del DF, a través de un sistema de elección universal, directo y secreto. Por otro lado, ese mismo año los Consejos Ciudadanos concluyen sus funciones.
- **1998:** La Asamblea Legislativa del DF aprueba en noviembre la nueva Ley de Participación Ciudadana del DF. En este marco legal se retomaron instrumentos de la ley anterior como la Audiencia Pública, Difusión Pública, Colaboración y Consulta Vecinal, Instancia de quejas y denuncias, y los recorridos periódicos del delegado. La innovación se centró en el plebiscito, referéndum e iniciativa popular⁹⁶.
- **1999:** Elecciones de los Comités Vecinales, que tendrían una duración de 3 años y estarían organizados acorde a la división de más de 1,300 secciones en que fueron repartidas las colonias del DF.
- **2002:** El Gobierno del Distrito Federal convoca a un plebiscito para conocer la opinión de la ciudadanía sobre la construcción de un segundo piso en el viaducto y periférico.
- **2004:** Se aprueba la Ley de Participación Ciudadana del DF vigente.

⁹⁶ Cfr. Partido (2003: 48-54).

ANEXO 5

AGENDAS CIUDADANAS O TERRITORIALES⁹³

El proyecto de Construcción de Agendas Territoriales representa una política de participación ciudadana y del desarrollo territorial, en la perspectiva de articular las acciones, programas y recursos del gobierno con las necesidades, problemas, iniciativas y prioridades definidas por los vecinos.

Uno de los logros fundamentales ha sido la generación de agendas, estrategias y proyectos en el corto, mediano y largo plazo para el mejoramiento de las condiciones de vida. Este proceso nos ha retado a atender integralmente la realidad local en sus dimensiones social, económica, cultural y política con la inclusión de los habitantes, sectores y actores de las zonas; en lo inmediato las agendas territoriales se han considerado como elementos básicos para la elaboración del presupuesto delegacional 2003.

Concepción y Principios Metodológicos

La metodología de las Agendas Territoriales, parte y se nutre de elementos conceptuales que orientan su desarrollo, destacándose en primer lugar **La concepción de la participación ciudadana** que rescata la importancia de generar **procesos organizativos, culturales, educativos y de movilización de los actores sociales, políticos y ciudadanía en general que faciliten su participación activa en el ámbito de las políticas y decisiones de gobierno para el mejoramiento de sus condiciones de vida y que incidan en una nueva relación gobierno-ciudadanía**, bajo una visión renovadora la participación en el ámbito público permite involucrar gradualmente a los ciudadanos y ciudadanas en las decisiones de gobierno.

En correspondencia con esta concepción de participación ciudadana, la concepción del ámbito de lo público es replanteada en el sentido que trasciende el campo del Estado, entendiendo que lo público es también competencia y atribución de la sociedad civil y de sus espacios organizados o no organizados, de los ciudadanos y ciudadanas, que al preocuparse por el bienestar, deciden participar en el ámbito de lo público, es decir por el bien común.

Derivado de esta visión **el presupuesto participativo lo asumimos como una política ciudadana y social** cuya característica fundamental es promover y garantizar el involucramiento de la población en la reflexión, discusión, decisión y fiscalización sobre el tema presupuestal y es una estrategia de transformación democrática de las relaciones entre el gobierno y la sociedad y constituye un paso importante en la descentralización de las decisiones relacionadas con los intereses de las comunidades.

La concepción del **Desarrollo Territorial** es una apuesta y decisión de gobierno que al concebir como totalidad el territorio delegacional ejercerá las acciones y programas

⁹³ La información expuesta fue tomada de un material de trabajo de la Delegación Cuauhtémoc, para un foro celebrado el 27 de Noviembre de 2002 en la Delegación Tlalpan, sobre las experiencias de ambas delegaciones en materia de planeación participativa del presupuesto.

interrelacionando **aspectos sociales, culturales, económicos, urbanos, ecológicos, y que aspira a alcanzar el desarrollo humano integral.**

Otro elemento conceptual es la planeación participativa como una herramienta que recupera las necesidades, posibilidades, aspiraciones, intereses y propuestas de los actores a través de diferentes modalidades e instrumentos participativos intencionando la colocación de aspectos estratégicos, cuya viabilidad estará condicionada por factores diversos como los presupuestales, la capacidad institucional y la organización comunitaria.

Un elemento teórico –práctico que atraviesa las agendas territoriales es la concepción educativa; las agendas territoriales están concebidas como espacios permanentes de aprendizaje y de construcción de sujetos, por ello la metodología aplicada tiene como principios la horizontalidad del proceso educativo, el partir de la práctica, retroalimentada con elementos conceptuales y teóricos y superada con elementos creativos y transformadores.

Las Agendas Territoriales son asumidas como el conjunto de aspiraciones, propuestas y proyectos de los vecinos y vecinas para el mejoramiento de sus condiciones de vida, del desarrollo local y de sus relaciones de convivencia.

Los principios orientadores de la construcción de las agendas son: **la participación activa, la inclusión social y la integralidad.**

Las agendas territoriales son un instrumento que permite a los actores contar con un poder que les permita colocarse con **iniciativas, proyectos y trascender frente a un conjunto de actores en el territorio.**

Objetivo General

Coordinar las acciones de los Programas Delegacionales, del Programa Integrado Territorial y de las iniciativas ciudadanas, con el propósito de elevar la calidad de vida y el desarrollo local con una visión integral, a través del fortalecimiento y participación de los actores sociales, ciudadanos e institucionales en la Cuauhtémoc, la construcción de Agendas Territoriales, la incidencia en el presupuesto y la aplicación y evaluación de proyectos y programas.

Objetivos Específicos

- a) Desarrollar una metodología de planeación local participativa y de sistematización, que impacte en los programas de gobierno y en el presupuesto delegacional
- b) Generar procesos organizativos y educativos para que la ciudadanía asuma las acciones de gobierno como derechos sociales, construya y de seguimiento a las 16 agendas producto del programa.

- c) Comunicar y difundir las acciones, programas de gobierno, las propuestas y proyectos de los ciudadanos a la ciudadanía en general, instituciones y actores involucrados.

Las etapas en la construcción de las Agendas Territoriales

Bajo los elementos conceptuales planteados, las etapas para el desarrollo de las Agendas Territoriales han sido:

- I. Preparación y organización del proceso desde el Gobierno Delegacional y de las instituciones involucradas.
- II. Diagnóstico y definición de problemáticas fundamentales y construcción de imagen objetivo.
- III. Elaboración de programas y proyectos de desarrollo.
- IV. Validación de proyectos por la ciudadanía a través de la Consulta y Feria Ciudadana.
- V. Evaluación, sistematización y visibilidad de las Agendas Territoriales.
- VI. Gestión, seguimiento y ejecución de proyectos.

I. Preparación y organización del proceso desde el equipo de Gobierno Delegacional y de las instituciones involucradas.

El objetivo de esta etapa fue sentar las bases y condiciones institucionales y sociales para el despegue del proceso, para ello fundamentalmente se atendió la definición de la división de las zonas para el desarrollo territorial (atendiendo sustancialmente elementos culturales, cotidianos y de identidad barrial), el acercamiento con los actores en los territorios, la integración de la Comisión Interinstitucional de Planeación para el Desarrollo Territorial y la capacitación al Equipo de la Dirección General de Participación Ciudadana.

Se desarrolló una metodología participativa que incluye el diseño de 35 instrumentos utilizados durante las 6 etapas del Programa.

II. Diagnóstico y definición de problemáticas fundamentales e imagen Objetivo.

El objetivo en esta etapa se dirigió a definir colectivamente al seno de las Comisiones de Planeación, cuales serían las problemáticas fundamentales y a partir de esto elaborar propuestas de desarrollo.

Las problemáticas fundamentales representan preocupaciones de amplios y diversos sectores de la población de la zona y que impactan su vida cotidiana.

Se asumió que para definir las problemáticas fundamentales era conveniente transitar por un proceso que implica los siguientes pasos:

- ❑ Integración y capacitación de las Comisiones de Planeación en el manejo de los instrumentos para la planeación territorial.
- ❑ Recuperación de la opinión de la ciudadanía en torno a problemas y necesidades de la zona a través de un instrumento de distribución amplia con vecinos. Paralelamente

- operamos la recuperación de la información básica del territorio, que comprende aspectos históricos, demográficos, socioeconómicos y de programas de gobierno.
- ❑ Recuperación del formato de necesidades y problemáticas en el Primer Taller Abierto y sistematización por las Comisiones de Planeación de la información vertida en los formatos.
 - ❑ Elaboración y presentación en el Segundo Taller Vecinal abierto a la ciudadanía de los resultados de la sistematización y la información básica de la zona.
 - ❑ Análisis y priorización de los problemas de la zona y la identificación de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas a través de la participación vecinal en el taller.
 - ❑ Recuperación de los contenidos que la ciudadanía consideró relevantes para la imagen objetivo de la zona.

III. Elaboración de programas y proyectos de Desarrollo

Un momento inherente a esta metodología es diseñar propuestas de desarrollo que contribuyan a mejorar la situación inicial que diagnosticamos y que es punto de partida de la intervención y participación ciudadana y pública, de esto se desprende que un elemento clave es la acción a desarrollar, la cual se procesa y orienta a partir de un método de trabajo colectivo, de análisis, de reflexión y de definiciones en torno a lo que es más pertinente frente a las problemáticas fundamentales identificadas. Las Comisiones de Planeación en coordinación con el equipo de la DGPC **elaboraron 100 proyectos de desarrollo local de las 16 zonas**, que atienden problemáticas diversas, entre las principales tenemos seguridad pública, recuperación de espacios públicos, basura y heces fecales, adicciones, cultura y convivencia, servicios urbanos y obras públicas.

IV. Validación de proyectos por la ciudadanía a través de la Consulta y Feria Ciudadana

Se alcanzó la validación y confirmación de la importancia, de los proyectos territoriales elaborados por las Comisiones de Planeación Ciudadana, además de la difusión en la opinión pública de las Agendas Territoriales como instrumento de participación ciudadana y el fortalecimiento de una cultura de corresponsabilidad, participaron un total de 23 mil 329 ciudadanos y ciudadanas de las 16 zonas, lo cual equivale a un 4.5% de la población total de la Demarcación.

V. Evaluación, sistematización y visibilidad de las Agendas Territoriales

En esta etapa se han realizado talleres de evaluación del proceso con las Comisiones de Planeación y además a partir de los temas comunes y estratégicos en los 100 proyectos de desarrollo territorial se han realizado foros temáticos a los cuales se han invitado a especialistas que en diálogo con la ciudadanía, han reaccionado y aportado a las orientaciones que los vecinos colocaron en sus iniciativas, además nos ha permitido posicionar a las agendas como un instrumento de participación ciudadana y de gestión democrática de gobierno ante la opinión pública. Además nos hemos planteado como reto el desarrollo de una metodología de sistematización para la recuperación y análisis de la

experiencia en la perspectiva de su reproducción y apropiación por otros actores y sectores que se interesen en este tipo de políticas de participación ciudadana.

VI. Gestión, seguimiento y ejecución de proyectos

Hemos garantizado el conocimiento de los proyectos territoriales en las instituciones y áreas correspondientes en la perspectiva que sean incluidas en el presupuesto y en los programas gubernamentales, a la etapa de seguimiento le corresponderá establecer comunicación con las áreas de gobierno a fin de precisar información de los proyectos territoriales que permitan mayor pertinencia de las acciones gubernamentales, así como la capacitación de la ciudadanía para que vigile y actúe en el desarrollo de los proyectos.

ANEXO 6

LINEAMIENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL GOBIERNO FEDERAL EN EL MARCO DE LA “CAMPAÑA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN SOCIAL PARA EL DESARROLLO URBANO COMUNITARIO EN LAS CIUDADES DE MÉXICO”

El Programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que se encarga de dar atención prioritaria a la población en situación de pobreza de las zonas urbanas, resalta la importancia de la participación social en la elaboración de un diagnóstico y un Plan de Desarrollo Comunitario (PDC), como parte de un proceso de planeación participativa micro, que permita lograr una atención más efectiva a estas zonas y generen un plan de trabajo estratégico que dirija las actividades, planes y programas que se desarrollan en los barrios y colonias a través del Programa Hábitat (SEDESOL, 2005).

Para ello, SEDESOL plantea una metodología que cuenta con dos fases: la primera, consiste en un primer acercamiento con las comunidades, hacer la descripción de su perfil (características) y la concertación con instancias universitarias para el acompañamiento técnico. En esta fase, tanto las comunidades como las autoridades municipales deben identificar las necesidades de los barrios y dar prioridad a los proyectos. La segunda fase, por su parte, “aborda el fortalecimiento de las acciones y la consolidación de la organización y la autogestión”⁹³ (SEDESOL, 2005: 8).

Es importante destacar, que el Programa Hábitat opera en los 31 estados de la República y no en el Distrito Federal, por lo que esta metodología no podría plantearse como vinculante para esta entidad federativa de parte del Gobierno Federal. No obstante, este esquema de trabajo sirvió como referencia para el diseño del modelo de gestión de presupuestos participativos del Distrito Federal, ya que se trata de una propuesta desarrollada para el contexto mexicano por un organismo gubernamental nacional, en donde se plantea un método para realizar diagnósticos y priorizar proyectos a escala de barrio y colonia.

A continuación se expone la descripción del proceso que propone la SEDESOL para realizar el diagnóstico y el Plan de Desarrollo Comunitario:

Actores involucrados:

- 1) La población en situación de pobreza en las zonas urbanas de atención prioritaria beneficiaria del Programa Hábitat.
- 2) Gobiernos municipales.
- 3) Equipo de entre 3 a 4 jóvenes prestadores de servicio social, cuyos perfiles profesionales se relacionen con las áreas de desarrollo urbano y social, y estén respaldados por universidades y colegios profesionales. Se trata de conformar grupos interdisciplinarios, que efectuarán tareas de promoción y aplicación de los instrumentos “y acompañarán a la comunidad y a las autoridades locales en las

⁹³ Para el momento del desarrollo de la presente investigación, la segunda fase estaba en proceso de diseño de parte de la SEDESOL.

tareas de identificación de necesidades y elaboración de propuestas de acción” (SEDESOL, 2005:8).

- 4) Las delegaciones de la SEDESOL, en coordinación con los gobiernos municipales, las cuales vigilan y dan seguimiento al cumplimiento de los términos y lineamientos para la consecución de los Planes de Desarrollo Comunitario.

Del Proceso Operativo

- 1) La Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana de SEDESOL, capacita al grupo de jóvenes universitarios que promoverá la participación, así como al equipo técnico de seguimiento y supervisión, a través de teleconferencias y asesorías directas, en las regiones o entidades federativas.
- 2) La difusión de la metodología en los municipios y las comunidades, para elaborar tanto los diagnósticos como los Planes de Desarrollo Comunitario, se realizará a través de jóvenes universitarios prestadores de servicio social.
- 3) En cada entidad federativa se conforma un equipo técnico de seguimiento y supervisión integrado por instituciones relacionadas con el desarrollo urbano y social, así como universidades y otros colegios de profesionistas.
- 4) Los prestadores de servicio social, a través de trabajos de campo e investigación documental, elaboran un reporte ejecutivo sobre las condiciones de la población ubicada en la zona de atención prioritaria.
- 5) El prestador de servicio social realiza la primera reunión con la población beneficiaria o los comités vecinales (en caso de existir), la cual es convocada y coordinada por la Delegación estatal de la SEDESOL y las autoridades municipales.
- 6) Estas reuniones están diseñadas para grupos entre 30 y 50 personas, con una duración de dos horas y serán efectuadas en espacios comunitarios como el Centro de Desarrollo Comunitario, la Casa de la Cultura o la plaza comunitaria. Además, en estas reuniones se presenta a la comunidad el Programa Hábitat y los datos obtenidos en la investigación de campo y documental de las colonias y barrios.
- 7) Después de la presentación, se selecciona y conforma un grupo de entre 10 y 15 representantes, para que participen en el llenado de la Cédula de Identificación de Necesidades Comunitarias.
- 8) Con esta información, los prestadores de servicio social, con la aprobación y control académico, elaboran un informe, el cual constituye una primera parte del diagnóstico, que se presenta posteriormente al municipio y a la Delegación estatal de SEDESOL. Estos universitarios también elaboran y distribuyen un boletín para que la comunidad conozca los datos recopilados.
- 9) Para priorizar las necesidades de la comunidad, el prestador de servicio social reúne a las entre 10 y 15 personas escogidas en la reunión del diagnóstico. A esta reunión se convoca a las instancias involucradas en la ejecución de las obras y proyectos (Delegación estatal de la SEDESOL, autoridades locales y beneficiarios de la comunidad).
- 10) Después de elaborar las propuestas iniciales e identificar las prioridades, se acude nuevamente a la comunidad para validar y obtener una versión final del Plan de Desarrollo Comunitario en su primera etapa, el cual incluye (SEDESOL, 2005:11-12):

- Los problemas identificados por orden de importancia, en particular los factibles de abordarse en el Plan de Desarrollo Comunitario, es decir, que se hace un ejercicio de análisis de viabilidad de soluciones.
- Las actividades a desarrollar, precisando el tiempo, metas y los recursos a ser empleados para la consecución de los proyectos.
- Los organismos e instituciones que pudieran participar con recursos, asesoría, talleres, capacitación u otro tipo de apoyos.
- Mecanismos de seguimiento, control y evaluación de avances del Plan de Desarrollo Comunitario. En este sentido, se debe conformar un grupo que represente a la comunidad para esta labor, y se sugiere dar seguimiento de las actividades programadas a través de indicadores.

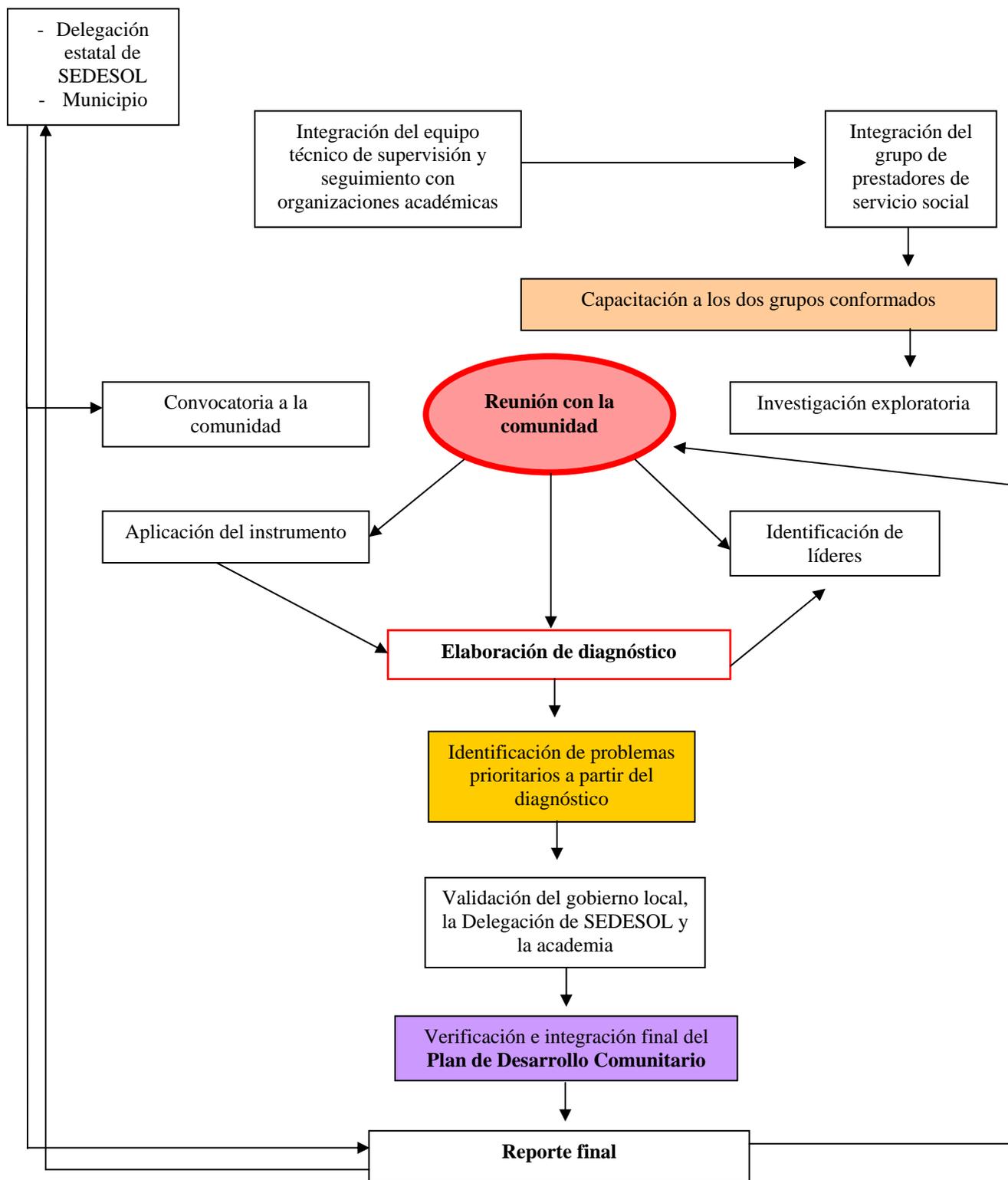
Es interesante que para la implementación del esquema metodológico, la SEDESOL prevea la participación de jóvenes universitarios en áreas afines al desarrollo urbano y social. Con esto se contaría con un equipo de trabajo mayor, que no se traduciría en costos igualmente mayores para el órgano promotor. No obstante, el hecho de que se le encomiende la tarea de realizar la primera reunión con la población objetivo a los prestadores de servicio social, podría restarle un poco de credibilidad al proceso, a pesar de que la convocatoria la realicen la Delegación de la SEDESOL y las autoridades municipales. Estas deberían ser las que lleven a cabo las reuniones, con el apoyo de estos universitarios.

En este proceso, el diagnóstico es realizado parcialmente por los universitarios prestadores de servicio social, a diferencia del presupuesto participativo (al menos en el caso de Porto Alegre, Córdoba y Buenos Aires), en donde la población es quien directamente delibera y define el diagnóstico de su comunidad en general, y las necesidades en particular. En este sentido, en el marco de la metodología de SEDESOL, las necesidades específicas de los barrios son recogidas a través de instrumentos que son llenados por los representantes de la comunidad, quienes a su vez tienen a su cargo la definición de prioridades.

Se trata pues de un método que privilegia la participación representativa, aunque no queda muy claro si la escogencia de estos representantes responde a un esquema democrático representativo, o a uno en donde se escogen a los que se ofrecen para esta tarea de representación. Por otro lado, en este proceso se da prioridad también a la etapa de seguimiento, control y evaluación del Plan de Desarrollo Comunitario, donde una vez más se escoge a representantes entre los asistentes a las reuniones, aunque no sean los mismos escogidos previamente para priorizar las necesidades.

Por último, en el proceso no queda claro quien coordina la gestión del Plan de Desarrollo Comunitario. En la figura siguiente se muestra el diagrama que sintetiza la metodología propuesta por SEDESOL.

Modelo de Participación Comunitaria de la SEDESOL, Programa Hábitat



Fuente: elaboración propia a partir de la información expuesta en SEDESOL, 2005: 13