

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

“La participación ciudadana en la distribución del presupuesto en los gobiernos locales de Porto Alegre y Tlalpan.”

Tesis que para obtener grado de Maestría en Estudios Latinoamericanos.

Presenta:
María Isabel García Morales.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Con todo mi amor a Emilio y Rafael
Por los tiempos compartidos.

A Rúben, por su infinita paciencia, amor y comprensión.

A mi madre por su inquietudes políticas y a mi padre por su sentido del humor.

AGRADECIMIENTOS.

Cuando se inicia un trabajo de investigación jamás se imaginan las dificultades que se encontrarán, desde las metodológicas hasta las personales, tampoco se imagina la solidaridad de varias personas dispuestas apoyarte de manera desinteresada, a todas ellas les doy mi agradecimiento:

A mi asesor el Dr. Oscar Eduardo Ruíz Contardo por sus comentarios, observaciones y sobre todo por su gran sensibilidad de los problemas sociales, nunca pierde la capacidad de asombro.

A mis sinodales sus apreciables observaciones, al Dr. José María Calderón Rodríguez, a la Mtra. María José Rodríguez Rejas, a la Dra. Raquel Sosa Elízaga, y a la Mtra. Ma. Del Pilar Berrios Navarro.

Mi infinita gratitud a Pilar Berrios por su amable y valiosa ayuda, desde el diseño de este trabajo hasta su revisión final.

A Martita Guzmán, por su apoyo en los asuntos administrativos.

Al Dr. Gilberto López y Rivas, la entrevista e información proporcionada.

Al Dr. Carlos Imaz Guisper, la entrevista otorgada

Agradezco de manera especial al Ing. Roberto Morales Noble, su gran disposición y apertura para conocer el programa de presupuesto participativo, además de la entrevista proporcionada, también el haberme brindado los textos en portugués de Porto Alegre que fueron de invaluable ayuda. Agradezco a su equipo la amable cooperación, en especial a Lourdes Serrano, José Maldonado, Alicia Díaz, Israel Guadarrama y Alejandro Zacatenco

A la Lic. Xochitl Hernández por la entrevista e información brindada.

Al Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos (CAM), el apoyo técnico y documental.

Al Dr. Pedro Pontual, Investigador del Instituto de Estudos Formação e Assessoria em Políticas Sociais, en Sao Paulo, Brasil, por enviarme su tesis de doctorado, fundamental para comprender el presupuesto participativo en Brasil.

Haidee Vélez, del Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara” (CESEM), por la entrevista otorgada.

A mi solidaria hermana Elena, por su permanente apoyo en los aspectos computacionales desde el inicio de este trabajo hasta su impresión.

A Manuel Zavaleta Suárez, de la UAM-X y Araceli Ángeles del CAM, que me facilitaron el manejo y sistematización de la información de las encuestas con la aplicación de los nuevos programas estadísticos.

A los integrantes del equipo de monitoreo

A Alberto García Ponce por su noble disposición para brindarme información jurídica y documental, además de sus acertados comentarios.

Kristina Pirker por su interés en los avances de este trabajo y la información bibliográfica brindada.

Al Ing. Gonzalo Fonseca, Coordinador de Participación Ciudadana (junio-2003), en la Miguel Hidalgo y a la Lic. Irma Lara López, Subdirectora de Participación Ciudadana, (septiembre-2003), en la Cuauhtemoc, por la información proporcionada de los programas aplicados en sus delegaciones.

Y a todos lo que de una u otra manera me apoyaron en la realización este trabajo.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
CAPITULO 1, MARCO CONTEXTUAL Y CONCEPTUAL	12
1.1 Contexto del Presupuesto Participativo en Porto Alegre.....	12
1.1.1 Antecedentes históricos.....	12
1.1.2 Sobre el Partido de los Trabajadores (PT).....	15
1.1.3 Los Consejos.....	17
1.1.3.1 Lo Consejos y el PT.....	18
1.1.4 Surgimiento del presupuesto participativo en Porto Alegre.....	20
1.1.5 Influencia de la experiencia de Porto Alegre.....	21
1.2 Contexto de Hacia un Presupuesto Participativo (HPP) en Tlalpan.....	24
1.2.1 Origen del presupuesto participativo en Tlalpan.....	26
MARCO CONCEPTUAL.....	27
1.3 El papel del Estado en la Economía	27
1.3.1 El Estado y la economía.....	27
1.3.1.1 El mecanismo del presupuesto.....	29
1.4 La democracia y la participación ciudadana	33
1.4.1 El Estado.....	33
1.4.2 La democracia y su conceptualización.....	34
1.4.3 Democracia y gobernabilidad.....	36
1.4.4 Participación ciudadana.....	37
1.4.4.1 La participación.....	37
1.4.4.2 Ciudadanía.....	40
1.4.4.2.1 Ciudadanía y comunidad.....	43
1.4.4.3 Concepto de Participación ciudadana.....	44
1.5 Descentralización y gobierno local.....	44
1.5.1 Definición de descentralización.....	44
1.5.2 Descentralización, participación ciudadana y gobierno local.....	46
1.5.3 Descentralización y voluntad política.....	48
1.5.4 Descentralización y recursos.....	49
CAPITULO 2, PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN PORTO ALEGRE	51
2.1 Aspectos socioeconómicos de Porto Alegre	51
2.1.1 Ubicación geográfica.....	51
2.1.2 Índice de población.....	54
2.1.3 Índice educativo.....	55
2.1.4 Índice de vivienda.....	56
2.1.5 Índice económico.....	57
2.1.6 Índice político.....	57
2.2 Presupuesto Participativo en Porto Alegre	58
2.2.1 Conceptualización y principios del programa.....	58
2.2.2 La división territorial.....	59
2.2.2.1 Barrios de Porto Alegre.....	61
2.2.3 Plenarias temáticas.....	62
2.2.4 Coordinación regional y temática.....	64
2.2.5 Proceso de participación en el presupuesto participativo.	65
2.2.5.1 Etapas del presupuesto participativo	66

2.2.5.1.1	Primera etapa.....	67
2.2.5.1.1.1	Proceso hasta el 2001.....	68
2.2.5.1.1.2	Proceso 2002 y 2003.....	69
2.2.5.1.2	Segunda etapa.....	70
2.2.5.1.3	Tercera etapa.....	70
2.2.6	Glosario del presupuesto participativo	73
2.3	Relación gobierno ciudadanía en el Presupuesto Participativo de Porto Alegre.....	76
2.3.1	Instancias del presupuesto participativo.....	76
2.3.1.1	Instancias gubernamentales.....	76
2.3.1.2	Instancias comunitarias.....	77
2.3.1.3	Instancias del presupuesto participativo	77
2.3.1.3.1	Consejo del Presupuesto Participativo.....	78
2.3.1.3.2	Foro de delegados.....	80
2.3.1.3.3	Asambleas regionales y temáticas.....	81
2.3.2	Democracia y el presupuesto participativo	81
2.3.2.1	Democracia representativa y democracia directa.....	82
2.3.2.1.1	Clientelismo.....	83
2.3.2.1.2	Eficiencia y transparencia.....	84
2.3.2.1.3	Esfera pública.....	85
2.3.2.2	El pacto político del presupuesto participativo.....	86
2.3.2.3	Características políticas del presupuesto participativo	87
2.3.2.4	El presupuesto participativo y los medios de comunicación locales.....	89
2.3.3	Participación.....	89
2.3.3.1	La participación en el presupuesto participativo	89
2.3.3.2	La deliberación pública en el presupuesto participativo	91
2.3.3.3	Continuidad del presupuesto participativo	92
2.4	La participación ciudadana en la distribución del presupuesto	94
2.4.1	Normatividad.....	94
2.4.1.1	La Constitución Federal y la ley orgánica municipal.....	94
2.4.1.2	Proceso de aprobación del presupuesto en Porto Alegre.....	96
2.4.1.2.1	Aprobación del presupuesto y el presupuesto participativo	96
2.4.1.3	Autoreglamentación del presupuesto participativo	97
2.4.2	Ingreso y gastos de Porto Alegre.....	99
2.4.3	Participación ciudadana en la distribución de los recursos.....	101
2.4.3.1	Los Congresos de la ciudad.....	102
2.4.4	Priorización de las necesidades.....	103
2.4.4.1	Priorización de las demandas de la ciudad.....	104
2.4.4.2	Criterio: prioridad temática de la región.....	105
2.4.4.2.1	Sistematización de las prioridades por regiones.....	107
2.4.5	Presupuesto participativo, instrumento de distribución de la renta.....	111
2.4.6	Conflicto entre técnico y políticos.....	113
2.5	La descentralización y el Presupuesto Participativo.....	114
2.5.1	La descentralización en Brasil.....	114
2.5.2	La relación entre los niveles de gobierno.....	114
2.5.2.1	Normatividad de la relación entre los niveles de gobierno.....	115
2.5.2.1.1	Competencia de los municipios.....	115
2.5.3	La reforma política.....	116
2.5.4	La descentralización y los recursos a los municipios.....	117
2.5.4.1	Sobre la fiscalización del municipio.....	119
2.5.4.2	Ley de responsabilidades fiscales.....	120
2.5.5	La descentralización y el presupuesto participativo	121

CAPITULO 3, HACIA UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN TLALPAN.... 123

3.1 Aspectos socioeconómicos de Tlalpan	127
3.1.1 Ubicación	127
3.1.2 Población.....	129
3.1.3 Educación.....	132
3.1.4 Vivienda.....	134
3.1.5 Indicadores económicos.....	135
3.1.6 Marginalidad.....	136
3.2 Hacia un Presupuesto Participativo (HPP)	137
3.2.1 Conceptualización y objetivos del programa.....	137
3.2.2 División territorial en Tlalpan.....	139
3.2.3 Estructura administrativa de Tlalpan.....	141
3.2.4 Proceso de participación.....	142
3.2.4.1 Pimera etapa.....	144
3.2.4.2 Segunda etapa.....	146
3.2.4.3 Tercera etapa.....	149
3.3 Relación Gobierno Ciudadanía a partir de HPP	150
3.3.1 La normatividad.....	150
3.3.1.1 Ley de Participación Ciudadana.....	150
3.3.2 Instancias en HPP.....	151
3.3.2.1 Instancias gubernamentales.....	152
3.3.2.2 Instancias ciudadanas.....	152
3.3.2.2.1 Comités vecinales.....	152
3.3.2.2.2 Organizaciones sociales.....	154
3.3.2.2.3 Organizaciones civiles.....	155
3.3.2.3 Instancias que surgen en el presupuesto participativo	156
3.3.2.3.1 Equipo de monitoreo.....	156
3.3.2.3.2 Comisiones ciudadanas de seguimiento de obras.....	158
3.3.2.3.3 Consejo Ciudadano.....	158
3.3.3 HPP y la democracia.....	161
3.3.3.1 Toma de decisiones en HPP.....	161
3.3.3.1.1 La decisión ciudadana en los asuntos públicos.....	161
3.3.3.1.2 La autoridad y las decisiones ciudadanas.....	164
3.3.3.2 El manejo de los recursos.....	166
3.3.3.3 Corresponsabilidad.....	169
3.3.4 La participación en HPP.....	170
3.3.4.1 Nivel de participación ciudadana en HPP.....	170
3.3.4.2 Participación en HPP, electores, marginalidad, estudios.....	177
3.3.4.2.1 Electores y participación en HPP.....	177
3.3.4.2.2 Participación y marginalidad.....	178
3.3.4.2.3 Participación y nivel de estudios.....	178
3.3.5 Sobre la continuidad de HPP.....	179
3.4 La participación ciudadana en la distribución del presupuesto	182
3.4.1 La normatividad.....	182
3.4.1.1 Estatuto de gobierno.....	182
3.4.1.2 Aprobación del presupuesto.....	183
3.4.1.3 Ley de participación ciudadana en el DF.....	185
3.4.2 Fuente de los recursos del gobierno del Distrito Federal.....	185
3.4.3 Egresos en el Distrito Federal.....	187
3.4.4 Recursos asignados a Tlalpan y demás delegaciones.....	189
3.4.5 La participación ciudadana en la distribución del presupuesto en HPP.....	193

3.4.6	El presupuesto total delegacional y HPP.....	203
3.4.7	Distribución del presupuesto por zonas.....	203
3.4.8	Sobre los recursos.....	204
3.5	La descentralización en HPP	206
3.5.1	La descentralización en México.....	206
3.5.2	La normatividad de la relación entre el gobierno del DF y delegaciones.....	207
3.5.3	La reforma política.....	208
3.5.3.1	Antecedentes de la reforma.....	208
3.5.3.2	La iniciativa de reforma política en el DF.....	210
3.5.4	Descentralización y recursos a las delegaciones.....	214
3.5.5	Descentralización y HPP.....	217
3.5.5.1	Gobierno local.....	218
3.5.5.2	Recursos y atribuciones al gobierno local.....	219
3.5.5.3	Eficiencia del gobierno local.....	220
	CAPITULO 4, SIMILITUDES Y DIFERENCIAS	222
4.1	Presupuesto participativo y Hacia un Presupuesto Participativo.....	223
4.2	Relación gobierno ciudadanía.....	226
4.3	La participación ciudadana en la distribución del presupuesto.....	233
4.4	Descentralización.....	235
	CONCLUSIONES	236
	El Presupuesto Participativo en Porto Alegre.....	237
	Hacia un Presupuesto Participativo en Tlalpan.....	241
	Ventajas y limitaciones de la participación ciudadana en HPP, Tlalpan.....	247
	BIBLIOGRAFÍA	250
	ANEXOS	260
	Anexo no. 1, Cédula de entrevista.....	260
	Anexo no. 2, Cédula de entrevista.....	262
	Anexo no. 3, Entrevista al Dr. Gilberto López y Rivas.....	264
	Anexo no. 4, Entrevista al Ing. Roberto Morales Noble.....	269
	Anexo no. 5, Entrevista al Dr. Carlos Imaz Gisper.....	277
	Anexo no. 6, Formato de Porto Alegre para recibir demandas.....	285
	Anexo no. 7, Formato de Tlalpan, para recibir demandas.....	285
	Anexo no. 8, Formato de serv. públicos y serv. en unidades habitacionales.....	286
	Anexo no. 9, Boleta de votación en HPP-2003.....	287
	Anexo no. 10, Observación de las votaciones en HPP-2003, zona 1.....	288
	Anexo no. 11, Observación de las votaciones en HPP-2003, zona 4.....	290
	Anexo no. 12, Observación de la constitución del Consejo Ciudadano.....	292
	Anexo no. 13, Observación de la 2ª. sesión del Consejo Ciudadano.....	294
	Anexo no. 14, Obser. del último acto del Dr. Gilberto López con el Consejo Ciudadano.....	295
	Anexo no. 15, Volante “Acciones de gobierno 2001-2003”.....	296

INTRODUCCIÓN.

Desde los autores clásicos se ha considerado un factor fundamental para definir una democracia, la participación de la sociedad en la definición y administración de los problemas públicos. La participación democrática está vinculada a las decisiones políticas y particularmente al destino de los fondos públicos, como garantía de que serán empleados para resolver los problemas que la población democráticamente estime prioritarios.

Sin embargo, en América Latina, en general, encontramos procesos que se alejan de lo anterior. Es decir, ajenos a un real avance democrático. Por una parte, advertimos fuertes tendencias al abstencionismo, es decir, a una disminución de la participación formal, lo que da cuenta de una franca desconfianza respecto de la administración del Estado.

Ello no pareciera preocupar a las cúpulas políticas lo suficiente. La resultante es que cada vez se da una mayor concentración de las decisiones económicas, incluyendo naturalmente aquéllas que tienen que ver con el destino del gasto público. Por otra parte estas élites no buscan realmente cubrir los cauces para generar procesos de mayor participación ciudadana en las decisiones. Los casos en que se logra son excepcionales y como producto de avances populares en poderes locales.

Uno de los problemas de la democracia en América Latina es la falta de participación de los ciudadanos en las decisiones de los asuntos públicos. La participación se limita a elegir mediante el voto a los que deciden.

El Estado juega un papel crucial tanto en los aspectos políticos y económicos de la sociedad, éste puede garantizar acciones correctivas de las grandes desigualdades sociales del subcontinente.

La determinación de las necesidades colectivas se da mediante procesos políticos (autoritarios o democráticos), donde el ideal es que los ciudadanos intervengan en su definición.

En la práctica, la democracia representativa y participativa se contraponen, mientras que la primera se limita a la participación de los ciudadanos en la elección de los nuevos funcionarios, la segunda concibe que la población puede modificar ciertos aspectos de la

vida social, particularmente la economía, lo que supone además de participación e injerencia en los asuntos públicos, conocimiento de éstos.

Uno de los aspectos más cruciales dentro de los asuntos públicos es el tema del presupuesto, a pesar de ser un fondo social construido por los esfuerzos de la colectividad, la decisión de su distribución es facultad exclusiva de los gobernantes.

Tomar decisiones sobre la distribución del presupuesto, es tomar parte en uno de los aspectos económicos y políticos más importantes de la comunidad; involucrar a los ciudadanos implica un esfuerzo por democratizar la toma de decisiones.

En América Latina los procesos de movilización y participación política están acompañados de una fuerte concentración de la toma de decisiones y quedan reducidos a núcleos muy acotados en el territorio estatal y actores sociales específicos.

La democracia no debe concebirse como un mercado político, si no donde los ciudadanos realmente puedan tomar parte de las decisiones políticas y económicas. Por lo que uno de los retos de la democracia es ampliar los espacios de decisión, es decir, democratizar el poder.

Para que exista una sociedad democrática es necesario que exista una sociedad participativa, donde se pueda socializar la política a partir de la participación.

La participación impulsada por los gobiernos locales es una participación ligada a los procesos decisorios de los gobiernos. Es importante indagar si los gobiernos locales son capaces de permitir que los ciudadanos influyan abiertamente en el proceso político y económico de abajo hacia arriba.

La existencia de niveles de gobiernos regionales y locales se ha considerado tanto por organismos internacionales como por la izquierda, como una condición para la democracia participativa. Sin embargo, es necesario que estos niveles de gobierno cuenten con las atribuciones y recursos necesarios.

Los organismos internacionales, principalmente El Banco Mundial y La ONU, conciben a la descentralización como parte del proceso de democratización en América Latina, implicando transferencia de una instancia del Estado a otra, de competencias, funciones, recursos, poder político, capacidad decisional, estableciéndose así una nueva relación entre el gobierno y sus niveles, con la ciudadanía.

Varios gobiernos locales, han impulsado la participación ciudadana en la distribución del presupuesto, denominándolo “presupuesto participativo”, a pesar de enfrentarse algunos de ellos, a los problemas de falta de atribuciones y la mayoría, a la escasez de recursos.

Elegir el tema del *presupuesto participativo*, se plantea con la finalidad de escudriñar si realmente constituye un avance democrático, es decir, si se democratiza la toma de decisiones en la distribución del presupuesto en los gobiernos locales.

Los objetivos de esta investigación son: analizar el grado de democratización en la toma de decisiones en la redistribución del presupuesto; determinar las ventajas y limitaciones de la participación ciudadana dentro del proceso de *presupuesto participativo*; y la influencia de la participación ciudadana en el proceso de descentralización.

La selección de gobiernos locales, se debe a que es el nivel de gobierno más directo y cercano a los ciudadanos. Se han elegido dos casos; la alcaldía de Porto Alegre, capital del Estado de Río Grande do Sul, Brasil, y la delegación Tlalpan, en la Ciudad de México.

El periodo de estudio en Porto Alegre se desarrolla de 1989, año que inicio su operación hasta el 2003¹ y en Tlalpan de 2001 a 2003, periodo de aplicación del programa.

En Porto Alegre, aunque no es el primer caso donde se ha implementado el *presupuesto participativo*, sí es el que ha tenido continuidad por 15 años y una de las experiencias de mayor reconocimiento a nivel mundial. Además ha sido el referente obligado de la mayoría de los gobiernos locales que han implementado el presupuesto participativo tanto en Brasil como en otros países.

Otro criterio para su elección, es que ante la imposibilidad de acudir a la alcaldía, es el caso con mayor información sistematizada; por los reconocimientos otorgados, las publicaciones realizadas y el tiempo que tiene implementándose.

En la Ciudad de México, hubo al menos tres gobiernos delegacionales, que en el mismo periodo 2001-2003, implementaron procesos basados en el *presupuesto participativo*, todos inspirados en las experiencias brasileñas: Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc y Tlalpan.

¹ La administración del PT, concluyo en diciembre del 2004, sin embargo, por el tiempo que se dispone para el desarrollo de esta investigación se realiza hasta 2003.

Cada experiencia a pesar de basarse en el *presupuesto participativo*, es distinta, como dice Pedro Pontual², la aplicación de prácticas que reciben el nombre de *presupuesto participativo* o se basan en él, han trazado una diversidad de concepciones y metodologías, que han generado un mayor debate sobre los objetivos, criterios y dinámica de su funcionamiento.

En la delegación Miguel Hidalgo, gobernada por el Partido Acción Nacional³, se aplicó el *presupuesto participativo*, mediante el mecanismo de la audiencia pública⁴. Las audiencias sirvieron para priorizar y resolver las necesidades más apremiantes.

En la delegación Cuauhtémoc, gobernada por el PRD⁵, el área de participación ciudadana, intentó impulsar un *presupuesto participativo*; en 2001 el programa se denominó “*Prioridades*”, sirvió de base para implementar en 2002 el programa “*Agendas Territoriales*”, que tenía como objetivo, la participación ciudadana no sólo en la elaboración de propuestas para el presupuesto sino también propuestas de desarrollo territorial. En 2003 no se desarrolló este programa.

En Tlalpan, el *presupuesto participativo* denominado “*Hacia un Presupuesto Participativo*”⁶ (HPP), se implementó por el primer gobierno delegacional electo (2000-2003), como una influencia de los procesos implementados en América Latina, principalmente de Brasil⁷. Su elección también responde a que fue aplicado por un gobierno de izquierda, que promueve e impulsa la participación ciudadana, mediante los cauces institucionales, además de tener continuidad en todo el periodo de la administración.

² Investigador del Instituto de Estudos Formação e Assessoria em Políticas Sociais, en Sao Paulo, Brasil.

³ El Partido Acción Nacional, es considerado un partido conservador.

⁴ La audiencia pública es un mecanismo de participación ciudadana, contemplado en el artículo 68 de la ley de participación ciudadana, donde los comités vecinales, representantes populares o de los sectores, solicitan al delegado la realización de acuerdos o actos. La delegación convoca a la audiencia pública, en ésta los ciudadanos expresan sus peticiones o quejas al delegado, el cual intenta dar soluciones en plazos acordados, designando al servidor público responsable de su ejecución.

⁵ Partido de la Revolución Democrática, considerado partido de izquierda.

⁶ Denominado así, por las limitaciones que tiene la delegación para decidir la distribución de los recursos.

⁷ *Vid.*, apartado 1.2.1, donde el Dr. Gilberto López y Rivas, menciona como surge la idea del programa HPP.

Es necesario tomar en cuenta las similitudes y diferencias tanto de Porto Alegre como de Tlalpan:

- Ambos se ubican en el ámbito latinoamericano.
- Son gobiernos locales urbanos inmersos en una área metropolitana, de distintas magnitudes tanto sociodemográficas como económicas.
- La participación ciudadana es promovida por la voluntad política de las autoridades locales.
- Son gobiernos locales con diferentes niveles de autonomía⁸.

Los temas que se desarrollan son: la relación del gobierno local con la ciudadanía a partir de la socialización en la toma de decisiones; la participación ciudadana en la redistribución del presupuesto local; las competencias, atribuciones y recursos de los gobiernos locales ante el proceso de *presupuesto participativo*.

Dado el tiempo, pero sobre todo los recursos al elaborar este trabajo, el acudir a Porto Alegre escapaba a mis posibilidades. Por lo que la distancia física fue una barrera para incursionar como se deseaba en el tema: dificultades para obtener información hasta la imposibilidad de respirar y sentir el ambiente del proceso.

Por lo anterior la hipótesis a comprobar se centra en el caso de Tlalpan siendo la siguiente: La participación ciudadana mediante el mecanismo del “presupuesto participativo”; modifica sustancialmente los montos del presupuesto; democratiza la relación gobierno local/ciudadanía, e influye en los procesos de descentralización en Tlalpan.

Se realizó un análisis comparativo aunque no de manera rigurosa⁹; el estudio se centró en indagar las características generales del proceso de *presupuesto participativo* de Porto Alegre y Tlalpan, ubicando de manera general sus diferencias y similitudes.

⁸ Cfr. los apartados 2.5.2.1 (Porto Alegre) y 3.5.2 (Tlalpan) sobre el nivel de autonomía de éstos gobiernos locales.

⁹ No se pudo obtener toda la información necesaria, ésta se solicitó a las instancias gubernamentales encargadas de organizar el proceso, al Gabinete de Planeación (GAPLAN) y a la Coordinación de Relaciones con la Comunidad (CRC), sin obtener respuesta.

La metodología empleada para cada caso de estudio fue distinta:

En el caso de Porto Alegre, la fuente de información fue básicamente documental y de la Internet. Se enviaron varios correos electrónicos a la alcaldía¹⁰, sin obtener respuesta, la fuente de información más directa fue su página electrónica.¹¹

En Tlalpan además de la investigación documental se desarrolló una investigación de campo, las fuentes de información fueron diversas: de documentos elaborados por la Dirección General de Enlace Territorial¹²; de la observación del proceso en las votaciones del 2003, de eventos públicos del programa, de la instalación y sesiones del Consejo Ciudadano; de las entrevistas realizadas a informantes clave; de cuestionarios aplicados a 100 habitantes de la delegación y a 26 integrantes del equipo de monitoreo¹³.

Se utilizaron datos estadísticos de Porto Alegre y Tlalpan para el desarrollo de los aspectos socioeconómicos.

Se emplearon mapas en ambos casos, tanto para indicar la ubicación y la forma en que se zonificó el municipio o delegación en la implementación del programa de *presupuesto participativo*.

Se elaboraron gráficas y cuadros para ilustrar y facilitar el manejo de la información.

En el capítulo 1, se describen las condiciones históricas y políticas en las que se circunscribe el *presupuesto participativo*, además, se desarrollan los conceptos básicos para este estudio: democracia, presupuesto, participación, ciudadanía, gobierno local, descentralización.

En el capítulo 2, se expone el caso del *Presupuesto Participativo* en Porto Alegre desde sus inicios hasta 2003, integrándose de cinco subcapítulos: los aspectos socioeconómicos de Porto Alegre; la implementación del presupuesto participativo; la relación del gobierno municipal con la ciudadanía a partir de la creación de las instancias

¹⁰ Al Gabinete de Planeación (GAPLAN), gaplan@gaplan.prefpoa.com.br y a la Comisión de Relaciones con la Comunidad (CRC), crc@gp.prefpoa.com.br; instancias encargadas de implementar el proceso.

¹¹ www.portoalegre.rs.gov.br

¹² La instancia gubernamental en Tlalpan encargada de operar el programa “Hacia un presupuesto participativo.”

¹³ El equipo de monitoreo se integro de ciudadanos voluntarios en darle seguimiento al programa de Hacia un Presupuesto Participativo en los tres años de operación.

de presupuesto participativo; la redistribución del presupuesto a partir de la participación ciudadana; la descentralización y el presupuesto participativo .

En el capítulo 3, se desarrolla el programa de Hacia un Presupuesto Participativo (HPP) en Tlalpan y se demuestra la hipótesis de esta tesis. Este capítulo se compone de cinco subcapítulos: aspectos socioeconómicos de Tlalpan; qué es y cómo se implemento HPP; la relación de la ciudadanía con el gobierno delegacional a partir de la implementación de HPP; la participación ciudadana en el programa; la descentralización y HPP.

En el capítulo 4, además del análisis comparativo de las similitudes y diferencias de ambos casos, se adelantan algunas conclusiones

En las conclusiones se trata cada caso por separado y se retoma la comprobación de las hipótesis con respecto a Tlalpan, señalándose las ventajas y limitaciones de la participación ciudadana en el programa Hacia un Presupuesto Participativo (HPP).

Las fuentes de información escrita se clasificaron en: bibliográfica y hemerográfica, documental de HPP, y jurídica. La primera se refiere a la obtenida de libros, manuscritos, revistas, periódicos, artículos y textos de la Internet. La segunda, a la información generada por las autoridades delegacionales, principalmente de Tlalpan durante el proceso: manuales, boletines, folletos, trípticos, volantes, periódicos murales, ponencias, informes, documentos y carteles. Y, la tercera, la jurídica, relacionada con la normatividad que regula algunas instancias de gobierno, la participación ciudadana y los ingresos y egresos en el Distrito Federal.

Se incluyen 15 anexos: 2 cédulas de cuestionarios, una aplicada a personas de la delegación; la otra a los integrantes del equipo de monitoreo¹⁴; 3 entrevistas realizadas a los personajes clave, al Dr. Gilberto López y Rivas, Jefe Delegacional, al Ing. Roberto Morales Noble, Director General de Enlace Territorial encargado de HPP y la tercera, al Dr. Carlos Imaz Gispert, Jefe Delegacional Electo, para la administración 2003-2006; 3 formatos para la presentación de la demanda de obra; una boleta de votación; 5 fichas de observación del proceso; y por último un volante de las acciones de gobierno de la Delegación.

¹⁴ El equipo de monitoreo se conformó con ciudadanos voluntarios, encargados de consolidar y darle seguimiento al presupuesto participativo.

CAPITULO 1

MARCO CONTEXTUAL Y CONCEPTUAL

CONTEXTUALIZACION DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Aunque en varios países de América Latina se ha implementado el proceso denominado *presupuesto participativo*, es en Brasil donde se han cosechado los mejores resultados, en esta investigación se realiza una referencia de las condiciones históricas y políticas que permitieron el surgimiento y trascendencia del presupuesto participativo en Porto Alegre.

En México, algunos gobiernos locales lo han aplicado, inspirados principalmente en las experiencias brasileñas, con lo que respecta a Tlalpan, se hace un bosquejo de las circunstancias en las que se inscribe el programa denominado *Hacia un Presupuesto Participativo*.

1.1 CONTEXTO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN PORTO ALEGRE

1.1.1 ANTECEDENTE HISTÓRICO

Ana Amelia Da Silva¹, comenta que la coyuntura que se inició a mediados de los años ochentas, vio promulgada la nueva constitución federal brasileña, la cual impulsó la elaboración de constituciones estatales y de leyes orgánicas para las ciudades. A pesar del movimiento entre las tendencias fuertemente conservadoras y las tendencias innovadoras que señalaron la elaboración de estas leyes, con ellas, se iniciaron tiempos que apuntaban hacia una actuación diferenciada de diversos actores y movimientos sociales, luchando por muy variados derechos colectivos, sociales y políticos.

Para Pedro Pontual, este largo proceso de reorganización de la sociedad civil en Brasil y del agotamiento del régimen autoritario, fueron años de importantes conquistas por parte de diversos actores sociales colectivos, en especial por los movimientos sociales. Este

¹ Profesora del Depto. de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo e investigadora de POLIS-Instituto de Estudios, Formación y Asesoría de Ciencias Políticas y Sociales –Sao Paulo.

fortalecimiento de la organización permitió la obtención de importantes conquistas en la Constitución de 1988, en el plano de los derechos sociales y de mecanismos institucionales que permitiesen la participación de la sociedad en la elaboración, gestión y fiscalización de políticas públicas y de los actos gubernamentales.

Considera, Pontual que el resultado efectivo de este proceso fue la introducción del artículo 204 Constitucional que en su inciso II garantiza “la participación de la población, por medio de organizaciones representativas en la formulación de las políticas y en el control de las acciones en todos los niveles.”²

Pontual retoma tres puntos que Giacomoni considera de carácter progresista y modernizador de la Constitución en el campo de la discusión presupuestaria. El primero es la devolución al legislativo de la capacidad de enmendar el presupuesto, después de 20 años sin que el poder legislativo pudiese concretamente influir en él; el segundo, la Constitución consagra en el ámbito federal la idea de que el presupuesto tiene que ser uno solo, que registrase todos los ingresos y gastos públicos con la idea de transparentarlo.

La tercera fue la implementación del sistema integrado de instrumentos, los cuales son el Plan Plurianual, que se elabora por cada mandato del ejecutivo, La Ley de Directrices Presupuestarias realizada cada año y la Ley Presupuestaria que aprueba los ingresos y gastos del ejercicio siguiente.

Considera Ana Amelia Da Silva que fue a partir de los trabajos para elaborar la nueva Constitución Federal que la gestión democrática de las ciudades [entendida como un nuevo modo de concebir la aplicación y control de las políticas públicas y de descentralización del poder] se convirtió en bandera de movimientos, diversas entidades y otros agentes sociales. Esto sucedió principalmente a partir de 1989, cuando fueron electas autoridades municipales de corte popular democrático.

En 1988 partidos de izquierda con un discurso democrático y popular conquistaron un número significativo de prefecturas³ inclusive grandes centros urbanos (los partidos de izquierda obtuvieron el 25% de la votación del electorado del país, siendo el PT el victorioso de las elecciones por su crecimiento relativo, ganando prefectos⁴ en cerca de 50

² Pedro Pontual, “O Processo Educativo no Orçamento Participativo: aprendizados dos atores da sociedade civil e do Estado”, p. 64. Tese de Doutorado, São Paulo; PUC/SP.

³ El equivalente a municipios.

⁴ Prefecto, similar a presidente municipal.

municipios como Sao Paulo, Porto Alegre, Vitoria, Belo Horizonte, Campinas, Santos, Santo Anduve, Sao Bernardo do Campo y otros. Para Félix Ruíz S., las victorias electorales en el ámbito municipal de 1988, anticiparon el agotamiento del modelo político utilizado para realizar la transición democrática de la dictadura militar al régimen civil. La alianza democrática (frente político del PMDB y el PFL) que había sustentado primero Tancredo Neves y después José Sarney en la presidencia de la República, experimentaba una fuerte caída de popularidad y una creciente dificultad para conducir una sociedad que se sumergía simultáneamente en la demanda y en las presiones democratizantes y redistributivas y en la hiperinflación.

Las ONG's tenían un fuerte trabajo con las comunidades de ahí la importancia de su participación en iniciativas de gobiernos locales.

Las luchas de los movimientos sociales, también tuvieron importante participación en las disputas del nuevo estatuto jurídico político del municipio, en las discusiones de autonomía y descentralización de los municipios y en la creación de mecanismo que permitiesen una democratización de la discusión del presupuesto público. Estas conquista en el plano de la Constitución Federal de 1988 se reflejaron también en el plano de los Constituyentes de los Estados y de las Leyes Orgánicas en diversos municipios del Brasil.

Comenta Ana Amelia Da Silva, que con las administraciones municipales electas en 1989 se produjo un proceso de inversión de prioridades de manera que se colocaron como metas principales patrones de mayor equidad para las ciudades denominadas “clandestinas” o “marginales”. De éstas administraciones han surgido varias propuestas sobre las subdivisiones urbanas. En las mesas de negociación colocaron otras dimensiones de las ciudades y la ciudadanía, lo cual –considera- ha sido fundamental para el progreso de la lucha de algunos movimientos, incluyendo su participación en la elaboración de propuestas alternativas de políticas públicas.

Para ella, las relaciones entre gestiones democráticas y movimientos sociales son una realidad muy nueva, llena de retos y dilemas. Subraya que actualmente la articulación de algunas demandas se presenta (en algunos casos) a través de movimientos que se unifican o articulan adoptando la forma de federaciones, con alto grado de representatividad y diálogo con diversas esferas gubernamentales, así sucede con La Unión de Movimientos de

Moradores en Sao Paulo, posiblemente el movimiento más significativo en todo el país, y en Porto Alegre, con La Unión de Asociaciones de Moradores de Porto Alegre (UAMPA).

Ana Amelia Da Silva dice que se ha publicado poco sobre las relaciones entre autoridades locales, políticas públicas y sociedad civil (incluyendo ONG's), sin embargo los debates han sido intensos en el seno del PT.

1.1.2 SOBRE EL PT

Con la reforma partidaria de 1979 impuesta por el régimen militar, el Partido de los Trabajadores (PT) es oficialmente creado en febrero de 1980.

El PT se fue consolidando como organización de masas y desarrolló mecanismos democráticos de participación interna. Priorizaba tanto el enraizamiento de los movimientos sociales como la acción político electoral y la conquista de cargos parlamentarios y ejecutivos.

El PT –dice Utzig- nunca fué un partido de la izquierda tradicional, pese a contar con varios grupos marxistas entre sus fundadores, surgió como una alternativa a la visión de la izquierda tradicional de los partidos comunistas brasileños⁵. Los miembros y líderes del PT provenían principalmente de nuevos movimientos (nuevo sindicalismo, movimientos sociales rurales y urbanos y de las comunidades eclesiales de base asociados a la iglesia católica) que se consolidaron mediante la lucha por la libertad, mejor salario, mejor nivel de vida a principios de los 80's, estos movimientos surgieron a partir de la lucha contra la dictadura brasileña.

Dicen Lucio Kowarick⁶ y André Singer⁷ que “el PT es un partido en que prevalece una apertura hacia las ‘bases’ significativamente mayor que en cualquier otra agremiación brasileña, aunque, al mismo tiempo, haya ocurrido un intenso proceso de burocratización y oligarquización.”⁸

Consideran que esa pluralidad muchas veces sectaria y antagónica, ha traído una enorme riqueza de experiencias inédita en la historia política brasileña, se trata de un partido

⁵ Cuando surgió el PT había dos partidos comunistas, el Partido Comunista do Brasil y el Partido Comunista Brasileiro.

⁶ En 1994 era Director del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Sao Paulo, Brasil.

⁷ Profesor del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Sao Paulo, Brasil.

⁸ Lucio Kowarick y André Singer. “La experiencia del Partido de los Trabajadores (PT) en la prefectura de Sao Paulo”. p. 154.

que con un gran número de militantes que en los años 80's ayudó a construir los movimientos sindicales y populares y al mismo tiempo fue construido por ellos.

En 1982, cuando después del golpe militar de 1964 por primera vez se realizan elecciones directas para gobernadores de los Estados, el PT aún sin una concepción completa político-electoral, entra a la disputa, estrenándose en el juego electoral con Lula como candidato al gobierno del Estado de Sao Paulo. En ese entonces se consideró esta acción, como una táctica para construir el poder popular para alcanzar el socialismo.

El relativo fracaso de las elecciones de 1982⁹ hace que los militantes sobrevaloren en un primer momento las luchas sindicales y populares en detrimento de la acción político institucional. En las elecciones presidenciales de 1984 donde el PT no participa, su acción se limita a denunciar las irregularidades de la transición pactada entre las élites, dándole una gran autoridad política como el único opositor legítimo de la Nueva República, principalmente después del fracaso del Plan Cruzado de 1986.

En 1985, el PT se presenta a las elecciones de la prefectura de Sao Paulo. En las elecciones municipales de 1988, el PT no sólo conquista la prefectura de Sao Paulo, también triunfa en importantes ciudades del Estado como Sao Bernardo del Campo, Santo André, Diadema, Campinas, Piracicaba e Santos, además de conquistar la capital de Río Grande do Sul, Porto Alegre y la Capital de Espírito Santo¹⁰.

La victoria en esas prefecturas trajo nuevos horizontes y desafíos al partido, la administración de ciudades enormes, con graves problemas.

A lo interno del PT se ha generado un debate sobre la forma de gobernar, Ana Amelia Da Silva alude a un documento denominado “El modo petista de gobernar” donde menciona las dificultades en las administraciones petistas, que el partido no identificó en el programa de gobierno, los conocimientos adquiridos durante la administración, falta de experiencia para enfrentarse al poder político y económico local, el bajo salario y poca preparación de los funcionarios, el proceso histórico de endeudamiento municipal y falta de fondos para las inversiones. El documento también considera la necesidad de cambiar el papel tradicional que los municipios desempeñan en la vida política brasileña.

⁹ A partir de este año aumenta el número de legisladores del PT en las Asambleas Legislativas de los Estados y en la Cámara de Diputados.

¹⁰ En ese año esos municipios concentraban el 29% del valor total de transformación industrial en Brasil.

1.1.3 LOS CONSEJOS

Dice Pontual¹¹ que en la década de los 70's y 80's en Brasil se produjo entre otros hechos, la emergencia de una multiplicidad de actores en la sociedad civil y se crearon condiciones favorables para la participación popular en la elaboración de políticas públicas, estos mecanismos fueron denominados genéricamente consejos de gestión. La temática de estos consejos se insertó en dos vertientes:

Los Consejos Comunitarios

Los Consejos Populares

Los consejos comunitarios, creados por el poder público para negociar demandas de los movimientos populares de cara a las crecientes movilizaciones populares especialmente de los residentes de los barrios periféricos de las grandes ciudades.

Nos comenta Pontual que en 1979 en Sao Paulo, el prefecto¹² decretó la creación de un consejo comunitario compuesto de asociaciones de clase, entidades, movimientos religiosos y asociaciones de barrio, después éste fue reestructurado por administraciones regionales para discutir el presupuesto municipal y captar demandas de diversas regiones que eran atendidas o no, según los criterios de la administración. También en el gobierno de Montoro (1982-1986) el proceso fue propuesto para todo el Estado de Sao Paulo adoptando como discurso oficial la participación y la descentralización; y como política gubernamental la acción comunitaria. Instituyéndose varios tipos de consejos, pero que en la práctica se constituían en espacios de ritualización de demandas e instrumentos de cooptación de liderazgos. También en Río de Janeiro y en Espírito Santo se crearon iniciativas de consejos a partir de 1982, como respuesta a las crecientes movilizaciones populares, dado el agravamiento de la crisis política y económica, donde el gobierno busca neutralizar la fuerza política de ciertas organizaciones populares.

La segunda forma de Consejos, denominados *consejos populares*, fueron creados – nos dice Pontual- a partir de los propios movimientos, sin una estructura formal y basada en acciones directas y sin ningún involucramiento institucional, a no ser el contacto con las

¹¹ Pedro Pontual, *Op. Cit.*, p. 62.

¹² Presidente municipal.

autoridades para presionar sobre las reivindicaciones con la propuesta de constituirse en fuerza política autónoma en relación con los partidos políticos y con el estado.

Surgiendo experiencias como Asamblea de Pueblos de Campinas (1979), Consejo Popular Municipal de Osasco (1980), Consejo Comunitario de Vitoria, Comisiones de Salud de la Zona Este y otras que provocaron intensos debates teóricos y políticos.

1.1.3.1 LOS CONSEJOS Y EL PT.

Al terminar la dictadura el PT comenzó hacer grandes esfuerzos para definir la propuesta que le presentaría a la sociedad brasileña, defendía tanto la reforma de las instituciones del sistema democrático representativo y la creación de nuevos canales de participación; los consejos populares¹³. La idea fundamental consistía en que al llegar al gobierno el PT compartiría el poder con los movimientos sociales y las instituciones de la sociedad civil a través de estos consejos. Los consejos populares serían un espacio para la participación mediante los cuales la población organizada presentaría sus demandas y, al mismo tiempo, controlaría el funcionamiento del gobierno, de esta manera los consejos constituirían poderosos instrumentos tanto para democratizar el Estado como para modificar sus prioridades.

Dice Eduardo Uzig¹⁴ que la propuesta de Consejos Populares estuvo influenciado de la oleada de revoluciones del siglo XX, la mayoría de ellas de los ideales marxistas, que llevaron a la práctica muchos consejos populares experimentales, por lo que considera indiscutible que estas teorías y experimentos inspiraron al PT, sin embargo éste no consideró crear los consejos en una situación de revolución sino al contrario en un contexto de normatividad democrática donde funcionarían todas las instituciones representativas.

La propuesta de democratización estatal mediante la creación de consejos populares fue parte central de la campaña de 1988, año en que el PT ganó las elecciones en muchas ciudades importantes de Brasil, entre ellas Porto Alegre.

¹³ Sobre todo en el ámbito local.

¹⁴ José Eduardo Uzig. *El presupuesto participativo en Porto Alegre: análisis basado en el principio de legitimidad democracia y el criterio de desempeño gubernamental.* (manuscrito)

Dice Tarso Genro¹⁵ que la visión dominante del PT consideraba que era necesario realizar una especie de “transferencia” de poder para la clase trabajadora organizada, con lo cual sería gradualmente sustituida la representación política tradicional vinculada a las urnas por la democracia directa. Sin embargo el programa de gobierno no preveía como operaría esa “transferencia” de poder, cómo surgirían las nuevas instituciones de poder popular, cómo se resolvería la relación con la Cámara de los Vereadores¹⁶.

El PT no había definido cómo se crearían estos consejos populares, de qué se encargarían y cómo funcionarían, además no había analizado cómo encajarían estos consejos dentro de la estructura administrativa existente; el PT tuvo que enfrentar estos desafíos cuando asumió el gobierno.

Desde el inicio la administración del PT, se enfrentó a la tarea de crear algún mecanismo participativo basado en la propuesta de consejos populares en una situación muy difícil¹⁷ y trabajando de cerca con el movimiento popular de la ciudad.

Sin embargo, las ideas fundamentales fueron que el proceso se concentraría en el presupuesto público, ya que éste era la pieza central de la acción del gobierno y a través de él, el gobierno ejerce la mayor parte de su autoridad, de modo que la idea era compartir el poder con la comunidad, por otro, el movimiento popular de Porto Alegre había exigido durante mucho tiempo que el gobierno transparentara el presupuesto.¹⁸

La idea esencial consistía en que el presupuesto participativo debía ser un sistema universal de participación directa, abierto a todos los ciudadanos de Porto Alegre.

Otra idea inicial fue que el presupuesto participativo no funcionaría como sustituto sino a la par de las instituciones del sistema democrático representativo¹⁹.

¹⁵ Prefecto de Porto Alegre en dos periodos, 1993-1996 y 2001-2004.

¹⁶ Poder legislativo municipal.

¹⁷ Utzig menciona que entre las principales dificultades es que el PT no tenía experiencia administrativa, se enfrentó a una poderosa oposición durante el primer año, el gobierno trataba de crear una nueva institución sin tener una idea clara de cómo funcionaría y la mala situación financiera de la alcaldía. José Eduardo Utzig, *El presupuesto participativo en Porto Alegre: análisis basado en el principio de legitimidad democrática y el criterio de desempeño gubernamental*. (manuscrito)

¹⁸ Es común que en Brasil como en muchos países de América Latina que el presupuesto es utilizado por el gobierno para estimular el clientelismo y favorecer intereses privados.

¹⁹ Para Utzig, el PT no tenía otra alternativa, no podría sustituir las instituciones representativas tras ganar las elecciones, ello hubiera significado la ruptura con la legalidad y una enorme crisis política.

1.1.4 SURGIMIENTO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN PORTO ALEGRE.

En el ambiente de 1988, en Porto Alegre existían elementos favorables al surgimiento de una propuesta como la del presupuesto participativo, había trayectoria política en el campo social, representado por el PT y los demás partidos aliados además de la experiencia de activismo social de organización y de lucha del movimiento comunitario de Porto Alegre. El nacimiento del presupuesto participativo en Porto Alegre - para Félix Ruíz Sánchez- obedeció a la combinación de esos dos elementos.

Ello explica el por qué de la no generalización de la experiencia del presupuesto participativo para otras capitales que también eran gobernadas por el PT.

En Porto Alegre la propuesta del presupuesto participativo nació de las circunstancias de la victoria electoral del Frente Popular encabezado por el PT en coalición con el Partido Comunista Brasileño, el Partido Verde, y el Partido Socialista Brasileño.

Aunque la plataforma de campaña de Olívio Dutra, candidato victorioso a la prefectura de esa ciudad defendiese la formación de un gobierno de trabajadores organizados en base a los consejos populares, el mecanismo que finalmente se implementó fue el de presupuesto participativo. De forma atribulada y confusa el primer año y después con más determinación, la administración reformuló la idea inicial de gobierno basada en los Consejos Populares. Se originó otra propuesta basada en la experiencia que la Unión de Asociaciones de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) que había desarrollado durante los años de gestión de Alceu Collares (PDT), antecesor de Olívio Dutra.

Las características principales de la propuesta de presupuesto participativo que fue implementada en Porto Alegre tomó como base por un lado, la plataforma democratizada de la gestión defendida por el PT y apoyada por la UAMPA, que representó un aprendizaje producto de la experiencia concreta de la práctica y de otro lado el resultado de la articulación y organización del movimiento comunitario de la ciudad.

Al respecto Félix Ruíz S., retoma a Leonardo Avritzer:

“...a proposta de orçamento participativo foi gerada na intersecção entre sociedade civil e administração estatal, o que possibilitou que a identificação de um tema contencioso – no caso o orçamento- fosse transformada em uma proposta de participação dos atores comunitários na elaboração do orçamento. É claro que, sem a contribuição decisiva da administração do Partido dos Trabalhadores na implementação da proposta, ela no haveria se tornado

realidade; mas é igualmente correto afirmar que a ausência do tema orçamento na proposta de governo do PT para a Prefeitura de Porto Alegre foi identificada pelo movimento comunitário. Quanto ao formato específico do OP²⁰, parece bastante claro que ele não possui uma autoria individual: ele não corresponde ao formato proposto pelo movimientos comunitários e nem tampouco ao formato proposto pelo PT. Ele é resultado de propostas feitas por cada um dos actores e das instituições disponíveis para implementá-las. É interessante também observar que a existência de uma proposta de múltiples autorias faz com que a colaboración entre administração local e sociedade civil seja mais acentuada.²¹

Se debe tomar en cuenta las condiciones sociales y políticas que favorecieron la implementación de este proyecto.

El proceso del presupuesto participativo en Porto Alegre inició en 1989²² en la gestión de Olívio Dutra, se profundizó a partir de 1993 en el gobierno de Tarso Genro. Con el prefecto Raúl Pont en 1997, se consolidó el presupuesto participativo y en el 2001 continuo con la segunda administración de Tarso Genro. Constituyéndose el presupuesto participativo como el principal instrumento y nuevo paradigma para la izquierda y las fuerzas democráticas nacionales e internacionales.

1.1.5 INFLUENCIA DE LA EXPERIENCIA DE PORTO ALEGRE.

Después de 20 años de la realización de la Primera Conferencia Mundial sobre Asentamientos Humanos (Hábitat I), las Naciones Unidas convocaron y realizaron en junio de 1996 en Estambul, Hábitat II.

Comenta Ubiratan de Souza²³ que previo al evento se realizó la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales, la delegación de Porto Alegre por medio del prefecto Tarso Genro presentó la enmienda de incorporar la experiencia del Presupuesto Participativo como una de las recomendaciones de la Declaración Final de la Asamblea Mundial para Hábitat II.

El Presupuesto Participativo fue seleccionado por el Programa de Gestión Urbana de la ONU (sección para América Latina) como una de las 22 mejores prácticas de gestión pública, además el comité técnico de la ONU –Hábitat II- escogió la experiencia de

²⁰ Por sus siglas en portugués Orçamento Participativo (OP). En español orçamento significa presupuesto.

²¹ Félix Ruíz Sánchez, Orçamento Participativo, teoría e práctica, p.25.

²² Dice Luiza Helena Moll que la experiencia pionera del presupuesto participativo fue la de Pelotas.

²³ Tarso Genro y Ubiratan de Souza. *Orçamento participativo. A experiencia de Porto Alegre*. 3ª. Ed. São Paulo. Ed. Fundação Perseu Abramo, julho de 1999, pp. 119.

presupuesto participativo como una de las 42 mejores prácticas de gestión urbana en el mundo.

La página electrónica de la alcaldía de Porto Alegre²⁴ señala que por ser un importante instrumento de participación popular, el presupuesto participativo es referencia para todo el mundo y conforme a la ONU, la experiencia es una de las 40 mejores prácticas de gestión pública urbana en el mundo. El Banco Mundial reconoce el proceso de participación popular como un buen ejemplo de acción común entre el gobierno y la sociedad civil. También –mencionan- este reconocimiento se manifiesta de otras formas, todo el año representantes de prefecturas brasileñas y extranjeras llegan a Porto Alegre con el objeto de conocer el presupuesto participativo, hablar con los líderes comunitarios y conocer las obras decididas por la población.

La experiencia de presupuesto participativo de Porto Alegre al ser considerada exitosa tanto por organismos internacionales como por partidos políticos, organizaciones sociales y gobiernos locales, se ha convertido en una referencia en el ámbito mundial sobre la participación ciudadana en la distribución del presupuesto.

Esta influencia se dio primero a lo interno del propio Brasil y después en los países de América Latina y en otros continentes.

No se cuenta con información precisa acerca de cuántos municipios desarrollan el presupuesto participativo en Brasil.

Según una publicación del Partido de los Trabajadores, intitulada proyectos del PT para Hábitat II, en 1996 existían 70 municipios de Brasil implementado el presupuesto participativo inspirados en el modelo de Porto Alegre.

En un registro realizado por la ONG FASE, se tiene que entre 1989 y 1992 habían realizado presupuesto participativo 12 municipios, entre 1993 y 1996, 36 municipios y en 2001 se tuvo un mapeo que 103 municipios lo aplicaron.

Dice Félix Ruíz S., que la aplicación en 103 municipios es poco si se compara con los más de cinco mil municipios brasileños.

²⁴ www.portoalegre.rs.gov.br

Población de los municipios brasileños que adoptaron el Presupuesto Participativo de 1997-2000.

Cuadro 1-1

Número de habitantes	Municipios
Hasta 20,000	31
20,000 a 100,000	33
100,000 a 500,000	30
500,000 a un millón	5
Más de un millón	4
Total	103

Fuente: Pesquisa FNPP, 2001 e IBGE-Contagem Populacional, 1996.²⁵

Para Eduardo Utzig²⁶ es imposible comprender el proceso de presupuesto participativo fuera del contexto histórico, político y social de Porto Alegre, por eso cualquier intento de implantar procesos similares debe tener en cuenta la importancia de considerar las particularidades sociales, culturales y políticas. El presupuesto participativo no puede ser reproducido en cualquier lugar, por lo que hay que emplear la universalidad de sus principios para su aplicación en otros lugares y no intentar aplicarlo esquemáticamente.

Para Pontual²⁷, la aplicación de prácticas que reciben el nombre de presupuesto participativo han trazado una diversidad de concepciones y metodologías que han provocado un debate mayor acerca de los objetivos, criterios y la dinámica de su funcionamiento.

1.2 CONTEXTO DE HACIA UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN TLALPAN.

La falta de legitimidad política del régimen político mexicano llegó a su máxima expresión cuando en las elecciones de 1976 para la presidencia de la República sólo participó el candidato oficial.

²⁵ Citado por Félix Ruíz Sánchez, *Op. Cit.* p.39.

²⁶ José Eduardo Utzig, El presupuesto participativo en Porto Alegre: análisis basado en el principio de legitimidad democracia y el criterio de desempeño gubernamental. (manuscrito) p. 7.

²⁷ Investigador del Instituto de Estudos Formação e Assessoria em Políticas Sociais, en Sao Paulo, Brasil.

En 1977, José López Portillo, presidente de la República, impulsó la reforma política, que consistió en flexibilizar los criterios legales para permitir la participación de nuevas agrupaciones políticas. Se legalizó al Partido Comunista Mexicano y accedieron nuevos partidos al Congreso.

Con esta reforma se inició un largo proceso de acuerdos entre las organizaciones de izquierda que más tarde culminaría con la formación en 1988 del Frente Democrático Nacional, que lanzó como candidato a la Presidencia de la República al Ing. Cuauhtémoc Cárdenas.

El frente electoral de 1988 aglutinó no sólo a organizaciones de izquierda sino también a miembros de PRI, constituyéndose en 1989, el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

El PRD se conformó fundamentalmente de tres tipos de grupos: por un lado los cuadros políticos formados en el seno del PRI que conformaron la corriente democrática la cual se escindió al no lograr que la candidatura de Cárdenas progresara en el seno del PRI; por otro lado, estaban los partidos políticos legales de origen socialista, la llamada izquierda legal, que se aglutinaba fundamentalmente en torno al Partido Mexicano Socialista (PMS), cuyo registro provenía del Partido Comunista Mexicano (PCM); sería el PMS el que cedería su registro al PRD; finalmente el tercer componente importante del PRD fue la llamada izquierda social, grupos políticos ligados con movimientos estudiantiles, urbanos y campesinos con planteamientos de izquierda de todos los matices, desde guerrilleros de los setentas hasta movimientos urbanos de carácter clientelar.

En 1994 y 2000, Cuauhtémoc Cárdenas fue candidato a la Presidencia de la República por coaliciones encabezadas con el PRD.

Una gran cantidad de activistas del PRD provenían de una tradición socialista y comunista, sin embargo la hegemonía ideológica la tenía la corriente expriísta, lo que marcó fuertes contradicciones en el seno del partido

Si bien desde un inicio se señaló como principal objetivo la transición democrática, ésta se entendió de distintas formas, para algunos como Porfirio Muñoz Ledo ésta significaba básicamente el establecimiento de una democracia liberal clásica, cuya realización sería producto de un pacto entre todas las fuerzas políticas con el gobierno establecido. Para otros como Cárdenas la transición implicaba el establecimiento de un

gobierno de salvación, es decir, descartaba toda posibilidad de un pacto con el gobierno. Pese a que nunca planteó alguna ruptura revolucionaria la mayor parte de los grupos de izquierda en el seno del PRD apoyaron la postura de Cárdenas, manteniendo una posición dominante en los primeros años del partido.

De 1989 a 1997 el PRD promovió una serie de reformas, para que el Distrito Federal (DF) se constituyera en un estado más de la Federación: donde el ejecutivo y los delegados fueran electos mediante la vía electoral²⁸, además de promover la creación de un órgano local que legislara sobre los asuntos de la ciudad.

Desde 1989 se ha ido conformando la Asamblea Legislativa, teniendo cada vez más atribuciones.

En 1997 es elegido Cuauhtémoc Cárdenas como el primer Jefe de Gobierno del DF y en el 2000 se eligen por primera vez a los delegados en cada demarcación, obteniendo el PRD, la mayoría de las delegaciones.

Desde 1997 a la fecha la administración pública se ha convertido en el principal reto de los cuadros perredistas.

El PRD se ha enfrentado a la tarea de gobernar sobre tres premisas fundamentales: la austeridad, el combate a la corrupción y el respeto a las leyes. En el partido no existe una idea unificada de cómo gobernar, ni tampoco una concepción uniforme de la relación entre el gobierno y la ciudadanía, lo que hace imposible tener un perfil unificado a nivel nacional de su papel ante estos problemas. Cada administración delegacional, municipal o estatal establece su propia forma de gobernar y de relacionarse con la ciudadanía, la cual suele cambiar de una administración a otra, aunque sean del mismo partido.

1.2.1 ORIGEN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN TLALPAN.

Al preguntarle al Dr. Gilberto López y Rivas sobre el surgimiento de la idea de implementar el presupuesto participativo en Tlalpan contestó:

Nosotros, fuimos el primer gobierno electo en Tlalpan y cuando discutimos ¿Qué características iba a tener nuestro gobierno?, partimos de la idea que teníamos que tener un sello, algo que nos distinguiera del resto de los gobiernos. Cuando la Izquierda llega al poder a través de las elecciones se requiere que sea reconocida como tal, de que no se vea al gobierno como una administración sino que se vea como una práctica política encaminada a

²⁸ El presidente de la República nombraba al ejecutivo o regente del DF y a su vez éste nombraba a los 16 delegados.

cambiar la sociedad y el entorno. Nosotros buscamos en la experiencia de los gobiernos de Izquierda de América Latina, ese algo que nos distinguiera y encontramos en el caso de Uruguay, particularmente en la Ciudad de Montevideo, donde el Frente Amplio ha mantenido varios años el gobierno, en el caso de Porto Alegre, Brasil donde el PT también ha estado gobernando la ciudad, Porto André, varias ciudades en el interior del Brasil y también la experiencia de Centro América en algunas ciudades de Nicaragua, del Salvador donde la Izquierda llegó al poder, ahí nosotros escuchamos por primera vez lo de presupuesto participativo, de esta manera los primeros meses de gobierno trajimos expertos en la materia que prepararon un taller seminario con la ciudadanía y con los funcionarios para poner en práctica en Tlalpan esta experiencia adaptándola a las condiciones propias del DF y con las características de una Delegación que no es un municipio, un estado. Esta experiencia formaba parte de otros elementos de caracterización que nosotros nos hacíamos, entra dentro de una marco que sería experiencias de democracia directa, dentro de los cuales estaba y está la revocación del mandato, la rendición de cuentas, la transparencia, la información a la ciudadanía permanentemente, en este sentido, el presupuesto participativo habría que enmarcarlo dentro, de un contexto muy amplio de democracia directa que nos hace ver el gobierno desde una perspectiva integral, gobierno democrático de Izquierda; significa concebir al gobierno como una experiencia que debe cubrir todos los espacios, no es una administración de la crisis, no es una reproducción del sistema, no es una rutinización, es la ruptura de todo esto, tratar de influir en la ciudadanía la idea de que pueden gobernar, como se dice pueden empoderarse, aunque no me gusta el término, es decir pueden conquistar el poder, lo que nosotros en la Izquierda llamamos conquistar y construir el poder popular. Nosotros quisimos hacer una experiencia de poder popular. El presupuesto desde esta perspectiva era uno más de los elementos con los que nosotros pensamos gobernar. También está la desmitificación de las estructuras del poder...²⁹

Por lo que podemos afirmar que la aplicación del presupuesto participativo en Tlalpan es producto de la influencia de estas experiencias de otros países de América Latina y de la preocupación de caracterizar a la administración como un gobierno de Izquierda.

MARCO CONCEPTUAL.

Una vez contextualizados tanto el presupuesto participativo en Porto Alegre como Hacia un Presupuesto Participativo en Tlalpan, se definen los conceptos que se emplean en este estudio: democracia, presupuesto, participación, ciudadanía, gobierno local y descentralización.

De manera breve se analiza el papel del Estado en la economía y democracia, con la finalidad de relacionar ambos aspectos, en la forma como se distribuye el presupuesto, definiéndose Estado y presupuesto.

²⁹ *Vid.*, anexo no. 3, entrevista al Dr. Gilberto López y Rivas, Jefe Delegacional en Tlalpan 2000-2003.

También se definen la democracia, participación y ciudadanía, por que son los conceptos cruciales para el análisis del presupuesto participativo.

Otro aspecto que se indaga es la relacionada con las facultades, atribuciones, competencias y recursos que debe tener un gobierno local, definiéndose la descentralización y gobierno local.

1.3 EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA.

1.3.1 EL ESTADO Y LA ECONOMÍA

Intentar definir al Estado es difícil, sobre todo por las distintas concepciones que de él existen. El objetivo no es analizar exhaustivamente el concepto de Estado sino plantear algunos conceptos que nos sirvan de referente.

Para O'Donnell, el Estado:

“...es un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden y en última instancia lo respalda con una garantía coactiva centralizada, sobre un territorio dado. Muchas de éstas relaciones se formalizan en un sistema legal surgido del Estado y respaldado por él. El sistema legal es una dimensión constitutiva del Estado y del orden que éste establece y garantiza en un cierto territorio”

Agrega:

“La ley tiene sus expresiones organizativas propias, sumamente ritualizada e institucionalizadas, en las democracias contemporáneas, ...el congreso y el poder judicial son la encarnación organizada perceptible de ese fenómeno más amplio que es la efectividad social de la ley.”³⁰

Para Jaime Osorio el actual Estado latinoamericano es un campo de fuerzas que expresa “los intereses de unos pocos”:

“...El Estado es la única institución en la sociedad que permite que intereses de pocos aparezcan como intereses de muchos, como intereses generales, como intereses de todos, como intereses de la nación.”³¹

Para Lenin “El Estado no es sino una máquina para la opresión de una clase por otra.”³²

³⁰ Citado por Edgardo Lander. *La democracia en las ciencias sociales latinoamericanas contemporáneas*, 1996, p.44.

³¹ Jaime Osorio, “Paradojas de la política y de la democracia en América Latina. Una crítica a la Teoría de la transición democrática”, 2001, p. 399.

Para Pablo González Casanova “El Estado es el poder de disponer de la economía.”³³

El pensamiento neoliberal insiste en un Estado menos interventor en la economía, lo que significa que la iniciativa privada debe encargarse casi en su totalidad de la organización de la producción.

Con ello se justifica la eliminación o reducción del gasto público (básicamente el social), debido a que la iniciativa privada satisfecería la mayoría de las necesidades de la población.

La educación, salud, servicios, cultura, subsidios a la producción, etc., dejarían de ser cubiertos por el Estado. Al respecto Alan Wolfe citado por Jaime Tamayo sostiene que:

“Quienes abogan por un menor gasto gubernamental en los programas sociales, saben lo que hacen, pues dada la función de acumulación del Estado, la única manera en la que puede reducirse la actividad gubernamental es por medio del ataque al punto más democrático, que es la política del bienestar social. Lo que esta en juego no es una obstrucción llamada *gasto o política* sino las necesidades sociales de la gente real. Por consiguiente, la estrategia política más inmediata para la gente común tendría que dirigirse tanto hacia la preservación como hacia la expansión de los servicios del gobierno.”³⁴

Para Tamayo lo que se intenta es dismantelar el Estado del bienestar y sustituirlo por un Estado de caridad.

Al respecto también Eduardo Ruiz Contardo afirma “la disminución del gasto social,... hace desaparecer las políticas distributivas en las que descansan servicios básicos como educación, salud, seguridad social.”³⁵

El papel principal del Estado debería ser el de corregir los grandes desequilibrios que genera el actual modelo económico, como dice Ana María Bejarano:

“...los cambios recientemente introducidos en el modelo de desarrollo, lejos de producir una mejor distribución de la riqueza han acentuado, por lo menos en el corto plazo, los rasgos concentradores y excluyentes del crecimiento económico, ...De allí que el Estado Latinoamericano no pueda renunciar del todo a su papel de correctivo de los grandes desequilibrios sociales a través de su capacidad redistributiva.”³⁶

¿De qué manera el Estado puede corregir o mejorar esa redistribución del ingreso?.

Una de las formas es mediante el gasto público.

³² Lenin, V.I. “*La Revolución proletaria y el renegado Kautsky*”, 1972, p. 40.

³³ Pablo González Casanova. “La crisis del Estado y la lucha por la democracia en América Latina”, 1993, p.183.

³⁴ Jaime Tamayo, “La socialdemocracia y el populismo en México”, 1993, p.370.

³⁵ Eduardo Ruiz Contardo. “Notas sobre la neoligarquización de la dominación política”, 1999, p.7.

³⁶ Edgardo Lander, *Op. Cit.*, p.43-44.

1.3.1.1 EL MECANISMO DEL PRESUPUESTO.

Antes de exponer el mecanismo de presupuesto retomaremos algunos conceptos de presupuesto:

Para Sáinz de Bujanda:

“...el presupuesto del Estado, ...viene a ser como un plan u ordenación racional de la actividad financiera del Estado, el cual plan o la cual ordenación abarcaría el ciclo financiero completo, que comienza en el momento en que el Estado extrae riquezas de las economías de los particulares, convirtiéndola en ingresos para cubrir los gastos inherentes a su finalidad de satisfacer necesidades públicas, y termina cuando los ingresos se han transformado en servicios públicos o en rentas entregadas por el Estado a las economías privadas.”³⁷

Desde el punto de vista legal para Juan Ugarte el presupuesto es:

“...el cálculo de los ingresos que el Estado espera recaudar mediante la aplicación de su sistema legal tributario y, por otro lado, una autorización para poder ejercer los respectivos gastos, determinando prioridades.”³⁸

Bajo esta visión legal, Ugarte retoma otro concepto de presupuesto de Sáinz de Bujanda “...el acto legislativo mediante el cual se autoriza el monto máximo de los gastos que el gobierno puede realizar durante un periodo de tiempo determinado, en las atenciones que detalladamente se especifican, y se prevén los ingresos necesarios para cubrirlos.”³⁹

Estos conceptos de presupuesto⁴⁰ nos dan la pauta para abordar el análisis del mecanismo del presupuesto como redistribuidor del ingreso, retomaremos la obra sobre el estudio de la economía pública de Benjamín Retchkiman.⁴¹

La economía pública dice Retchkiman, tiene una posición intermedia entre la economía y la política. Se compone de dos principios organizativos: el mecanismo de mercado y el mecanismo de presupuesto, ambos son maneras distintas de asignar recursos.

³⁷ Juan Ugarte. *La reforma municipal*, 1985, p.72-73.

³⁸ *Ibid.*, p. 73.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Retomamos algunos conceptos que serán de utilidad:

Gasto público, son los egresos del gobierno ya sea municipal, estatal o nacional; se distingue de los gastos de los individuos en que no necesita ser cubierto por quien lo eroga, ni producir una utilidad monetaria. Benjamín Retchkiman. *Introducción al estudio de la economía pública*, p.68.

Impuesto, un pago obligatorio del sector privado a los organismos gubernamentales, con el propósito expreso de servir para la satisfacción de necesidades colectivas. Benjamín Retchkiman, *Op. Cit.* p.128.

Deuda Pública, es la obtención de poder de compra de los gobiernos locales entregando voluntariamente por quienes lo poseen, pueden ser entidades gubernamentales nacionales o extranjeras, instituciones privadas organismos y personas, recibiendo a cambio un instrumento o promesa de pago. Benjamín Retchkiman, *Op. Cit.*, p.128.

⁴¹ Benjamín Retchkiman. *Introducción al estudio de la economía pública*, 1976, pp 357. Aunque esta obra fue escrita a mediados de los 70's, en un contexto de estado del bienestar, aporta elementos teóricos sobre el papel del estado en la economía.

Las expectativas de utilidades y las directrices de la demanda son en las que se basa el mecanismo de mercado, mientras que el mecanismo del presupuesto está orientado a conseguir el desarrollo económico, y la eliminación de las recurrentes tendencias a las concentraciones del ingreso, la riqueza y la redistribución; éste último aspecto se relaciona con los impuestos y quienes se benefician de los gastos gubernamentales; por lo que éstas decisiones son de carácter político, la distribución de la carga impositiva, qué tipos de servicios se prestarán y quiénes serán los beneficiados de los mismos.

Para Retchkiman:

“La naturaleza política de las decisiones económicas gubernamentales no se ubican fuera del círculo de la economía: los egresos del Estado compiten con los gastos privados por los recursos que tiene la comunidad; los impuestos desvían medios de compra del sector privado al público, y ambos, es decir los beneficios derivados de los gastos del gobierno y los recursos de que no disponen en el sector privado por la imposición, afectan la distribución del ingreso real.”⁴²

Por lo que las operaciones de la economía pública a través de gravámenes afectan el nivel total de la actividad económica.

Retchkiman menciona la forma en que se basan el mercado y el presupuesto para satisfacer necesidades:

“El mercado compara la importancia de los recursos con la de las necesidades en términos monetarios: costos y precios de mercado; el presupuesto parangona la importancias de los recursos con la de las necesidades, en términos sociales: costos y precios sociales.”⁴³

Para él, es más apropiado emplear el término de economía pública⁴⁴ que el de finanzas públicas definiéndola como aquella que trata “...la manera en que se obtienen los objetivos gubernamentales y también del modo en que se llega a decisiones del sector público de la economía y como estas decisiones son ejecutadas y controladas.”⁴⁵ Teniendo ésta cuatro funciones: a) La satisfacción de necesidades sociales; b) La distribución del ingreso y la riqueza; c) La estabilidad económica; y d) El desarrollo económico.

Esta investigación se ubica en la función de la distribución del ingreso, centrándose específicamente en la redistribución del presupuesto.

⁴² *Ibid.*, p.20.

⁴³ *Ibid.*, p.20.

⁴⁴ Afirma que el término de finanzas públicas, no describe ningún campo particular de conocimiento y se presta a la confusión, para él, debería utilizarse el de economía pública.

⁴⁵ Benjamín Retchkiman, *Op. Cit.*, p.22.

Plantea Retchkiman que antes de asignar los recursos es necesario saber cuáles son las necesidades públicas, es decir definir las y determinarlas, aclarando que la satisfacción de las necesidades sociales por medio del Estado no implica necesariamente que el gobierno realice la producción de satisfactores, lo que puede hacer en algunos casos; la esencia es que por medio de los gastos presupuestarios sean satisfechas las necesidades sociales.

Define las necesidades colectivas como “...las que se satisfacen en conjunto y en cantidades iguales; las acepten o no; no puede cobrarse un precio por su satisfacción y no les es aplicable el principio de exclusión.”⁴⁶

Se refiere al principio de exclusión, cuando para disfrutar del producto se tiene que cubrir el precio requerido, en caso contrario, no se tiene acceso a él.

¿Cómo determinar las necesidades colectivas? Al respecto plantea lo siguiente:

“...si el mecanismo de mercado no da las condiciones para conocer las preferencias de los consumidores en materia de necesidades colectivas se deberá recurrir al principio del presupuesto, en el cual se llega a decisiones por medio de procesos políticos: los ciudadanos podrán escoger entre varios programas presupuestales, así como entre planes impositivos diferentes, y votar por el que más le convenga, ya que saben que una vez que se transforme en ley les será aplicado sin distinciones de ninguna especie.”⁴⁷

Este es el objetivo esencial de la presente investigación, cómo se redistribuye el presupuesto con la participación de la ciudadanía.

Señala que al cubrir las necesidades sociales se debe considerar el equilibrio del presupuesto, es decir que los recursos destinados al uso público deben ser iguales a los retirados del sector privado. Sin embargo también se deben tomar en cuenta los gastos para el consumo corriente y de inversión, por lo que se puede tener un presupuesto deficitario, que en varios de los casos se cubre con la creación de deuda pública.

Para él, es importante que en una comunidad los servicios públicos mantengan paridad con la producción privada, lo que significa una planeación integral del desarrollo, sin embargo en casi todos los países de América Latina esta planeación no existe.

Insiste que las preferencias en lo que respecta a los servicios públicos necesarios para la población, se deben determinar por medio del voto en un proceso democrático, generando una estrecha relación entre economía y política.

⁴⁶ *Ibid.* p.28.

⁴⁷ *Ibid.* p.29.

Para el autor el problema de la redistribución del ingreso implica una serie de conceptos; la igualdad, equidad y el monto de lo distribuido (ingreso nacional). Considera que, “en una sociedad democrática capitalista *se hace obligatoria la intervención del Estado para corregir los resultados de la distribución que tal propiedad determina* [subrayado mío]...el uso del mecanismo del presupuesto parece darle mejor solución...”⁴⁸. Descarta la igualdad subjetiva del bienestar.

Retchkiman dice que la demanda del gasto público depende de varios factores mencionando los siguientes:

- a)Urbanización
- b)Industrialización
- c)Distribución del ingreso
- d)Clima
- e)Nivel de alfabetización de la población
- f)Composición de la población por edades
- g)Tradiciones regionales
- h)Monto de servicios privados alternativos ofrecidos
- i)Habitación

Los asentamientos humanos irregulares generan una fuerte demanda del gasto público por la nula o escasa infraestructura urbana con la que cuentan.⁴⁹

Para Alan Rouquie⁵⁰ este fenómeno de asentamiento irregular en América Latina es masivo y creciente generado básicamente por dos factores; la migración del campo a la ciudad, como reflejo del desempleo rural y la pauperización de la población urbana por la falta de vivienda y empleos.

Señala Rouquie:

“La ausencia de servicios colectivos y de un mínimo de infraestructura están en la lógica de ese urbanismo salvaje. La administración de las ciudades, así lo quisieran los poderes públicos, no pueden adaptarse a un crecimiento no programado que a veces ocurre brutalmente y por sorpresa. Todas las grandes metrópolis latinoamericanas rozan la catástrofe presupuestaria, y permanecen impotentes ante el incontrolable caos urbano...”⁵¹

⁴⁸ *Ibid*, p.34.

⁴⁹ En nuestros casos de estudio, Tlalpan y Porto Alegre, se da este fenómeno de asentamientos irregulares.

⁵⁰ Alan Rouquie, *América Latina, Introducción al extremo occidente*, p.365.

⁵¹ *Ibid.*, p.370.

Estos asentamientos irregulares que caracterizan a la mayoría de las ciudades de América Latina incrementan la demanda del gasto público⁵².

1.4 LA DEMOCRACIA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1.4.1 EL ESTADO

Uno de los temas más controvertidos es el papel que debe desempeñar el Estado en las democracias latinoamericanas, Ana María Bejarano señala:

“...las sociedades latinoamericanas lejos de hacerse más homogéneas tienden a hacerse cada vez más heterogéneas y complejas, ...frente a ella y dada la débil constitución de la sociedad civil en el continente, el Estado no puede, tampoco ahora renunciar a *su papel de regulador del conflicto y garante de la conformación de un orden social*. [subrayado mío]”.⁵³

Para Bejarano el Estado ha jugado y seguirá jugando un papel protagónico en el desarrollo de las sociedades latinoamericanas considera que “es necesario recuperar al Estado para fortalecer la democracia.”⁵⁴

Dada la heterogeneidad y complejidad de las sociedades latinoamericanas el Estado puede garantizar acciones correctivas de las grandes desigualdades sociales.

Con respecto a la insistencia de reducir al Estado O'Donnell advierte, que se confunde la dimensión del tamaño del Estado con la fortaleza del mismo “Un Estado fuerte, independientemente del tamaño de sus burocracias, es un Estado que establece con eficacia esa legalidad y que no es percibido por la mayoría de la población sólo como un ámbito para la persecución de intereses particularistas.”⁵⁵, para este autor, los intentos actuales de reducir el tamaño y deficiencias del Estado (como burocracia) también están destruyendo al Estado en tanto en la ley como en su legitimización ideológica.

1.4.2 LA DEMOCRACIA Y SU CONCEPTUALIZACIÓN.

Las concepciones de democracia son diversas y más cuando se confrontan las de Occidente y América Latina.

⁵² Para el concepto de gasto público, *vid.* el pie de nota no.36.

⁵³ Edgardo Lander, *Op. Cit.*, p.43-44.

⁵⁴ *Ibid.*, p.44.

⁵⁵ *Ibid.*, p.45.

Eduardo Ruiz Contardo, señala:

“Existe toda una serie de versiones sobre la democracia. En general, obedecen a visiones comprometidas con una determinada concepción de la sociedad, es decir de relaciones económicas, sociales y políticas que a su vez corresponden a una condición de poder.”⁵⁶

Jaime Osorio⁵⁷ hace referencia a Norberto Bobbio, quien sostiene que la democracia procedimental es la que mejor se compatibiliza con el liberalismo, por el sustento individual que la sostiene y por la tajante ruptura que establece entre el espacio político electoral y la economía real, por lo que la democracia sólo sirve para determinar los relevos del personal político en la administración del Estado, pedirle que resuelva problemas como la pobreza están fuera de su competencia.

Beatriz Stolowicz, considera que el liberalismo como proyecto político legitima la desigualdad económico-social y controla participación de los explotados en las decisiones públicas, afirmando que el capitalismo puede coexistir con la democracia en la medida que la participación de las masas no ponga en riesgo el poder.

Para Jaime Osorio reducir la democracia a aspectos puramente procedimentales, termina con su esencia de convertirla en una forma de organización política que permita a la población modificar ciertos aspectos de la vida social, particularmente la economía. Para él la democratización supone un creciente conocimiento, participación e injerencia de la población en los asuntos públicos, sin embargo en América Latina los procesos de movilización y participación democrática han sido acompañados de una fuerte concentración de la toma de decisiones, las que quedan reducidas a núcleos muy acotados en el territorio estatal y a actores sociales específicos.

Sartori define a la democracia como “...un tejido de procesos de adopción de decisiones realizado por diversas unidades.”⁵⁸

Para Alain Touraine:

“La democracia no es sólo un mercado político competitivo: supone, en cambio que cada individuo pueda conducirse como ciudadano, es decir que pueda establecer lo más directamente posible una relación entre la defensa de sus intereses o de sus ideas y las leyes o decisiones políticas que definen el marco de la vida colectiva.”⁵⁹

⁵⁶ Eduardo Ruiz Contardo, *Op. Cit.*, p.2.

⁵⁷ Jaime Osorio *Op. Cit.*, 2001, pp.40-408.

⁵⁸ Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*. 1ª. Ed. 1988. Madrid Ed. Alianza p.35.

⁵⁹ Edgardo Lander, *Op. Cit.*, p.37.

Para Edgardo Lander en el ámbito de la vida colectiva, la democracia política no ha estado acompañada de cambios ni de mecanismos de toma de decisiones ni en el contenido de las políticas económicas, produciéndose un divorcio entre los mecanismos de generación de decisión y legitimidad política y los mecanismos de diseño y gestión de políticas macroeconómicas.

Dice que la desigualdad en la medida en que pasa a ser parte de la naturaleza de las cosas, desaparece como problema, pareciera que la estabilidad de la democracia requiere que no se apele a la igualdad ya que se cataloga como amenaza a la democracia y la gobernabilidad.

Beatriz Stolowicz, dice:

”la democracia es una forma de relación social y política que permite a los miembros de una sociedad acceder a los bienes materiales y culturales por ella generados, lo cual se logra por una capacidad decisoria mayoritaria en relación a dichos productos sociales...”⁶⁰

Para ella no tiene validez plantear en abstracto las posibilidades de desarrollo democrático en el capitalismo ni negarlas en absoluto, la posibilidad de que una sociedad pueda disponer socialmente de la riqueza, depende de las relaciones políticas que no son neutras en términos de intereses sociales.

Para Guillermo Bonfil Batalla, cuando se habla de democracia, el reto principal es el de asumir y propiciar la democratización de las capacidades de decisión, lo que implica la democratización del poder, es decir “aceptar y propiciar que cada uno de los grupos, pueblos, sectores que forman nuestras sociedades sean capaces de tomar sus propias decisiones y todos los demás seamos capaces de aceptarlas, de respetarlas, de reconocerla...”⁶¹

Para efectos de esta investigación entendemos por democracia, *el proceso donde los ciudadanos mediante su participación deciden sobre los asuntos públicos de su comunidad*⁶².

⁶⁰ Beatriz Stolowicz, “Democracia y gobernabilidad: perspectivas de la Izquierda, ofensiva ideológica de la Derecha”, 1997, p. 39.

⁶¹ Edgardo Lander, *Op. Cit.*, p.72.

⁶² Elaboración propia, a partir de la consulta de los autores mencionados.

1.4.3 DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD

Stolowicz afirma que la democracia de mercado es un modelo de gobernabilidad, es en esencia el resultado de lograr obediencia de los gobernados para que un gobierno gobierne con eficacia y eventualmente con legitimidad, dice:

“La estabilidad política no garantiza el desarrollo democrático. Puede incluso ser antagónica a él. No es igual la estabilidad de un sistema político por la vía de impedir que la mayoría de la sociedad decida sobre su destino, que la estabilidad de un sistema político que expresa y procesa adecuadamente las decisiones mayoritarias.”⁶³

En la versión neoliberal del capitalismo latinoamericano, cualquier avance democratizador, es un factor de ingobernabilidad.

Por lo que democracia y gobernabilidad no son similares, para ella la democracia presume que lo económico es materia de negociación y de decisiones mayoritarias en función de una mayor igualdad social, mientras que la gobernabilidad busca la estabilidad del sistema tomando la realidad económica como un dato que no se modifica y además se debe preservar para lo cual enfatiza los mecanismos de control.

Considera que la creciente miseria y descomposición social son factores de gobernabilidad, porque además de producir apatía política, incrementa las conductas delictivas de los pobres y con ello la percepción de inseguridad, con lo que se aplican medidas coercitivas y prácticas autoritarias.

Sin embargo comenta que ciertos sectores de izquierda críticos al neoliberalismo y con aspiraciones de justicia social, comparten el discurso de la gobernabilidad, bajo la lógica de que es posible un incrementalismo democrático desde el propio sistema, bajo sus reglas del juego.

Las Naciones Unidas conciben a la gobernabilidad como la manera de solucionar los conflictos de forma armoniosa, este concepto fue brindado por un funcionario de la PNUD⁶⁴ “es la suma de valores, instituciones y reglas de una democracia, que privilegia la negociación sobre la confrontación y permite asumir y solucionar los conflictos de una manera constructiva.”⁶⁵

⁶³ Beatriz Stolowicz, *Op. Cit.*, p. 45.

⁶⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

⁶⁵ Carmelo Angulo Barturen, “Intervención en el seminario sobre descentralización y participación ciudadana en Centroamérica”, 1999, p. 12.

Esta concepción de gobernabilidad, no contempla los distintos intereses políticos y diferencias económicas de las sociedades latinoamericanas.

1.4.4 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1.4.4.1 LA PARTICIPACIÓN

Para Sartori la participación no tiene otro significado que el de tomar parte en persona, teniendo de ésta una concepción bastante operativa, “la participación es una proporción que puede expresarse como una fracción y relacionarse con una frecuencia”⁶⁶ aclarando que la participación es tomar parte de manera notable, auténtica y efectiva sólo en pequeños grupos (difícilmente más allá de un tamaño de Asamblea).⁶⁷

Margaret Conway define la participación política como:

“las actividades de los ciudadanos que intentan influir en las políticas gubernamentales. Esas actividades pueden ejercerse para apoyar las políticas, autoridades o estructuras existentes o para buscar un cambio en cualquiera de ellos.”⁶⁸

Para ella el grado y forma de participación política del ciudadano están influidos por circunstancias sociales como son: la forma de vida, tipo de barrio que habitan, grado y tipo de educación, tipo de trabajo, ingresos, oportunidades. La participación varía con la experiencia de los ciudadanos y con el nivel social cuyo componente más importante, considera, es la educación.

Sin embargo, para Conway, la ley puede inhibir o incentivar la participación, hay leyes que exigen el punto de vista de la ciudadanía durante el proceso de toma de decisiones.

Conway dice:

“si es que se va a lograr una participación democrática, no es suficiente únicamente la presencia de instituciones representativas. La democracia exige participación, y ésta no puede ser asumida solamente por las instituciones políticas.”⁶⁹

Retoma a Carole Pateman donde ésta afirma:

⁶⁶ Sartori, Giovanni, *Op. Cit.*, p. 286.

⁶⁷ Para Sartori uno de los problemas principales que enfrenta la democracia es la gran cantidad de personas o sociedad de masas que hay que consultar, por lo que la democracia directa es imposible. Considera que para que la participación sea efectiva debe organizarse en grupos pequeños o comités relacionados con otros grupos.

⁶⁸ Margaret Conway M., *La participación política en los Estados Unidos*, Ed. Gernika, 1988, p.13.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 200.

“La función principal de la participación en la teoría de la participación democrática es ...educativa... incluyendo tanto el aspecto psicológico como la capacitación democrática y el aprendizaje de los procedimientos, ...para que exista una sociedad democrática es necesario una sociedad participativa, por ejemplo una sociedad en la que todos los sistemas políticos se hayan democratizado y se produzca la socialización a través de la participación en todas las áreas.”⁷⁰

Para Conway la teoría participativa significa participación igualitaria en la toma de decisiones e igualdad política significa igual poder en la determinación de los resultados políticos, como consecuencia no solamente tiene que haber cierto tipo de decisiones y de política, sino también una maximización del potencial humano para todos los ciudadanos.

Para Samuel P. Huntington, la participación política popular, dejada sola, lleva a la inestabilidad y a la violencia debido a que genera aspiraciones y expectativas en el pueblo, que no necesariamente puede satisfacer a los grupos dominantes.

Con lo que se daría un proceso denominado por Gino Germani de movilización e integración refiriéndose a la movilización como:

“el proceso psicológico a través del cual grupos sumergidos en la pasividad, ...alcanzan niveles de *aspiración* [subrayado mío] distintos de los fijados por ese patrón preexistente, y consecuentemente, en el campo político, llegan a ejercer actividad. Esta obviamente produce participación, intervención en la vida nacional.”⁷¹

Generándose un proceso de integración, entendiéndose por ello “una particular intervención de los grupos movilizados.”⁷²

Por lo que para Huntington, la participación popular para que sirva debe ligarse a los procesos decisorios de los gobiernos, la participación se convierte en una política de control gubernamental. Es decir que la participación debe estar canalizada y controlada, para que por un lado, no genere conflictos y segundo para que sirva a las políticas gubernamentales.

Para Orlando Fals Borda “la participación implica una relación entre individuos que son conscientes de sus actos y que comparten determinadas metas de conducta y de acción. Para que sea eficaz y auténtica, esta relación necesita plantearse como entre iguales...”⁷³

Fals afirma que “No es frecuente hallar gobiernos generosos y autocríticos que permitan la construcción de contrapoderes populares que influyan abiertamente en el

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Gino Germani, “De la sociedad tradicional a la participación total”, p. 344-345.

⁷² *Ibid.*, p. 345.

⁷³ Orlando Fals Borda, “Reflexiones sobre democracia y participación”, 1986, p. 10.

proceso político y económico de abajo hacia arriba, ni funcionarios que más y más vayan reconociendo el papel catalítico, ...que deben desempeñar en el cambio social.”⁷⁴

La existencia de niveles de gobierno regionales y locales más cercanos a la gente han sido considerados como condición para la democracia participativa, así opina Fals Borda cuando propone:

“esta democracia participativa estaría construida por organismos locales y regionales autogestionados que fomentarían y soportarían la socialización del poder estatal mediante mecanismos de consulta directa con el pueblo en sus bases, comunidades y regiones (por consensos o mayorías). Estos organismos ejercerían funciones permanentes de control y vigilancia sobre las estructuras estatales y sus representantes a todo nivel, para evitar las malversaciones de fondos públicos y el ejercicio despótico del poder, ...se siente la urgencia de contar con otro tipo de Estado que no sea ni tan centralista ni tan poderoso, ...Una democratización real y pluralista de índole participativa no encaja en las actuales estructuras estatales, especialmente en las centralizadas. Los pueblos y los sectores civiles de las sociedades buscan mayor autonomía para su progreso cotidiano, en dimensiones manejables en sitios conocidos, en las propias regiones de donde son oriundos, de donde derivan su identidad cultural y su histórica razón de ser.”⁷⁵

Sin embargo, Lander advierte que el aumento de la participación no significa necesariamente aumento de la democracia, si ésta se da de manera despolitizada:

“la descentralización puede igualmente fragmentar la lucha social debilitando las organizaciones populares de carácter nacional. Puede conducir a un aumento de la opacidad de los lugares en los cuales se toman decisiones de política económica que resultan trascendentes para el país como un todo contribuyendo a su despolitización. El aumento de la participación no es sinónimo del aumento de la democracia, si de lo que se trata es de una participación crecientemente despolitizada.”⁷⁶

1.4.4.2 CIUDADANIA

H.T. Marshall, afirma que “la ciudadanía se ha convertido en ciertos aspectos en el arquitecto de una desigualdad social legitimada”,⁷⁷ sin embargo el concepto de ciudadanía en el sistema político se basa en la igualdad política, que se supone da el sufragio universal.

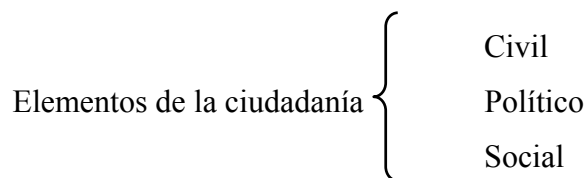
Divide el concepto de ciudadanía en tres elementos:

⁷⁴ *Ibid.*, p. 13.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Edgardo Lander, *Op. Cit.*, p.48.

⁷⁷ Marshall, T. H. Y Bottomore, Tom. *Ciudadanía y clase social* . Alianza Editorial, Madrid, 1998 p. 22



El civil se refiere a los derechos necesarios para la libertad individual, libertad de persona, de expresión, de prensa, religiosa, derecho a la propiedad.

El político, al derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros.

El social abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad hasta un mínimo bienestar económico.

Considera que estos tres elementos, en otros tiempos “fueron tres hilos de la misma hebra, los derechos se entremezclaban por que las instituciones de amalgamaban”,⁷⁸ los derechos de una persona formaban parte de una misma amalgama y dependían de su estatus, que determinaba qué tipo de justicia disfrutaba, donde podía encontrarla y el modo de participar en los asuntos de la comunidad a la que pertenecía, sin embargo aclara que no se trataba de un estatus de ciudadanía en el sentido moderno.

Para él, la ciudadanía ha estado en constante evolución, donde estos tres elementos perdieron toda relación, asigna un periodo formativo de cada elemento a un siglo distinto: los derechos civiles al siglo XVIII, los políticos al XIX y los sociales al XX, aclarando que esta periodicidad no debe entenderse como algo rígido sino como una generalidad.

Define a la ciudadanía como “aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad.”⁷⁹

Considera que en un inicio el concepto de ciudadanía al suponer cierta igualdad, cuestionaba la desigualdad social, por lo que la ciudadanía supuso un principio de igualdad, partiendo de que todos los hombres eran libres y en teoría capaces de disfrutar de derechos, se enriqueció el cuerpo de los derechos que podía disfrutar, pero no hubo conflicto con las desigualdades de la sociedad capitalista, por el contrario los derechos eran necesarios para conservar esa forma concreta de desigualdad.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 23.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 37.

Señala que el núcleo de la ciudadanía en el siglo XVIII estaba compuesta de derechos civiles que eran indispensables y compatibles con la economía competitiva de mercado, por qué daban a cada persona la capacidad de implicarse como unidad independiente, no como comunidad, en la lucha económica y hacían posible que se le denegara la protección social con la excusa de que existían los medios para que se protegiera ella sola.

Aunque los periodos que Marshall establece en la evolución de la ciudadanía no es aplicable para América Latina⁸⁰, es interesante la forma en cómo desmenuza los elementos de la ciudadanía explicando por qué los derechos políticos van en una dirección y los sociales y económicos por otra.

En ese sentido, Jaime Osorio señala que por un lado se han ampliado los derechos ciudadanos (derechos humanos, medio ambiente, derechos de los pueblos indios, mujeres) y por otro lado disminuyen los derechos referentes a cuestiones elementales de construcción de la ciudadanía, como empleos, salarios, seguridad social, educación y simultáneamente se limitan otros como la capacidad de una mayor y efectiva participación en el control e incidencia en los asuntos públicos.

⁸⁰ Gino Germani dice que mientras en Occidente la extensión de los derechos civiles, políticos y sociales lleva tres siglos, en América Latina ocurre de manera vertiginosa y dentro de una estructura arcaica. En Occidente la extensión de participación política fue en extremo gradual, Germani da el ejemplo de Inglaterra, en 1832, 20% de la población adulta tiene derecho a votar, 90 años después en 1922 se logra el voto universal.

En Inglaterra en la primera época de la industrialización el ritmo de movilización de la población tradicional guardó correspondencia con el desarrollo de los mecanismos legítimos (formales e informales) de participación en la comunidad nacional tanto en el plano económico, político y otros.

Para él, lo más importante en el ejemplo Inglés no es sólo lo lento y gradual del proceso sino la secuencia entre la movilización de los estratos populares y la formación de canales de participación. Por lo que el proceso económico de desarrollo tendió a preceder el de la movilización mental y material de los estratos populares, lo que no ocurrió en América Latina.

Para Germani la diferencia reside en el distinto grado de correspondencia entre la paulatina movilización de una proporción cada vez mayor de la población (hasta alcanzar la totalidad) y el surgimiento de múltiples mecanismo de integración –sindicatos, educación, legislación social, partidos políticos, sufragio, consumo en masa- capaces de absorber estos sucesivos grupos proporcionándoles los medios para una adecuada expresión en la cultura moderna.

En Occidente el extraordinario crecimiento de los estratos medios dio origen a una movilidad ascendente, lo que implicó un incremento paulatino de la participación de los asalariados en el producto nacional y por consiguiente un mayor nivel de vida, dice Germani movilidad ascensional por participación creciente.

En América Latina faltó esa sincronidad, dadas las características de subdesarrollo de sus economías. Gino Germani., “De la sociedad tradicional a la participación total” en *La teoría social Latinoamericana textos escogidos*. Tomo I De los orígenes a la CEPAL, compiladores Ruy Mauro Marini y Margará Millán. 1ª. Ed. 1994, pp. 343-346.

Para Beatriz Stolowicz la reducción de las aspiraciones y demandas a su mínima expresión producen gobernabilidad, ya que uno de sus efectos es la legitimización de la pobreza; para ella, la ciudadanía de la democracia latinoamericana es una ciudadanía de baja intensidad.

Para Osorio la ciudadanía de baja intensidad es aquella que está despolitizada y es sobrepolitizada en periodos electorales, para propiciar posteriormente su apatía. Osorio define la política como “la capacidad de definir la acción estatal en los aspectos sustantivos de la sociedad.”⁸¹ Con lo que el camino hacia la ciudadanía en América Latina está marcado por ascensos y retrocesos, para él, es más lo que se ha perdido que lo que se ha ganado.

Eduardo Ruíz Contardo plantea que en América Latina el tema de la ciudadanía, se entiende como un ejercicio que garantiza de por sí un contenido democrático. Para él, la ciudadanía en cuanto ejercicio participativo requiere de una condición contextual que la haga posible, se realiza a partir de una real y legítima relación entre representantes y representados, más allá de cuestiones formales.

Ante esta relación entre ciudadanía y democracia, Jaime Osorio cuestiona, “¿Qué tanta ciudadanía admite la llamada democratización en América Latina? ¿Se puede llamar democráticos a regímenes que requieren de ciudadanía de baja intensidad o de ciudadanía mínimas?”⁸².

Ruíz Contardo afirma que en América Latina, se está dando un proceso de neoligarquización de las relaciones económicas y políticas, esta dominación oligárquica se basa en la exclusión de la participación real en el poder de los sectores populares. No hay democracia sin participación pero no toda participación garantiza la democracia, por lo que se requiere una participación que intervenga en las decisiones sobre las cuestiones fundamentales de la vida social, y que incluya a una alta proporción de la población adulta, tal escenario requiere de libertades e igualdad. Libertad para proponer y tomar decisiones para poder optar entre las distintas alternativas. Igualdad de capacidades de discernir y de peso al momento de elegir.

⁸¹ Jaime Osorio, *Op. Cit.*, p.399.

⁸² *Ibid.*, p.400.

Dice que la pretendida condición “ciudadana” que presume una igualdad es una ficción, cuando se habla de procesos democráticos se refieren a perfeccionar los procedimientos electorales, a la apertura en los medios de comunicación, estas condiciones, se remiten a las fracciones sociales con capacidad de participación, las cuales son minoritarias:

“En suma en las relaciones políticas en nuestra América Latina son más importantes los mecanismo de control político y, por consiguiente de gobernabilidad conservadora que perfeccionar los mecanismos y sistemas de ampliación de la participación política que involucre, más allá de lo formal a la gran mayoría de la población nacional.”⁸³

1.4.4.2.1 CIUDADANIA Y COMUNIDAD

Lander afirma que los derechos en la tradición liberal son exclusivamente derechos individuales, no hay lugar para el concepto de comunidad como una entidad política legítima:

“para los pueblos de tradición comunitaria latinoamericanos, el concepto de ciudadanía propio de este modelo de democracia ha representado una guerra cultural de desarticulación de las estructuras comunitarias y colectivas, para convertir a los sujetos en individuos atomizados de acuerdo con el modelo neoliberal.”⁸⁴

Para él, el modelo de ciudadanía es un modelo extremadamente excluyente, que sólo tiene como participantes efectivos a sectores minoritarios de la clase alta urbana.

En ese sentido Guillermo Bonfil Batalla, retomado por Lander, propone construir un futuro plural; no un futuro a partir de un modelo que niega la diversidad:

“...pienso que un proyecto democrático para América Latina, consiste fundamentalmente en un nuevo modelo de relaciones entre los pueblos que forman nuestros países. Y cuando hablo de pueblos, quiero enfatizarlo, no estoy hablando de la nación estado, estoy hablando de los pueblos históricos, de los pueblos únicos, por que son resultado de una historia única.”⁸⁵

⁸³Eduardo Ruíz Contardo, *Op. Cit.* p.5.

⁸⁴Edgardo Lander, *Op. Cit.*, p.69.

⁸⁵*Ibid.*, p.71.

1.4.4.3 CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En este estudio se entenderá por participación ciudadana, *el que los ciudadanos formen parte de las decisiones de los asuntos públicos de su comunidad, lo que supone conocimientos e información sobre las actividades gubernamentales*⁸⁶.

1.5 DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNO LOCAL.

América Latina tiene una larga tradición de centralismo que data desde el periodo colonial. Después de la Independencia las estructuras centralistas se mantuvieron, incluso en la actualidad cuando se le compara con el mundo industrializado, la región en su totalidad sigue siendo muy centralizada.

La descentralización se concibe como parte de la democratización en América Latina, teniendo un papel importante en la reforma del Estado.

Los aspectos en los que más nos interesa hacer hincapié de la descentralización son las facultades, competencias y recursos necesarios que debe tener un gobierno local, para resolver los problemas cotidianos de la población, ello por ser el nivel de gobierno más cercano y directo a ella, y también cómo este proceso de descentralización promueve o facilita la participación ciudadana.

1.5.1 DEFINICIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN

Para Carmelo Angulo Barturen⁸⁷ “todo proceso de descentralización con participación tiene que venir acompañado de un importante proceso de transferencia de recursos y funciones y de fortalecimiento de capacidades por la vía de formación y capacitación.”⁸⁸

⁸⁶ Elaboración propia, a partir del análisis de éste tema.

⁸⁷ Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1998.

⁸⁸ Carmelo Angulo Barturen, “Intervención en el seminario sobre descentralización y participación ciudadana en Centroamérica”, p. 16.

Para Alberto Enríquez Villacorta⁸⁹ la descentralización no es desconcentración de funciones, tiene que ver con la transferencia de poder:

“se trata, por tanto de convertir al Estado en un sistema complejo de instancias estatales interrelacionadas a través de una complementación cooperativa, en el cual el poder, las competencias y los recursos correspondan a cada una de ellas, se distribuyen de modo tal que las decisiones y acciones públicas se adoptan y se ejecutan en el nivel que permite una relación más limpia y directa con la sociedad,... Por lo que un Estado descentralizado no es una de sus partes, es el conjunto organizado de todas sus partes e instancias.”⁹⁰

Para Manuel Ortega Hegg⁹¹ la descentralización “... es un proceso que ocurre a lo interno del Estado, consiste en la transferencia de competencias, funciones, recursos, poder político o de capacidad de decisión, de una instancia de Estado a otra.”⁹² Para él, la descentralización es un proceso político, que revela una nueva relación entre el gobierno y sus niveles, y la ciudadanía.

Victoria E. Rodríguez, distingue entre descentralización política y descentralización administrativa, conceptualizando a la primera:

“la que se lleva a cabo en toda su extensión, se equipara a la democracia, a la participación ciudadana y al gobierno representativo. En esencia otorga mayor poder político al conceder autonomía a los ciudadanos y a sus representantes elegidos en la toma de decisiones y en el control de los recursos.”⁹³

Definiendo a la descentralización administrativa:

“la transferencia de responsabilidades de planeación, administración, recolección y asignación de recursos del gobierno central y sus dependencias a las unidades de campo de las dependencias gubernamentales, unidades o niveles de gobierno subordinados, autoridades o corporaciones públicas semiautónomas, autoridades de áreas regionales o funcionales, u organizaciones no gubernamentales.”⁹⁴

Para Silvio Prado el proceso de descentralización se entiende como “...la transferencia de competencias, de recursos y de poder político de las instancias del gobierno central hacia las unidades administrativas locales.”⁹⁵

⁸⁹ Alberto Enríquez Villacorta es integrante de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) del Salvador.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 36.

⁹¹ Investigador de la Universidad Centroamericana.

⁹² Manuel Ortega Hegg, “Intervención en el seminario sobre descentralización y participación ciudadana en Centroamérica”, p. 104.

⁹³ Victoria E. Rodríguez, *La descentralización en México. De la Reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, 1999, p.39.

⁹⁴ *Ibid.*, p.40.

⁹⁵ Silvio Prado, “Descentralización con participación ciudadana, el eslabón pendiente”, 1999, p.49.

En base a los conceptos anteriores se define a la descentralización *como un proceso político donde el gobierno central transfiere competencias, funciones, recursos, hacia unidades administrativas locales otorgando mayor poder político a los gobiernos locales y a los ciudadanos, en la toma de decisiones y control de los recursos, lo que implica participación ciudadana.*

1.5.2 DESCENTRALIZACIÓN, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBIERNO LOCAL.

Para Enríquez:

“El Estado descentralizador se convierte en un factor clave para la democracia y un promotor de la participación de la sociedad civil, ...la descentralización introduce ...una redefinición de las relaciones entre Estado y sociedad civil”.⁹⁶

Concluye que la descentralización es un proceso dinámico y sistemático de devolución a la ciudadanía de las decisiones principales relativas a su vida cotidiana.

Señala Ortega Hegg que en los diseños de descentralización, generalmente los dos actores claves no son tomados en cuenta: el gobierno local y la sociedad civil. Afirma que “este proceso, a pesar de que suele ser empujado de arriba, suele encontrarse con dinámicas locales que presionan por la descentralización, ...procesos populares y autoridades locales, que están pugnando por hacer avanzar el proceso”.⁹⁷

Para este autor, el avance de la descentralización no depende solamente de la voluntad política de los propios gobiernos sino del impulso de la sociedad civil.

¿Qué papel juega el gobierno local en la descentralización?

Dice Ortega que muchas veces se le concibe a los municipios como una etapa de transición para el traslado final de competencias a la sociedad civil.

Para Carmelo Angulo la descentralización podría considerarse como uno de los derechos humanos de las personas, por que el ciudadano tiene derecho a que se le atienda de cerca. Siendo así, el gobierno local un componente básico para este proceso.

Para Prado:

“...la descentralización hace del municipio un espacio de participación ciudadana por que le confiere la autonomía y las capacidades para decidir sobre el desarrollo que conviene a sus habitantes. El traslado de recursos y de atribuciones a favor de los gobiernos locales,

⁹⁶ Alberto Enríquez Villacorta, “Descentralización del Estado y sociedad civil”, p. 37.

⁹⁷ Manuel Ortega Hegg, *Op.Cit.*, p.107.

aproxima aún más al ciudadano la capacidad de decidir sobre los temas de importancia sobre su futuro. ...La participación ciudadana es rescatada como un eslabón decisivo en la gestión descentralizada del gobierno, que sigue desempeñando la función administrativa del territorio con espacios bien definidos para facilitar la incidencia de los pobladores en la fiscalización y toma de decisiones, ...de ahí la necesidad de invertir en la capacitación de las comunidades para dotarlas de conocimientos y de herramientas que eleven la calidad de intervención en los asuntos públicos”.⁹⁸

Para Prado la descentralización que no implica la redistribución real del poder hacia los gobiernos locales y hacia la participación ciudadana organizada, no resuelve la crisis de legitimidad del Estado ni su falta de eficiencia.

Afirma Ortega Hegg:

“...no hay posibilidad de democracia participativa sino hay un municipio descentralizado, ...por lo tanto la descentralización está íntimamente ligada a la democracia participativa, a la posibilidad de que la ciudadanía organizada en forma individual o colectiva pueda incidir en estos procesos de decisión”.⁹⁹

Además señala que hay una cultura de desvalorización de la capacidad local para hacerse cargo de nuevas funciones o tareas, por lo que el argumento es que hay que prepararlos para la descentralización, teniendo como resultado la eterna preparación de los municipios que tienen algunos más de 500 años de existir, son más viejos que el Estado, pero que nunca están capacitados para asumir nuevas competencias.

Juan Ugarte ofrece un concepto de municipio:

“es una comunidad, asentada sobre un territorio, que cuenta con capacidad jurídica y patrimonio propios y al que se le reconocen derechos suficientes para atender la necesidades de su población y autoorganizarse libre y democráticamente”.¹⁰⁰

Para Porto Alegre¹⁰¹ es más aplicable el concepto anterior, sin embargo para la Delegación Tlalpan¹⁰² no, para efectos de este trabajo, entenderemos por *gobierno local, el nivel jerárquico de gobierno más cercano a la población; los municipios, alcaldías o delegaciones, actor clave en el proceso de descentralización*¹⁰³.

⁹⁸ Silvio Prado, *Op. Cit.*, p.53.

⁹⁹ Manuel Ortega Hegg, *Op. Cit.*, p.114-115.

¹⁰⁰ Juan Ugarte Cortés, La reforma municipal y elementos para una teoría constitucional del municipio, p. 203.

¹⁰¹ La Constitución de Brasil de 1988, en el artículo 30, les otorga a los municipios autonomía administrativa, legislativa, política y financiera. *Vid.* apartado 2.5.3.

¹⁰² Las Delegaciones que conforman el Distrito Federal, no son contempladas municipios, apenas en el 2001, se eligieron mediante votación popular a los Delegados. *Vid.* apartado 3.5.3, sobre la reforma política del DF.

¹⁰³ *Cfr.* los apartados 2.5.2 (Porto Alegre) y 3.5.2 (Tlalpan), sobre el nivel de autonomía de éstos gobiernos locales.

1.5.3 DESCENTRALIZACIÓN Y VOLUNTAD POLÍTICA.

La voluntad política de los gobernantes es decisiva para el proceso de descentralización, ya que tiene que ver con la transferencia de poder, competencias y recursos.

Para Ortega Hegg, el indicador más duro o claro de la voluntad de descentralización es el de compartir los recursos del presupuesto con las municipalidades. Siendo la voluntad descentralizadora de los gobiernos factor clave.

Para Alberto Enríquez la sociedad civil debe ser la parte fundamental que impulse dicho proceso, sin embargo en un sistema centralizado depende más de la voluntad política de los gobiernos que del peso o presión que pueda ejercer la sociedad civil.

En la práctica la descentralización constituye una cesión del poder a favor de terceros, lo que va en contra de la tradición centralista. Para Silvio Prado un factor de importancia para la descentralización lo constituye la voluntad política del gobierno central, debido a que es una medida que corresponde tomar al poder ejecutivo, señalando:

“ la formulación y ejecución del proceso de descentralización depende del interés que tengan los gobernantes de emprender una reforma administrativa de esta naturaleza. Ningún otro actor puede jugar este papel puesto que se requiere que todo el sistema jurídico-político se ponga en función de las decisiones, por lo general de una ley de descentralización. Hasta el momento no se conoce de descentralizaciones que hayan gestado y puesto en práctica desde la sociedad civil”,¹⁰⁴ agrega “la descentralización sólo puede ser emprendida por el gobierno central y por ende su puesta en marcha depende de su voluntad política...requiere un compromiso sincero por parte de los gobernantes”.¹⁰⁵

Quedando la voluntad política manifestada mediante la aprobación de leyes que garanticen la descentralización.

Ortega Hegg advierte, es necesario garantizar el proceso de descentralización mediante una ley, sin ella, se tienen dificultades de continuidad en los cambios de gobierno.

¹⁰⁴ Silvio Prado, *Op. Cit.*, p.50.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p.53.

1.5.4 DESCENTRALIZACIÓN Y RECURSOS

En un estudio realizado por Stein¹⁰⁶, arroja que en los países industrializados, los niveles subnacionales [se refiere a los estados y municipios] absorben más del 35% del gasto público total, mientras que en América Latina corresponde a un 15% en promedio.

Comenta que en los países de la OCDE, el tamaño el gobierno alcanza un promedio de 49 % del PIB en 1995, mientras en América Latina en el mismo año alcanza el 28% del PIB. Uno de los problemas de los países latinoamericanos son los bajos montos para el gasto público.

En América Latina la descentralización es más vista desde el punto de vista del gasto que del ingreso.¹⁰⁷

Para Alberto Enríquez:

“La debilidad financiera y fiscal de los municipios es uno de los cuellos de botella más importantes que inhibe los procesos de descentralización, ...la capacidad de generación de recursos propios es muy baja y las transferencias no ejercen un impacto muy grande sobre los presupuestos municipales”¹⁰⁸

Cuando hay transferencia de recursos, -señala Ortega Hegg- generalmente éstos vienen y tienen que ver con inversión e infraestructura, así los servicios básicos no pueden ser cubiertos con estas transferencias:

“más que establecer a las transferencias algún tipo de racionalidad descentralizadora lo que se observa es la continuidad de un lógica centralista, que considera a las alcaldías como ejecutoras de obras de interés del nivel central y no una concepción que dote a las municipalidades de un presupuesto sobre el cual la población local decida.”¹⁰⁹

Teniendo las transferencias en su mayoría un carácter discrecional, Ernesto Stein menciona, que una tercera parte de las transferencias en América Latina tienen esta característica, asignándose la mayoría de ellas de acuerdo con consideraciones políticas.

Opina Stein¹¹⁰, que la transferencia es un instrumento importante para la redistribución fiscal territorial y es necesaria para completar los recursos municipales propios, qué por lo general son exiguos en situaciones de descentralización incipiente. Para

¹⁰⁶ Ernesto Stein, “La descentralización fiscal y el tamaño del gobierno en América Latina”, 1999. pp.117-152.

¹⁰⁷ Este estudio también tiene este enfoque ya que lo que nos interesa, es como se redistribuye el gasto (el presupuesto) por medio de la participación ciudadana.

¹⁰⁸ Alberto Enríquez Villacorta, *Op. Cit.*, p. 43.

¹⁰⁹ Manuel Ortega Hegg, *Op. Cit.*, p.111.

¹¹⁰ Ernesto Stein, *Op. Cit.*, p.145.

él, la transferencia debe ser un impulsor del soporte financiero y del desarrollo municipal y no un factor de dependencia parasitaria, correspondiendo al municipio realizar esfuerzos fiscales.

El tema de la autonomía fiscal o del federalismo fiscal es crucial, si se quiere hablar de autonomía real de los gobiernos locales

Para que pueda darse una verdadera descentralización financiera es necesario una revisión del reparto de las competencias financieras y fiscales entre la federación, los estados y los municipios

Jacinto Faya Viesca, concibe al federalismo fiscal, como la reformulación de un nuevo reparto de competencias constitucionales en materia tributaria, aclarando que no se trata de plantear una mayor participación fiscal para los estados y municipios de parte de la federación, sino de un nuevo poder originario impositivo para los Estados y municipios, desde la propia fuente de las nuevas competencias constitucionales¹¹¹.

Además el federalismo fiscal no debe agotarse en la reformulación de un nuevo reparto de competencias constitucionales, sino avanzar también en nuevas formas y mecanismos de colaboración entre la hacienda federal, la hacienda estatal y la municipal.

Considera Faya que para una verdadera descentralización financiera, es necesario que exista un auténtico reparto de facultades en materia financiera¹¹².

¹¹¹ Jacinto Faya Viesca. *Finanzas Públicas*. Ed. Porrúa. 6ª. Ed. México DF, 2003. p. 268.

¹¹² Para Faya, la descentralización financiera en México debería darse en tres planos fundamentales: primero que la aplicación del concepto se dé tanto para los ingresos, como para los gastos públicos; segundo que se reformule un nuevo reparto de nuevas competencias constitucionales fiscales (ingresos y gastos públicos); y tercero que se siga avanzando en la creación de mecanismos y formas desarrolladas de colaboración y relación participativa entre la hacienda federal, la hacienda estatal y la hacienda municipal. Faya Viesca, *Op. Cit.* p.268 y 269.

CAPÍTULO 2

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN PORTO ALEGRE.

Este capítulo se compone de cinco partes: aspectos socioeconómicos de Porto Alegre; presupuesto participativo en Porto Alegre; relación gobierno ciudadanía en el presupuesto participativo en Porto Alegre; la participación ciudadana en la distribución del presupuesto; la descentralización y el presupuesto participativo.

2.1 ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS DE PORTO ALEGRE

Se realiza un diagnóstico general de Porto Alegre para tener un acercamiento de las necesidades sociales de la alcaldía.

2.1.1 UBICACIÓN GEOGRAFICA.

Porto Alegre tiene una extensión de 496.530 km², es la capital de Río Grande do Sul, uno de los 26 Estados de la Unión, ubicándose en la región sur del país.

El territorio de Brasil se divide en cinco grandes regiones.

Cinco Grandes Regiones Brasileñas¹¹³

Cuadro 2-1

Región	Estados
Norte	Tocantis, Pará, Amapá, Roraima, Amazonas, Rondônia y Acre.
Nordeste	Bahía, Sergipe, Halagaos, Pernambuco, Paraíba, Río Grande do Norte, Ceará, Piauí y Maranhão.
Centro-Oeste	Mato Grosso, Goiás, Mato Grosso do Sul y Distrito Federal.
Sureste	Sao Paulo, Río de Janeiro, Minas Gerais y Espiritu Santo.
Sur	Río Grande do Sul , Santa Catarina y Parana.

Elaboración propia con datos de www.ibge.gov.br

¹¹³ Con el proceso de industrialización de la segunda mitad del siglo XX se incrementaron los desequilibrios regionales, siendo las regiones del Sudeste y Sur, las más dinámicas concentrando el 58.6% del PIB Brasileño.

CINCO GRANDES REGIONES BRASILEÑAS.



Porto Alegre tiene una posición privilegiada, es el punto estratégico del Mercosur y centro geográfico de las principales rutas del Cono Sur, equidistante tanto con Buenos Aires y Montevideo como de Sao Paulo y Río de Janeiro.



2.1.2 INDICADORES DE POBLACIÓN

Censo de población 2000

Cuadro 2-2

Entidad	Población Total	Hombres	%	Mujeres	%	Población Urbana	%	Población Rural	%
Brasil	169,799,170	83,576,015	49.2	86,223,155	50.7	137,953,959	81.2	31,845,211	18.8
R.G.S	10,187,798	4,994,719	49.9	5,193,079	50.1	8,317,984	81.6	1,869,814	18.4
P.Alegre	1,360,590	635,820	46.7	724,770	53.3	1,320,739	97	39,851	3

Elaboración propia con datos de www.ibge.gov.br/cidadesat/conteudo.htm

La población total de Brasil en el censo del 2000 es de más de 169 millones de habitantes, siendo el 49.2% hombres y el 50.7% de mujeres. El 81.2% de la población vive en zonas consideradas urbanas y el 18.8% en poblaciones rurales.

Río Grande do Sul, tiene una población de un poco más de 10 millones de habitantes, representando el 5.9% de la población total de Brasil. Una de las características de la población de este Estado es que está compuesta por descendientes de inmigrantes europeos, principalmente de italianos y alemanes que llegaron a fines del siglo XIX formando colonias agrícolas e instalándose en pequeñas unidades familiares. A mediados del siglo XX hubo inmigración japonesa.

Nelson do Valle considera que actualmente la inmigración no tiene ninguna relevancia en la determinación del crecimiento demográfico.

Porto Alegre está situada en el centro de una región metropolitana en la que viven más de tres millones de habitantes, tiene una población de 1,360,590 hab., según el censo del 2000, de los cuales el 46.7% son hombres y el 53.3% mujeres.

El 97% de su población es urbana y sólo el 3% se considera población rural.

En Porto Alegre se concentra el 13.3% de la población del Estado de Río Grande do Sul.

Grupos de edad en Porto Alegre

Cuadro 2-3

Edad	Población	Porcentaje
0-4	104,076	7.7
5-9	102,259	7.5
10-19	232,466	17.1
20-29	229,941	16.9
30-39	208,102	15.3
40-49	192,396	14.4
50-59	130,816	9.6
60 a más	160,541	11.8

Elaboración propia con datos de www.ibge.gov.br/cidadesat/conteudo.htm

Según los grupos de edades tenemos que el 15.2% de la población de Porto Alegre tiene entre 0 a 9 años de edad; el 17.1% de 10 a 19 años; de 20 a 39 años el 32.2%; de 40 a 59 años el 23.7%; mientras que la población mayor de 60 años representa el 11.8%.

El 49.2% de la población tiene menos de 30 años de edad y la mayoría de la población se encuentra en edad de trabajar, generando una fuerte presión para el mercado laboral.

2.1.3 INDICADOR EDUCATIVO

Población alfabetizada y analfabeta 2000.

Cuadro 2-4

Entidad	Población de 10 años a más	Población analfabeta		Población alfabetizada	
		Población	%	Población	%
Porto Alegre	1,154,255	38,178	3.3	1,116,077	96.7

Elaboración propia con datos de www.ibge.gov.br/cidadesat/conteudo.htm

Porto Alegre tiene una tasa de analfabetismo del 3.3%, lo que significa que 38,178 personas mayores de 10 años no saben leer y escribir. El 96.7% de la población mayor de 10 años es alfabetizada.

Escuelas en Porto Alegre, 2000

Cuadro 2-5

Escuelas	Matrícula		Docentes		Escuelas	
	Fundamental	Medio	Fundamental	Medio	Fundamental	Medio
Pública Federal	849	738	117	133	2	nd
Pública Estatal	124,066	46,187	5,069	2,023	235	nd
Pública Municipal	48,944	1,583	2,583	87	45	nd
Particular	44,422	17,974	2,882	1,461	99	nd
TOTAL	218,281	66,482	10,651	3,704	381	nd

Elaboración propia con datos del Ministerio da Educacao, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Censo Educacional 2000. www1.ibge.gov.br

En Brasil todos los niveles de gobierno; federal, estatal y municipal, están involucrados en la educación. Existen escuelas municipales básicamente en el nivel fundamental y medio, aunque el papel principal en estos grados lo tiene el gobierno estatal.

Con respecto al número de alumnos matriculados en las escuelas de Porto Alegre, proporcionados por el Ministerio de Educación, tenemos que en el nivel fundamental, el

gobierno federal absorbe apenas el 0.4%, el gobierno estatal abarca la mayoría de la matrícula con el 56.8%, mientras el gobierno municipal el 22.4% y las escuelas particulares el 20.4%.

En el nivel medio, la matrícula total baja drásticamente a 66,482 alumnos de los 218,281 del nivel fundamental, lo que implica que muchos no continúan estudiando o lo hacen fuera del municipio. En el nivel medio, el gobierno federal absorbe el 1.1% de los alumnos, el estatal el 69.5% y el gobierno municipal solo el 2.4%, mientras las escuelas particulares absorben el 27% de la matrícula total, en este nivel.

El gobierno municipal de Porto Alegre en el nivel fundamental de la educación, absorbe poco menos de una cuarta parte de los alumnos, y en el nivel medio una matrícula casi insignificante.

Con respecto al número de escuelas sólo se tiene el dato del nivel fundamental. En el municipio, el gobierno federal sólo cuenta con dos escuelas, el gobierno estatal tiene el mayor número 235, que representa el 61.7%; el gobierno municipal tiene 45 que representa el 11.8% del total; hay 99 escuelas particulares que significa el 26% del total de escuelas.

A pesar de que en el nivel fundamental, las escuelas privadas son el doble que las públicas, éstas absorben más alumnos que las particulares.

Con respecto a los docentes, en ambos niveles se ocupan a 14,355 maestros, de éstos el gobierno estatal emplea el 51%, las escuelas particulares el 33.3%, el gobierno federal sólo el 2.2% y el municipal el 13.4%.

Lo que es destacable y preocupante es que del total de alumnos que cursan el nivel fundamental, el 59.5% no continúan con el nivel medio.

2.1.4 INDICADOR DE VIVIENDA

Domicilios, 2000.

Cuadro 2-6

Entidad	Total de domicilios (Dom.)	Dom. con sanitario conectados a la red general de drenaje.	Dom. con abastecimiento de agua. Red General	Dom. con serv. de recolección de basura
Porto Alegre	440,557	211,956	432,335	437,809
Porcentaje	100	48.11%	98.13%	99.37%

Elaboración propia con datos de www.ibge.gov.br/cidadesat/conteudo.htm

En 1989 cuando inició el presupuesto participativo, un tercio de la población vivía en las zonas periféricas, sin acceso a servicios de infraestructura urbana. Dice Ángel Merino “en 1989 había un contingente enorme de la ciudad viviendo en barrios y villas no regularizadas, ocupando barrancas sin agua potable, sin redes de saneamiento ni calles asfaltadas”¹¹⁴

De los 440,557 domicilios registrados en Porto Alegre en el 2000, sólo el 48.1% cuentan con baño o sanitario y están conectados a la red general de drenaje, es decir, que casi la mitad de los hogares no cuentan con este servicio. El 98.1% de los domicilios tienen abasto de agua mediante la red general y el 99.3% cuentan con el servicio de recolección de basura.

2.1.5 INDICADOR ECONOMICO.

Personal ocupado y empresas (1997).

Cuadro 2-7

Entidad	Personal Ocupado en Unidades Locales	Empresas
Porto Alegre	638,602	77,991

Elaboración propia con datos de www.ibge.gov.br/cidadesat/conteudo.htm

En Porto Alegre se ubican 77,991 empresas, las cuales ocupan a 638,602 personas. Si tomamos en cuenta que la población de 20 a 59 años es de 761,255; las empresas de la ciudad absorbe según estos datos, una cantidad importante de mano de obra.

Sin embargo uno de los problemas fundamentales de la ciudad considerados por el Consejo de Presupuesto Participativo¹¹⁵ es el desempleo.

2.1.6 INDICADOR POLÍTICO

Electores, 2000.

Cuadro 2-8

Entidad	Electores
Porto Alegre	956,811

Elaboración propia con datos de www.ibge.gov.br/cidadesat/conteudo.htm

El 70.3% del total de la población se encuentra en la lista de electores. Tomemos en cuenta que casi el 30% de la población tiene menos de 16 años, lo que implica que casi todas las personas en edad de votar están registrados.

¹¹⁴ Ángel Merino, “El Presupuesto Participativo: la experiencia de Porto Alegre (Brasil)”. Ed. El Farol, Buenos Aires, 2002, p. 111.

¹¹⁵ *Vid.*, apartado 2.3.2.1.1, sobre el Consejo del Presupuesto Participativo

Ello se debe a que el voto en Brasil es obligatorio entre las edades comprendidas entre los 18 años y menores de 70. Entre los 16 y 18 y después de los 70, el voto es optativo.¹¹⁶

2.2 PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN PORTO ALEGRE

2.2.1 CONCEPTUALIZACIÓN Y PRINCIPIOS DEL PROGRAMA.

Definición: El presupuesto participativo es un proceso por el cual la población decide de forma directa la aplicación de los recursos en obras y servicios que serán ejecutados por la administración municipal¹¹⁷.

Para Pedro Pontual, el presupuesto participativo es donde la población a través de un sistema de debates y consultas define valores de ingresos y de gasto y decide dónde serán invertidos, cuáles las prioridades y cuáles las obras y acciones a ser desarrolladas por los gobiernos. Define el presupuesto participativo de la siguiente forma:

“O Orçamento Participativo é uma modalidade de gestão pública fundada na participação direta da população nas diversas fases que compõem a elaboração e execução do orçamento público municipal, especialmente na indicação das prioridades para a alocação de recursos de investimentos”¹¹⁸

Podemos definir al presupuesto participativo, como el proceso donde la población participa mediante el debate en la definición de prioridades para la distribución de una parte del presupuesto del municipio.

Para Luciano Fedozzi,¹¹⁹ el Presupuesto Participativo de Porto Alegre, se guía por tres principios básicos:

1) Reglas universales de participación en instancias institucionales y regulares de funcionamiento.

2) Un método objetivo en la definición de asignación de los recursos, referentes a un ciclo anual del presupuesto del municipio.

¹¹⁶ “Brasil”. *EL Entrevero*. Junio del 2000. Embajada de Brasil, p.8.

¹¹⁷ http://www.portoalegre.rs.gov.br/Op/func_geral.asp

¹¹⁸ Pedro Pontual, *Op. Cit.*, p.68.

¹¹⁹ Fedozzi, participó en la implementación del presupuesto participativo como Coordinador del Gabinete de Planeación de Porto Alegre de 1989-1992. Es autor del libro “Presupuesto Participativo: reflexiones sobre la experiencia de Porto Alegre”.

3) Un proceso decisorio descentralizado, teniendo como base la división de la ciudad en 16 regiones presupuestarias.

Varios autores coinciden con Fedozzi en estos principios.

2.2.2 LA DIVISIÓN TERRITORIAL DE PORTO ALEGRE PARA EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.

El Plan de Desarrollo Urbano hasta 1988 dividía a la ciudad en 4 zonas o distritos que nada tenían que ver con la dinámica que había creado la población. La alcaldía planteó a los líderes comunitarios una nueva territorialización.

La base geográfica quedó constituida por la división de la ciudad en 16 regiones, dice Ubiratan de Souza¹²⁰ que esa división fue resultado de un acuerdo entre el gobierno y el movimiento comunitario, tomando en cuenta los criterios de afinidades política y cultural entre la población.

Regiones del presupuesto participativo.

Cuadro 2-9

Regiones	
1.- Humaitá/Navegantes/Ilhas	9.- Glória
2.- Noroeste	10.- Cruzeiro
3.- Leste	11.- Cristal
4.- Lomba de Pinheiro	12.- Centro Sul
5.- Norte	13.- Extremo Sul
6.- Nordeste	14.- Eixo Baltasar
7.- Partenón	15.- Sul
8.- Restinga	16.- Centro

Fuente: www.portoalgre.rs.gov.br

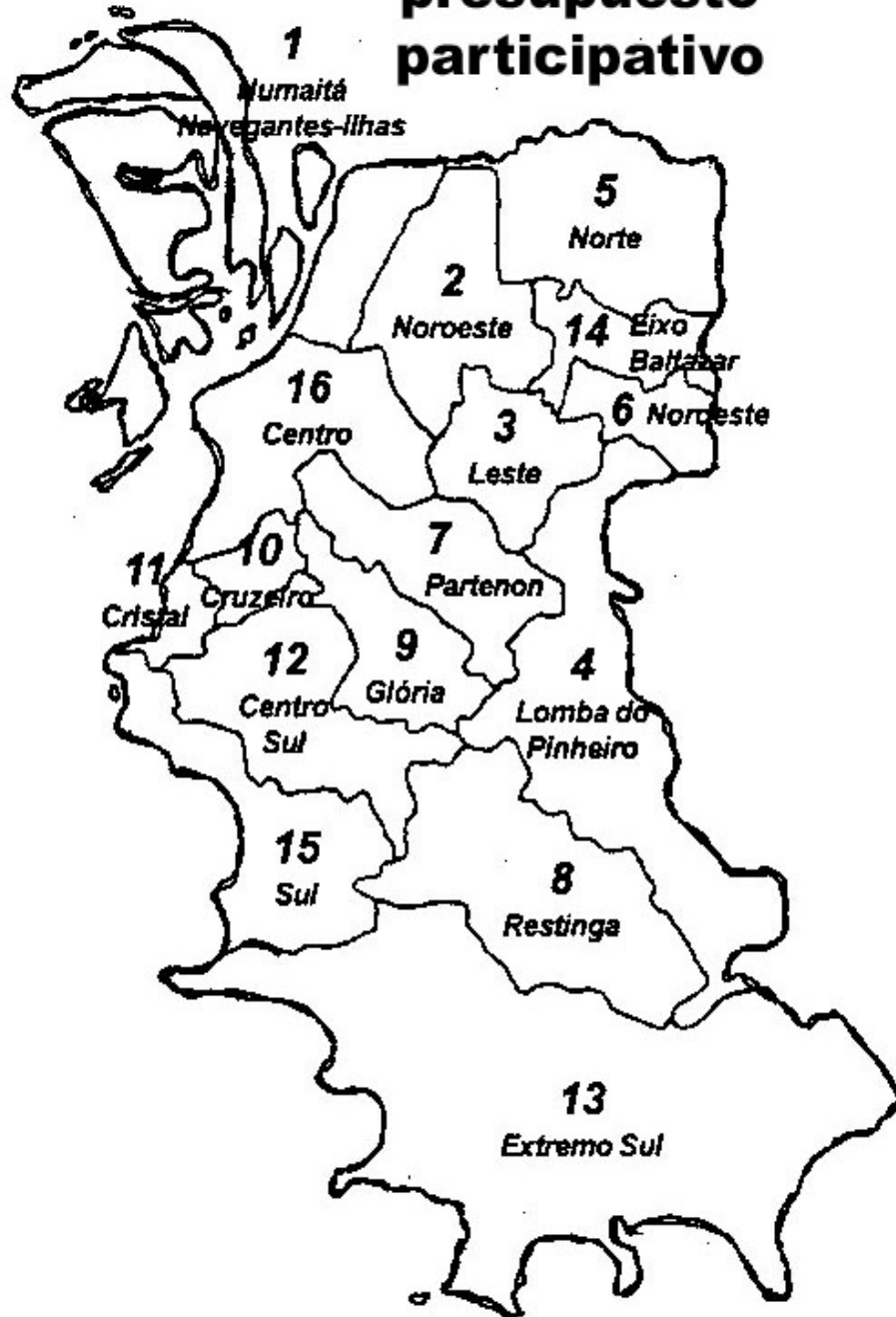
Para Fedozzi la división de la ciudad en 16 regiones no obedeció a criterios exclusivamente técnicos zonal-urbanístico¹²¹ sino a criterios socio-espaciales, de acuerdo con la tradición organizativa de los movimientos de pobladores de la ciudad.

Las regiones más organizadas poseen una micro-regionalización interna a efectos de la determinación de sus prioridades.

¹²⁰ Ubiratan de Souza fue Coordinador del Gabinete de Planeación (GAPLAN) de Porto Alegre en la Gestión de Tarso Genro (1993-1996) y en la Gestión de Raúl Pont (1997-2000). Coordinador General de Presupuesto y Finanzas del presupuesto participativo del gobierno del Estado de Río Grande lo Sul, en la Gestión de Olívio Dutra.

¹²¹ Como lo establecía el anterior Plan Director de la Ciudad de Porto Alegre.

Regiones para el presupuesto participativo



Fuente: Tarso Genro y Ubiratan de Souza. Orçamento participativo. A experiencia de Porto Alegre, p. 79 anexol.

2.2.2.1 BARRIOS DE PORTO ALEGRE

Barrios de las regiones de presupuesto participativo.

Cuadro 2-10

Región	Barrio	Región	Barrio	
1.- Humaitá/Navegantes/Ilhas (6)	1.- Anchieta	11.- Cristal (1)	42.- Cristal	
	2.- Archipiélago	12.- Centro Sul (6)	43.- Camaquã	
	3.- Farrapos		44.- Campo Novo	
	4.- Humaitá		45.- Cavalhada	
	5.- Navegantes		46.- Nonoai	
	6.- Sao Geraldo		47.- Teresópolis	
2.- Noroeste (12)	7.- Boa Vista		13.- Extremo Sul (4)	48.- Vila Nova
	8.- Cristo Redentor	49.- Belém Novo		
	9.- Higienópolis	50.- Lageado		
	10.- Jardim Floresta	51.- Lami		
	11.- Jardim Hú	14.- Eixo Baltasar (2)	52.- Ponta Grossa	
	12.- Jardim Lindóia		53.- Passo das Pedras	
	13.- Jardim São Pedro	15.- Sul (9)	54.- Rubem Berta	
	14.- Passo de Areia		55.- Espirito Santo	
	15.- Santa María Goretti		56.- Guarujá	
	16.- São Joao		57.- Hípica	
17.- São Sebastião	58.- Ipanema			
18.- Vila Ipiringa	59.- Pedra Redonda			
3.- Leste (8)	19.- Bom Jesús		16.- Centro (18)	60.- Serraria
	20.- Chácara das Piedras			61.- Tristeza
	21.- Jardim Carvalho	62.- Vila Assunção		
	22.- Jardim da Salso	63.- Vila Conceição		
	23.- Jardim Sabará	64.- Auxiliadora		
	24.- Morro Santana	65.- Azenha		
	25.- Três Figueiras	66.- Bela Vista		
	26.- Vila Jardim	67.- Bom Fim		
4.- Lomba do Pinheiro (2)	27.- Agronomia	68.- Centro		
	28.- Lomba do Pinheiro	69.- Cidade Baixa		
5.- Norte (1)	29.- Sarandi	70.- Farroupilha		
6.- Nordeste (1)	30.- Mario Quintana	71.- Floresta		
7.- Partenón (5)	31.- Cel Aparicio Borges	72.- Independencia		
	32.- Partenón	73.- Jardim Botánico		
	33.- Santo Antonio	74.- Menino Deus		
	34.- São José	75.- Moínhos de Vento		
	35.- Vila João Pessoa	76.- Mont' Serrat		
8.- Restinga (1)	36.- Restinga	77.- Petrópolis		
9.- Glória (3)	37.- Belem Velho	78.- Praia de Belas		
	38.- Cascata	79.- Rio Branco		
	39.- Glória	80.- Santa Cecilia		
10.- Cruceiro (2)	40.- Medianeira	81.- Santana		
	41.- Santa Teresa			

Fuente: www.portoalegre.rs.gov.br/op/

Cada una de las regiones se divide en un número distinto de barrios.

Tenemos que en total Porto Alegre cuenta con 81 Barrios. La Región Centro tiene 18 Barrios; Noroeste tiene 12; la Sur tiene 9; Leste cuenta con 8; Centro Sur y Humaitá/Navegantes/Ilhas cada una tiene 6; Partenón cuenta con 5; Extremo Sul tiene 4; Glória tiene 3; Eixo Balsar y Cruceiro cada una tiene 2; y las demás regiones solo un Barrio cada una.

2.2.3 PLENARIAS TEMÁTICAS.

En 1994 se crearon las plenarias temáticas, ampliándose la discusión del presupuesto participativo más allá de los problemas regionales o inmediatos, profundizándose el debate de la planeación estratégica y de mediano plazo de las obras estructurales de la ciudad y de las políticas sectoriales.

Para Ubiratan de Souza, el objetivo de estas temáticas era la ampliación de la participación a otros sectores sociales como sindicalistas, empresarios, comerciantes, agricultores, estudiantes, movimientos culturales y ecológicos, y ciudadanos en general, que aún no habían sido incorporados al proceso de discusión del presupuesto participativo.

Ubiratan considera que la población discute y decide conjuntamente con el gobierno, no sólo las inversiones regionales de las obras estructurales para toda la ciudad sino también las políticas y gastos de servicios, según él, la discusión de la totalidad del presupuesto público¹²².

En 1994 las plenarias temáticas iniciaron con cinco temas pasando después a seis, los cuales se observan en el siguiente cuadro:

Temáticas.

Cuadro 2-11

Reuniones Temáticas (1994)*	Reuniones Temáticas (2003)**
1.-Educación, cultura y esparcimiento	1.- Educación, deporte y esparcimiento
2.-Desarrollo económico y tributario	2.- Desarrollo económico, tributario y turismo
3.-Organización de la ciudad y desarrollo urbano	3.- Org. de la ciudad, desarrollo urbano y ambiental
4.- Circulación y transporte	4.- Circulación y transporte
5.- Salud y asistencia social	5.- Salud y asistencia social
	6.- Cultura

Elaboración propia con datos de: *Fuente: Luciano Fedozzi, "Presupuesto Participativo y la Esfera Pública". 1ª. Ed. 2000, p.66. **www.portoalegre.rs.gov.br/op/calendario.asp

¹²² No se encontró información precisa sobre el porcentaje de los ingresos municipales que se destina al presupuesto participativo. Algunos autores afirman que sólo un porcentaje del presupuesto del municipio se destina al presupuesto participativo y otros mencionan que todo.

Podemos observar que de 1994 a 2003 son casi los mismos temas. De educación, cultura y esparcimiento se desagregó cultura como un solo tema, integrándose esparcimiento al tema de educación y deporte. Al de desarrollo económico y tributario se le agregó turismo y al de organización de la ciudad y desarrollo urbano se le especificó lo de ambiental.

Para Luiza Moll¹²³ es un gran avance que el presupuesto participativo abarque los problemas ecológicos y de este modo desarrollar una cultura ecológica.

De los seis temas actuales se realiza una reunión por cada uno de ellos, que se denominan reuniones o plenarias temáticas.

De esos seis grandes temas se desprenden un número de conceptos que se denominan prioridades temáticas.

El número de estos conceptos o prioridades temáticas ha variado con los años, en 1994 eran ocho, en 1998 se amplió a doce y en 2003 son catorce.

Prioridades temáticas.

Cuadro 2-12

Prioridades temáticas 1994*	Prioridades temáticas 1998*	Prioridades temáticas 2003**	
1.- Saneamiento básico	1.- Saneamiento básico	1.-Saneamiento básico (DMAE)***	
2.- Política habitacional	2.- Política habitacional	2.- Saneamiento básico (DEP)****	
3.- Pavimentación comunitaria	3.- Pavimentación comunitaria	3.- Vivienda	
4.- Educación	4.- Educación	4.- Pavimentación	
5.- Asistencia social	5.- Asistencia social	5.-Educación	
6.- Salud	6.- Salud	6.- Asistencia social	
7.- Transporte y circulación	7.- Transporte y circulación	7.- Salud	
8.- Organización de la ciudad	8.- Organización de la ciudad	8.- Circulación y transporte	
	9.- Áreas de recreación	9.- Áreas de recreación	
	10.- Deporte	10.- Deporte y esparcimiento	
	11.- Cultura	11.- Iluminación pública	
	12.- Desarrollo económico	12.- Desarrollo económico	13.- Cultura
			14.- Saneamiento ambiental

* Tarso Genro y Ubiratan de Souza. Orçamento participativo. A experiencia de Porto Alegre, p. 53 y 61.

** Fuente: www.portoalegre.rs.gov.br/op/crgerais.asp

*** Comprende red de agua y desagüe, se realiza con los criterios técnicos de la alcaldía

**** Comprende desagüe pluvial, arroyos, cursos del agua; es un programa de educación ambiental

¹²³ Luiza Helena Moll, "Una herramienta para ejecutar políticas públicas ecológicas. El presupuesto participativo". Ediciones El Farol, Buenos Aires, 2002, p.91.

2.2.4 COORDINACIÓN REGIONAL Y TEMÁTICA

Cada plenaria regional tiene un coordinador, designado por la prefectura¹²⁴, que recibe el nombre de Coordinador Regional de Presupuesto Participativo (CROP)¹²⁵. Y cada plenaria temática un Coordinador Temático (CT) con las siguientes atribuciones¹²⁶:

Estar presentes en todas las reuniones del foro de delegados regional y temático, colaborar con la mesa en la coordinación de los trabajos, brindar los apoyos e informes para auxiliar el trabajo de los consejeros, informar la posición del gobierno sobre los asuntos de interés en la región, además de la situación de las actividades y obras en las comunidades de la región, los representantes del poder municipal tendrán derecho a voz pero no a voto.

Para Tarso Genro¹²⁷ los Coordinadores Regionales del Presupuesto Participativo (CROP) son cuadros políticos del gobierno vinculados a la Coordinación de Relaciones con la Comunidad (CRC), actúan desde 1991. Tienen tres características básicas¹²⁸:

1) Monitorear en cada región el proceso de discusión del presupuesto sin interferir directamente en las decisiones, garantizando el debate democrático¹²⁹. Son fuentes de información para la ejecución del Plan de Inversiones.

2) Globalizar las acciones de gobierno en la región. El CROP ayuda a programar el contacto de la población con el gobierno.

3) Preservar y difundir ciertos valores, como procesos cooperativos y de solidaridad.

Es fundamental que el CROP conozca el interior del gobierno y la dinámica de la máquina administrativa, él no sustituye a los líderes comunitarios, auxilia en la relación entre el poder público y la población.

Otro atributo importante del CROP, es la capacidad de interlocución con todos los sectores de la sociedad, en situaciones de conflicto llaman a una acción mediadora.

¹²⁴ Gobierno municipal.

¹²⁵ Por sus siglas en portugués Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo, CROP.

¹²⁶ El reglamento interno del presupuesto participativo contempla el funcionamiento de la coordinación regional y temática. *Vid.*, apartado 2.4.1.3, sobre la autoreglamentación del presupuesto participativo.

¹²⁷ Exprefecto en dos ocasiones de Porto Alegre

¹²⁸ Tarso Genro y Ubiratan de Souza. Orçamento participativo. A experiencia de Porto Alegre. p. 30.

¹²⁹ Uno de los esfuerzos de los Coordinadores Regionales de Presupuesto Participativo (CROPs) es que la lista de oradores sea trabajada por consenso, privilegiando cada una de las microregiones, procurando la pluralidad de las posiciones políticas de la región.

El trabajo del CROP debe ser imparcial, por ello la Coordinación de Relaciones con la Comunidad (CRC) de la cual dependen, acordó que éste no puede realizar su trabajo en el área en que vive.

Centros Administrativos Regionales (CARs)¹³⁰

Son órganos descentralizados político-administrativos de la prefectura, estos centros organizan regionalmente el proceso de presupuesto participativo y atienden las demandas de servicios de los barrios y regiones. Existen ocho CARs.

Cuadro 2-13

Centros Administrativos Regionales (CAR)	
Partenón / Lomba do Pinheiro	Restinga / Extremo Sul
Norte / Eixo Baltasar	Glória / Cruceiro / Cristal
Sul / Centro Sul	Arquipélago (Ilhas)
Noroeste / Humaitá / Navegantes	Leste / Nordeste

Fuente: www.portoalegre.rs.gov.br/op/admgov.asp

2.2.5 PROCESO DE PARTICIPACIÓN EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE.

La Alcaldía señala que el proceso de presupuesto participativo es dinámico y se adecua periódicamente a las necesidades locales, buscando siempre un formato facilitador del debate entre el gobierno municipal y la población.

En ese sentido Ubiratan de Souza dice: “O orçamento participativo ñao é uma obra acabada, perfeita e indiscutible”.¹³¹

Hasta 2001 en el proceso de presupuesto participativo se realizaban 32 plenarias regionales y 12 temáticas que se dividían entre la primera y la segunda ronda, además de las reuniones intermedias entre estas dos rondas.

En 2002 el proceso fue simplificado por un grupo de trabajo y modernización del presupuesto participativo ello con la aprobación del Consejo del Presupuesto Participativo (COP).¹³²

¹³⁰ Estos centros no coinciden con las regiones, por que son centros meramente administrativos o de la autoridad que ayudan a la organización del presupuesto participativo y agrupan a varias regiones.

¹³¹ Tarso Genro y Ubiratan de Souza. Orçamento participativo. A experiencia de Porto Alegre. p. 48.

Explicaremos de forma general el proceso antes de las modificaciones hasta el 2001, debido a que éste ha servido de modelo para la aplicación del proceso en las experiencias de presupuesto participativo. También explicaremos el modelo empleado en dos últimos años 2002 y 2003.

Actualmente el proceso inicia con reuniones preparatorias. Se realiza una ronda única de reuniones en las 16 regionales y seis temáticas. Y la realización de la Asamblea Municipal.

Las asambleas regionales y las asambleas temáticas son concomitantes y obedecen a la misma dinámica, difieren en cuanto al contenido de la discusión, la primera discute las demandas territorializadas y la segunda temas específicos que afectan a las 16 regiones de la ciudad.

La Alcaldía define a cada una de la siguiente manera:

Reunión Regional. Encuentro de moradores interesados en la discusión y definición de obras y servicios de una determinada región.¹³³

Reunión temática. Reunión de interesados en la discusión y definición de acciones políticas y obras de un determinado tema y de directrices globales para la ciudad.¹³⁴

2.2.5.1 ETAPAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Según Luciano Fedozzi, las etapas en las que se divide el ciclo anual del Presupuesto Participativo son¹³⁵:

- *Primera Etapa;* La realización de Asambleas Regionales y Temáticas.
- *Segunda Etapa;* La formación de las instancias institucionales de participación, como el Consejo del Presupuesto y los Foros de Delegados.
- *Tercera Etapa;* Discusión del presupuesto del municipio y la aprobación del plan de inversiones por los representantes de los pobladores en el Consejo de Presupuesto Participativo.

¹³² Por sus siglas en portugués Conselho do Orçamento Participativo (COP), sin embargo, en este trabajo se emplean las siglas en español, CPP.

¹³³ www.portoalegre.rs.gov.br/op/linguagemop.asp. p.2.

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ Luciano Fedozzi, “Presupuesto Participativo y la Esfera Pública”, en *Por una nueva esfera pública. La experiencia del presupuesto participativo*. Comp. Nilton Bueno Fischer y Jacqueline Moll, 1ª. Ed. 2000. Ediciones El Farol, Buenos Aires, 2002, pp. 66-72.

Las modificaciones a partir del 2002 se dieron principalmente en la primera etapa, manteniéndose casi sin cambios la segunda y tercera etapa.

2.2.5.1.1 PRIMERA ETAPA

Las asambleas regionales se realizan en cada una de las 16 regiones de la ciudad, mientras que las plenarias temáticas se desarrollan en locales que no dependen del recorte regional, sino de los temas.

Hasta 2001, la suma de las dos modalidades de participación generaban 22 asambleas (16 regionales y seis temáticas) que se desarrollaban en dos rondas por año, esto es, en dos ciclos anuales de 22 asambleas populares, en total daban 44 asambleas anuales más las reuniones intermedias y preparatorias.

Actualmente con la ronda única sólo se realizan 16 regionales y 6 temáticas generando la suma de 22 asambleas anuales más las preparatorias.

La alcaldía considera que la simplificación del ciclo favorece la ampliación del debate comunitario referente a las inversiones de toda la ciudad.

Las Asambleas Regionales y Temáticas son abiertas a la participación individual de cualquier poblador de la ciudad y de los representantes de las entidades civiles. A las asambleas asisten el Prefecto¹³⁶ y los Secretarios de los Órganos Municipales, son coordinadas por integrantes de la administración municipal y por representantes comunitarios.

Dice Tarso Genro que las Plenarias regionales y temáticas son precedidas por un conjunto de informaciones transmitidas por las asociaciones comunitarias por medio de los periódicos de barrio, de boletines de las entidades y de los panfletos dirigidos por el gobierno municipal convocando a las Asambleas.

El gobierno coloca a disposición de los delegados y consejeros de la región un carro con sonido para pasar por las principales localidades de los barrios y de las Villas en los días que preceden a la reunión informando la fecha, horario y local donde ésta se desarrollará.

El primer paso en la plenaria es la credencialización de cada uno de los participantes, los asistentes dan su nombre y dirección para que quede registrado el quórum, compuesto exclusivamente por personas residentes en la región en que se realiza la plenaria.

¹³⁶ Para efectos de comparación sería el presidente municipal.

2.2.5.1.1.1 EL PROCESO HASTA EL 2001

Hasta el 2001 en la primera etapa, se realizaban reuniones preparatorias; la primera ronda de plenarios regionales y temáticas; reuniones intermedias; y la segunda ronda de regionales y temáticas.

En *las reuniones preparatorias* de los pobladores, se daba inicio al levantamiento de las demandas de los pobladores en forma individual, de las instituciones comunitarias de base y de los grupos organizados que actuaban en cada región y en el ámbito de las plenarios temáticas. También se iniciaban las articulaciones de las comunidades para la elección de sus representantes en las instancias de presupuesto participativo, como el Consejo del Presupuesto Participativo (CPP¹³⁷).

En *la primera ronda* de asambleas se realizaba en los meses de marzo-abril, con los siguientes objetivos:

1) Presentación de cuentas del Ejecutivo del Plan de Inversiones del año anterior y presentación del Plan aprobado para el presupuesto vigente.

2) Evaluación del Plan de inversiones del año anterior por parte de los pobladores de la región y participantes en los temas y por el ejecutivo.

3) Primeras elecciones para los foros de delegados, mediante el criterio de un delegado por cada 10 presentes en la Asamblea.

Las reuniones intermedias se realizaban entre la primera y segunda ronda de asambleas oficiales de marzo a junio, en esos encuentros las demandas aprobadas en cada entidad o grupo organizado¹³⁸, eran jerarquizadas por los participantes en términos de prioridades, a través del proceso de negociación y votación. Las regiones más organizadas poseen una micro-regionalización interna a efectos de la determinación de sus prioridades. Esas listas de prioridades eran llevadas a la discusión y aprobación en reuniones de todas las regiones y temáticas. También en esas reuniones eran elegidos los demás representantes ante el Foro de Delegados de cada región o temática.

¹³⁷ Como se menciono anteriormente, para efectos de este trabajo no emplearemos las siglas en portugués Conselho do Orçamento Participativo (COP), sino en español Consejo de Presupuesto Participativo, CPP.

¹³⁸ Por ejemplo, asociaciones vecinales, clubes de madres, centros deportivos o culturales, cooperativas de vivienda, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, etc.

La segunda ronda de Asambleas Regionales y Temáticas se realizaba en los meses de junio y julio, organizada de la siguiente forma:

1) El Ejecutivo presentaba los principales elementos de la política tributaria, de ingresos y de egresos que orientaban la elaboración del presupuesto del próximo año, así como la propuesta de criterios para la distribución de los recursos de inversión.

2) Los representantes comunitarios exponían ante la asamblea de pobladores y al ejecutivo, las demandas priorizadas que fueron aprobadas en las reuniones intermedias de las regiones y en las plenarias temáticas.

3) Eran electos los representantes al Consejo del Presupuesto Participativo (CPP), a través de la elección de dos miembros titulares y dos suplentes para cada regional y temática.

2.2.5.1.1.2 PROCESO 2002 y 2003.

De las reuniones mencionadas anteriormente, se eliminó una ronda de plenarias regionales y temáticas y las intermedias, quedando las reuniones preparatorias y la ronda única de regionales y temáticas, agregándose la asamblea municipal.

La experiencia de 15 años de presupuesto participativo (1989-2003), según la alcaldía, ha permitido compactar las mismas actividades en menor número de reuniones.

Ahora los debates y definiciones de las prioridades para el municipio empiezan con las reuniones preparatorias en marzo y abril y continúan en una ronda única en abril y mayo. Otro cambio es la realización de la asamblea municipal en julio.

El proceso inicia con las reuniones preparatorias, cuando la prefectura da el informe del ejercicio pasado, presenta el Plan de inversiones y Servicios vigente. Las Secretarías municipales acompañan esas reuniones, para explicar o aclarar los criterios que norman el proceso y la viabilidad de las demandas.

En las plenarias regionales y temáticas, ronda única, que realizan de abril a mayo, en las 16 regionales y seis temáticas de presupuesto participativo, la población elige las prioridades para el municipio, sus consejeros, y define el número de delegados de la ciudad para sus respectivos foros regionales y grupos de discusiones temáticas.

Los nuevos delegados componen el Foro de Delegados de la Región o plenaria temática y conjuntamente con los consejeros, coordinan todo el proceso de discusión con la población de la priorización de los temas, obras y servicios.

Después de la ronda única se realiza en la segunda quincena de julio la asamblea municipal, en la cual se nombran los consejeros electos en las plenarios regionales y temáticas, se entrega al gobierno la jerarquización de las obras y servicios, en esta Asamblea se discuten temas de carácter general como los preparativos del Congreso de la Ciudad.

2.2.5.1.2 SEGUNDA ETAPA.

Como anteriormente se señaló en esta etapa no hubo cambios.

En esta segunda etapa se forman las instancias del presupuesto participativo: el Consejo del Presupuesto Participativo (CPP) y los Foros de Delegados.

El CPP, es la principal instancia participativa. En él, los representantes comunitarios y de las plenarios temáticas, discuten y defienden las prioridades regionales y temáticas, estas sesiones se realizaban en el segundo semestre del año.

Los Foros de Delegados son instancias colegiadas amplias que poseen un carácter consultivo, fiscalizador y movilizador, reuniéndose de manera esporádica, una de sus funciones es el seguimiento de la elaboración del Plan de Inversiones y la fiscalización de la ejecución de las obras de la prefectura. Los Foros de Delegados son responsables por la definición del orden de importancia de las obras y servicios que son discutidas en el periodo de mayo a julio. También analiza y aprueba el Plan de Inversiones y Servicios de su región o temática.

2.2.5.1.3 TERCERA ETAPA.

Esta etapa igual que la anterior, se mantuvo también sin cambios.

Con los nuevos consejeros y delegados se inicia la etapa de detallar el presupuesto.

En la segunda quincena de julio, cuando la propuesta esta siendo discutida dentro del gobierno, los nuevos consejeros del CPP toman posesión. Los coordinadores del Gabinete de Planeación (GAPLAN) y de la Coordinación de Relaciones con la Comunidad (CRC), toman parte del CPP, pero no tienen derecho a voto.

El nuevo CPP, define su cronograma de discusiones y los consejeros participan en un curso sobre presupuesto público.

En las reuniones regionales y temáticas, en este mismo periodo, son realizados seminarios con los Delegados sobre el presupuesto público.

En el mes de agosto el GAPLAN compatibiliza nuevamente las prioridades de las regionales y plenarias temáticas, con las propuestas presupuestarias que regresaron de los órganos de gobierno y elabora la matriz presupuestaria que servirá de base para la propuesta presupuestaria del ejercicio siguiente. Esta nueva matriz presupuestaria entra en proceso de discusión y deliberación en la Junta Financiera, Coordinación de Gobierno y en el Pleno del Secretariado, detallando programas de servicios y de inversiones.

En el mismo periodo el CPP, discute los criterios para la distribución de los recursos, define el calendario de reuniones y su reglamento interno.

En el mes de septiembre, los consejeros del CPP, realizan un proceso de discusión y deliberación sobre la matriz presupuestaria. En esta discusión se realiza un examen detallado de la propuesta presupuestaria en los programas de servicios y de inversiones, teniendo como referencia las prioridades establecidas en las regionales, temáticas y gobierno.

A final de septiembre, el GAPLAN con base en la matriz presupuestaria aprobada en el Consejo del Presupuesto Participativo, elabora la redacción final de la propuesta presupuestaria a ser enviada a la Cámara de los Vereadores¹³⁹.

El día 30 de septiembre, plazo legal establecido por la Ley Orgánica del Municipio de Porto Alegre, para entregar la propuesta presupuestaria a la Cámara de los Vereadores, asistiendo el Prefecto¹⁴⁰, Gabinete de Planeación (GAPLAN), La Coordinación de Relaciones con la Comunidad (CRC) y demás Secretarías, Consejeros y Delegados del Presupuesto Participativo.

Los Vereadores¹⁴¹ en el periodo del 1 de octubre al 30 de noviembre, discuten y votan la propuesta presupuestaria para el ejercicio siguiente.

Los trabajos del CPP, comprenden básicamente dos fases:

¹³⁹ Es el poder legislativo del municipio.

¹⁴⁰ Presidente municipal

¹⁴¹ Miembros del poder legislativo municipal.

1) Discusión de los conceptos de ingresos y gastos (no contienen las especificaciones de las obras) hasta el envío del Proyecto de Ley Presupuestaria a la Cámara de los Vereadores.

2) Elaboración del Plan de Inversiones que consta de una lista de obras y actividades priorizadas.

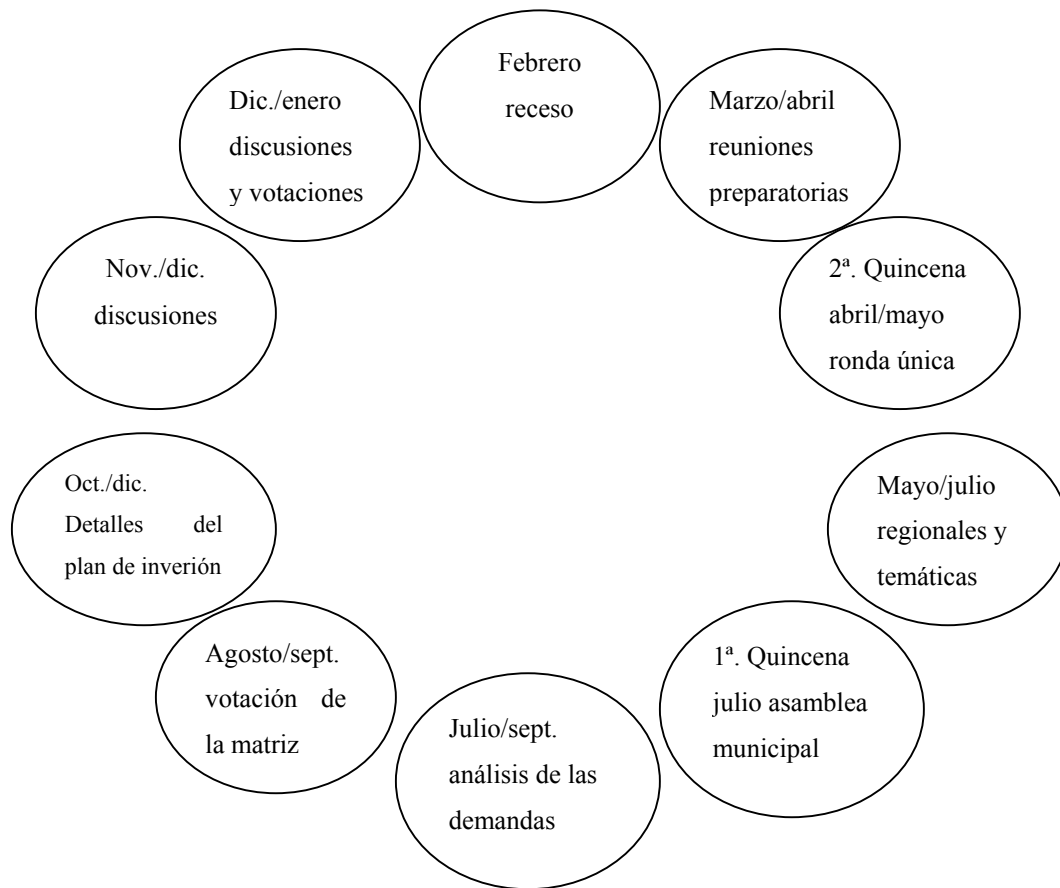
El CPP, al mismo tiempo que acompaña los debates del proyecto presupuestario en el legislativo, hasta su aprobación (el 30 de noviembre), realiza reuniones de septiembre a diciembre, a fin de detallar las obras y proyectos de inversión. La discusión de las asignaciones está delimitada por la previsión de los ingresos y los gastos generales.

El Ejecutivo participa en la definición de las asignaciones a través del Gabinete de Planificación (GAPLAN) y de la presencia de los órganos municipales en las sesiones del CPP, proponiendo obras y proyectos de interés global u obras que el gobierno municipal juzgue necesarias para una determinada región de la ciudad. El CPP discute el monto total de los recursos para inversiones del presupuesto municipal. No existe un límite previo fijado por el ejecutivo en la discusión de ese tipo de recursos.

Del 1 de octubre al 30 de diciembre, el Consejo, GAPLAN, CRC y demás Secretarías y Departamentos con base en la propuesta presupuestaria enviada a la Cámara de los Vereadores, realizan el análisis técnico, legal y financiero de las demandas jerarquizadas por la comunidad y los criterios generales de distribución de recursos entre las regiones, elaboran y deliberan el Plan de Inversiones del Ejercicio siguiente.

El Plan de Inversiones está compuesto por obras y acciones producto de las discusiones regionales y temáticas, que procuran atender diversas regiones o toda la ciudad. En la etapa final del proceso, se publica el Plan de Inversiones, constituyéndose un documento básico de fiscalización de los representantes comunitarios y de la rendición de cuentas que el Ejecutivo realiza en las instancias correspondientes del presupuesto participativo.

CICLO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2003



Fuente: www.portoalegre.rs.gov.br/op/ciclo

2.2.6 GLOSARIO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

La alcaldía define las instancias y aspectos más importantes del presupuesto participativo¹⁴²:

Consejeros: Son los representantes de las regionales y de las temáticas que componen el Consejo del Presupuesto Participativo (CPP), son electos en número de dos titulares y dos suplentes para cada una de las 16 regiones y 6 temáticas. La elección se realiza durante las plenarios regionales y temáticas. Si de cada región se eligen 4 consejeros

¹⁴² www.portoalegre.rs.gov.br/op/linguagemop.asp

tenemos que son 64 más 24 de las temáticas (4 por cada uno de los seis temas) tenemos en total 88 consejeros.

Consejo del Presupuesto Participativo (CPP): órgano máximo de deliberación del presupuesto participativo, es integrado por 96 consejeros. De este total 88 son electos directamente por la población en las plenarias regionales y temáticas; dos (un titular y un suplente) son designados por la Unión de Asociaciones de Moradores de Porto Alegre (UAMPA); dos (un titular y un suplente) son designados por el Sindicato de los Trabajadores del Municipio (SIMPA) y cuatro (dos titulares y dos suplentes) representan a la prefectura aunque sin derecho a voto en las deliberaciones.

El CPP, planea, propone, fiscaliza y delibera sobre el conjunto de ingresos y gastos del presupuesto municipal. También revisa anualmente el reglamento interno de presupuesto participativo y sus criterios generales y técnicos.

Criterios: Son las reglas aprobadas por el CPP que se dividen en criterios generales y técnicos. Los criterios generales determinan el procedimiento de la distribución de los recursos para el conjunto de la ciudad. Los criterios técnicos son utilizados por los órganos de la prefectura para analizar las demandas y verificar la viabilidad de la misma.

Delegados: Son definidos por la población en reuniones que se realizan en el periodo de mayo a julio en las 16 plenarias regionales y 6 temáticas, en la proporción de uno por cada diez participantes. Los delegados son los representantes directos en el proceso de participación popular.

Foro de Delegados: Es la instancia del conjunto de Delegados escogidos por la población. Sus reuniones son regionales o temáticas. Eventualmente puede ser convocada una plenaria general con todos los delegados para tratar asuntos de interés general.

Demanda: Es la obra y/o servicio definidos por la población, que será analizada conforme a los criterios técnicos por la prefectura.

Plan de inversiones y servicios: Es la publicación anual que contiene todas las demandas de obras y servicios definidos por la población en el presupuesto participativo y que es aprobado en los foros regionales y temáticos.

La alcaldía diferencia y define los recursos para inversión de los de servicios:

Inversión: Es la creación de nuevas estructuras en la ciudad a través de la ejecución de obra pública como construcción, ampliación o modificación de escuelas, centros de salud, plazas, unidades habitacionales, etc.

Servicio: Es el desarrollo continuo de una acción de la prefectura en la ciudad como corte de árboles, limpieza de las vía pública, cambio de lámparas, entre otros.

Plan Plurianual: Establece metas y directrices generales que orientan las acciones de gobierno para cada cuatro años.

Propuesta Presupuestaria: Previsión de ingresos y gastos destinados a la ejecución de las obras y servicios responsabilidad del municipio.

Reglamento Interno: Conjunto de reglas que determina el funcionamiento de presupuesto participativo.

Reunión Regional: Encuentro de moradores interesados en la discusión y definición de obras y servicios de una determinada región.

Reunión temática: Reunión de interesados en la discusión y definición de acciones políticas y obras de un determinado tema y de directrices globales para la ciudad.

Plenarias regionales y temáticas- ronda única: Son los encuentros periódicos donde el gobierno presenta rendición de cuentas de las inversiones del año anterior, de forma escrita y audiovisual. En las plenarias la población elige las prioridades para el año siguiente, también elige sus consejeros y define el número de delegados, en la proporción de uno por cada diez participantes, para cada una de las 16 regionales y seis temáticas de presupuesto participativo.

2.3 RELACION GOBIERNO CIUDADANIA EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE.

2.3.1 INSTANCIAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

En el proceso de presupuesto participativo se involucran básicamente tres tipos de instancias:

Gubernamentales

Comunitarias

Creadas a partir del presupuesto participativo.

2.3.1.1 INSTANCIAS GUBERNAMENTALES.

Según la alcaldía todas las instancias de gobierno participan en el presupuesto participativo sin embargo, los órganos de gobierno directamente involucrados en la organización del proceso son:

Gabinete de Planeación (GAPLAN)

Coordinación de Relaciones con la Comunidad (CRC)

Estas unidades administrativas y órganos internos del ejecutivo municipal, tienen la función de procesar la discusión político-técnico del presupuesto con los pobladores.

El GAPLAN, se encarga de organizar con las instancias correspondientes el análisis técnico, legal y financiero de las demandas jerarquizadas por la comunidad y en base a los criterios generales de distribución de los recursos entre las regiones, además de compatibilizar las prioridades de la comunidad con las propuestas de los órganos de gobierno. Este Gabinete depende de la Secretaría Municipal de Hacienda.

La CRC, se encarga además de organizar, promover, impulsar la participación ciudadana en el presupuesto participativo, de colaborar en la coordinación del proceso de discusión, para lo cual en cada región y temática nombra coordinadores (CROPS¹⁴³), que son los responsables de la atención directa a las comunidades.

2.3.1.2 INSTANCIAS COMUNITARIAS

Las instancias comunitarias son autónomas en relación con la administración municipal, principalmente formadas por organizaciones de base regional (consejos populares, articulaciones regionales, Unión de Villas y otras) que articulan la participación de los pobladores y la selección de las prioridades de inversión de las regiones de la ciudad. Estas organizaciones tienen diferentes formas y niveles de organización, de funcionamiento

¹⁴³ *Vid.*, apartado 2.2.4 sobre los Coordinadores Regionales del Presupuesto Participativo.

y participación, no existen en todas las regiones del presupuesto participativo de Porto Alegre¹⁴⁴.

Tarso Genro nos brinda una clasificación de los líderes de éstas organizaciones¹⁴⁵:

Dice que un primer grupo de líderes agota su participación comunitaria en este proceso. Acostumbrado a trabajar de manera clientelista no consiguen superar esas limitaciones y pasan a ser poco a poco rechazados por la comunidad.

Un segundo grupo de líderes, considera, se transforman durante el proceso, adquieren un nuevo lenguaje y pasan a ser una verdadera intermediación entre los deseos de su base y el Estado, realmente disputan las obras que la comunidad decide.

El tercer grupo lo denomina líderes emergentes, son aquellos líderes comunitarios que surgen con el propio proceso de presupuesto participativo y se han formado por los métodos de trabajo del proceso, considera que son los que adquieren mayor prestigio.

Dice que el hecho de que el presupuesto participativo sea reglamentado y al mismo tiempo abierto, crea una cultura en la que los líderes tienen conocimiento de las reglas del proceso, por lo que deben respetarlas y también activar la participación de un mayor número de personas, procurando aumentar su influencia en los resultados.

2.3.1.3 INSTANCIAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.

Las instancias institucionales permanentes de participación comunitaria, creadas para el presupuesto participativo de Porto Alegre son:

El Consejo del Presupuesto Participativo (CPP)

El Foro de Delegados de las Regionales y Temáticas

Asambleas Regionales y Temáticas.

El reglamento interno del presupuesto participativo contempla las funciones de cada una dentro del proceso.

¹⁴⁴ No se logro obtener información de cuales y cuantas son las organizaciones comunitarias que participan en el presupuesto participativo. De la única que se sabe es de la UAMPA (Unión de Asociaciones de Moradores de Porto Alegre).

¹⁴⁵ Genro Tarso, *Op. Cit.*, p. 33-35.

2.3.1.3.1 CONSEJO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO¹⁴⁶

El Consejo del Presupuesto Participativo (CPP), cuenta con su reglamento¹⁴⁷ que determina sus funciones, competencias, composición, elección de consejeros, estructura, organización interna, coordinación con otras instancias, de las comisiones y cualquier aspecto que tenga que ver con el presupuesto participativo.

El propio reglamento define al CPP, como “un órgano de participación directa de la comunidad que tiene por finalidad planear, proponer, fiscalizar y deliberar sobre los ingresos y gastos del presupuesto del municipio de Porto Alegre.”¹⁴⁸

Para Utzig, el CPP, es la institución representativa central del presupuesto participativo llamado también Consejo Municipal de Plan de Gobierno y Presupuesto. Su función es coordinar la negociaciones entre las regiones y temáticas, así como discutir y aprobar la propuesta de presupuesto y el plan de inversiones¹⁴⁹.

En el siguiente cuadro se retoman los aspectos más importantes del CPP, elaborado en base al reglamento interno aprobado por el propio Consejo.

Cuadro 2-14

ATRIBUCIONES Y NORMAS DE FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	
Definición	El Consejo, es un órgano de participación directa de la comunidad.
Finalidad	Planear, proponer, fiscalizar y deliberar sobre los ingresos y gastos del presupuesto del municipio de Porto Alegre ¹⁵⁰ .
Composición	Se compone de 96 consejeros: Dos titulares y dos suplentes por cada una de las 16 regiones dando un subtotal de 64 consejeros. Dos titulares y dos suplentes por cada una de las seis asambleas temáticas, dando un subtotal de 24 consejeros. Un propietario y un suplente del la Unión de Asociaciones de Moradores de Porto Alegre. Un titular y un suplente del Sindicato de Trabajadores del Municipio. Dos titulares y dos suplentes que representan a la prefectura.
Mandato	El consejo se renueva cada año.

¹⁴⁶ Como se menciono anteriormente, para este trabajo no se emplean las siglas en portugués Conselho do Orçamento Participativo (COP), sino en español Consejo de Presupuesto Participativo (CPP).

¹⁴⁷ El reglamento interno del Consejo del Presupuesto Participativo, CPP-2003/2004, fue aprobado por el Consejo mismo, el 6 de febrero del 2003.

¹⁴⁸ www.portoalegre.rs.gov.br/op/reginterno.asp p. 1

¹⁴⁹ Eduardo Utzig, El presupuesto participativo en Porto Alegre..., p. 14.

¹⁵⁰ Queda explícito que delibera sobre el total de los ingresos y gastos, sin embargo, esa información no se pudo confirmar. Dice Raúl Pont, (exprefecto) que entre el 15 y 20% de los ingresos de Porto Alegre, se destinan a inversiones del presupuesto participativo. Raúl Pont “Democracia y participación popular en el ámbito público”, p.50.

Competencia	<p>Emitir su opinión, posicionarse a favor o en contra, alterar en todo o en parte la propuesta del Plan Plurianual de Gobierno, de la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO¹⁵¹), del Presupuesto Anual y del Plan de Inversiones a ser en enviados a la Cámara de los Vereadores.</p> <p>Evaluar y divulgar la situación de las demandas del Plan de Inversiones del año anterior (ejecutadas, en proceso, por concluirse, licitadas y no realizadas) a partir de la información proporcionada por el municipio, de acuerdo a la matriz presupuestaria.</p> <p>Dar su opinión y alterar en todo o en parte aspectos totales o parciales de la política tributaria y de recaudación del poder público municipal.</p> <p>Dar su opinión y alterar en todo o en parte sobre el conjunto de las obras y actividades constantes de la planeación del gobierno y del presupuesto anual presentados por el ejecutivo de conformidad con el proceso de discusión del presupuesto participativo.</p> <p>Acompañar la ejecución presupuestaria anual y fiscalizar el cumplimiento del Plan de Inversiones además de opinar y alterar en todo o en parte la aplicación de recursos extra-presupuestarios.</p> <p>Opinar y decidir con el Ejecutivo la metodología adecuada para el proceso de discusión de los instrumentos presupuestarios del Plan de Inversiones.</p> <p>Dar su opinión y alterar en todo o en parte sobre las inversiones que el ejecutivo considere necesarias para la ciudad.</p> <p>Solicitar a la Secretarías u Órganos de gobierno documentos imprescindibles para la formación de la opinión de los Consejeros, en lo que concierne básicamente a cuestiones complejas y técnicas.</p> <p>Analizar y aprobar o no la rendición de cuentas del gobierno al final de cada ejercicio basado en la relatoría a detalle de lo que fue presupuestado, de lo que fue empezado y de lo que fue realmente ejecutado.</p>	
Votaciones	La aprobación de los acuerdos se dará por mayoría simple, tendrán derecho a voto los consejeros titulares o suplente en el ejercicio de la titularidad	
Organización Interna	Coordinación	La Coordinación deberá proporcionar en el inicio del proceso de las discusiones, el Plan de Gobierno y Presupuesto, una metodología adecuada para proceder al estudio de la distribución presupuestaria y el registro de las prioridades de la población. Se compone de 4 miembros del gobierno (2 titulares y 2 suplentes), ocho consejeros del CPP (4 titulares y 4 suplentes), más la secretaria ejecutiva del CPP.
	Secretaría	La Secretaria Ejecutiva es nombrada por la administración municipal a través de la Coordinación de Relaciones con la Comunidad (CRC), debiendo llevar el adecuado registro de las reuniones.
Reuniones	<p>Para la instalación de las Reuniones del CPP es necesario el quórum de la mitad más uno de las regionales y la mitad más uno de las temáticas.</p> <p>El CPP se reunirá ocho veces al mes de manera ordinaria y extraordinaria cuando sea necesario. Una de las reuniones mensuales se hará sin la participación del gobierno.</p> <p>Las reuniones del CPP son públicas, es permitida la libre manifestación de los consejeros titulares y de los suplentes sobre los asuntos del orden del día, respetado la lista de participantes.</p>	
Derechos y obligaciones de consejeros	<p>Participar con derecho a voz y voto (solo los consejeros que representan al ejecutivo no tienen derecho a voto). Exigir el cumplimiento de las resoluciones.</p> <p>Conocer y hacer cumplir el reglamento.</p>	
Comisiones	<p>Designación de 6 consejeros (3 titulares y 3 suplentes) para formar las comisiones tripartitas I, II y III (política del personal, convenio de guarderías y política de asistencia social).</p> <p>Designar consejeros como representantes del CPP en otros consejos o comisiones municipales, estatal o federal.</p> <p>Nombrar las comisiones que se consideren necesarias</p>	

Elaboración propia con datos del reglamento interno del Consejo de Presupuesto Participativo
www.portoalegre.rs.gov.br/op/reginterno.asp

¹⁵¹ Por sus siglas en portugués, Lei de Diretrizes Orçamentarias

2.3.1.3.2 EL FORO DE DELEGADOS.

Para José Eduardo Utzig, la función principal del foro de delegados es mantener a las comunidades informadas y coordinar el proceso de negociación dentro de las regiones y las estructuras temáticas¹⁵².

Los foros de Delegados, están compuestos por delegados y consejeros, elegidos conforme a la plenaria regional y temática de la ronda única.

Las regionales y temáticas definen el número de sus delegados en la plenaria de la ronda única en la siguiente proporción: un delegado por cada 10 participantes dentro de aquellos debidamente acreditados en la lista de asistencia en el día de la plenaria.

Sobre las atribuciones de los delegados:

Conocer y hacer cumplir el reglamento.

Participar en las reuniones una vez por mes organizadas por los consejeros en las regionales y temáticas.

Apoyar a los consejeros en la información y divulgación hacia la población de los asuntos tratados en el Consejo de Presupuesto Participativo (CPP).

Acompañar el plan de inversiones desde su elaboración hasta su ejecución.

Participar en las comisiones temáticas.

Deliberar con los consejeros cualquier duda que surja en la elaboración del presupuesto.

Proponer y discutir los criterios para la selección de las demandas en las microregiones y regiones de la ciudad teniendo como orientación los criterios generales aprobados por el CPP.

Deliberar conjuntamente con los consejeros modificaciones al reglamento interno del CPP y modificaciones del presupuesto participativo.

Formar comisiones de fiscalización y acompañamiento de obras desde la elaboración del proyecto hasta su conclusión.

Entregar las demandas de sus comunidades en los plazos determinados.

Votar y defender los intereses de sus comunidades en común con los demás delegados.

¹⁵² Eduardo Utzig, *Op. Cit.*, p. 14.

Votar las propuestas de orden del día y demandas del presupuesto participativo.
Emitir opinión, posicionarse a favor o en contra, alterar en todo o en parte el Plan de Inversiones y Servicios.
No podrá ser delegado quien tenga un cargo o comisión en la administración municipal.

2.3.1.3.3 ASAMBLEAS REGIONALES Y TEMÁTICAS.

Son los encuentros periódicos donde el gobierno presenta rendición de cuentas de las inversiones del año anterior, de forma escrita y audiovisual. En las asambleas la población elige las prioridades para el año siguiente, también elige sus consejeros y define el número de delegados, en la proporción de uno por cada diez participantes, para cada una de las 16 regionales y seis temáticas de presupuesto participativo.

2.3.2 DEMOCRACIA Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

En el capítulo 1, definimos a la democracia como *el proceso donde los ciudadanos mediante su participación deciden sobre los asuntos públicos de su comunidad*¹⁵³.

Esta definición coincide con algunos autores brasileños que han sido actores dentro del proceso de implementación del presupuesto participativo, por ejemplo Tarso Genro¹⁵⁴, se refiere a la democracia de la siguiente forma “o que se trata é democratizar radicalmente a democracia, de criar mecanismos para que ela corresponda aos interesses da ampla maioria de população e de criar instituições novas, pela reforma ou pela ruptura, que permitam que as decisões sobre o futuro sejam decisões siempre compartilhadas”¹⁵⁵, para él de lo que se trata es de democratizar la democracia liberal hoy imperante, considera que el presupuesto participativo va en esa dirección, por su historia y sus métodos.

Opina que se debe buscar un concepto de democracia, en el cual la conquista del gobierno por medio del voto popular no agote la participación de la sociedad en las urnas por el contrario, permita iniciar otro proceso generando dos focos de poder democrático, uno

¹⁵³ *Vid.*, apartado 1.4. sobre la democracia y su conceptualización.

¹⁵⁴ Prefecto en dos periodos.

¹⁵⁵ Tarso Genro y Ubiratan de Souza, *Op. Cit.*, p.18

originario del voto y otro originario de instituciones directas de participación.¹⁵⁶ Es decir existe una combinación de la democracia representativa y de la democracia participativa.

2.3.2.1 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DEMOCRACIA DIRECTA.

Para Ubiratan De Souza “A principal riqueza de Orçamento Participativo é a democratização da relação do Estado com a sociedade”¹⁵⁷, debido a que considera que esta experiencia rompe con la visión tradicional de la política donde la participación ciudadana se reduce al acto de votar y los gobiernos electos aplican las políticas que consideran pertinentes, el ciudadano deja de ser un simple coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista activo de la gestión pública.

Para él, este proceso de democracia directa tiene el mérito de no excluir y valorar la democracia representativa, de ahí que la Cámara de Veredores¹⁵⁸ continúe con todas sus prerrogativas constitucionales que son analizar y votar el proyecto de Ley Presupuestaria.

Considera que el proceso de co-gestión es fruto de la combinación de la democracia directa efectuada por la población en el presupuesto participativo, -mediante las instancias creadas durante el proceso-¹⁵⁹ y la democracia representativa en que la población de la ciudad elige al prefecto para la gestión de cuatro años.

Para Félix Ruíz, la población establece de manera autónoma por medio de un proceso de democracia directa¹⁶⁰ sus prioridades temáticas, de obras y servicios y elige al CPP, considerando que se crea una esfera pública no estatal,¹⁶¹ en que la sociedad instituye tanto el proceso de co-gestión de la sociedad (CPP-Gobierno), en cuanto a los mecanismos de control social sobre el Estado.

La mayoría de los autores brasileños consultados coinciden, que en el proceso de presupuesto participativo conviven la democracia directa y la democracia representativa; la primera se da a través de las instancias de participación como son las plenarias regionales y temáticas, foros de delegados y el Consejo del Presupuesto Participativo; y la segunda

¹⁵⁶ Con respecto a las instituciones directas de participación, se refiere a las instancias creadas durante el presupuesto participativo, como son el foro de delegados y el Consejo del Presupuesto Participativo.

¹⁵⁷ Tarso Genro y Ubiratan de Souza, *Op. Cit.*, p. 45-46.

¹⁵⁸ El poder legislativo municipal

¹⁵⁹ *Vid.*, el apartado 2.3.1, sobre las instancias del presupuesto participativo

¹⁶⁰ Por el funcionamiento de las plenarias regionales y temáticas, *vid.* apartado 2.3.1.3.1 y 2.3.1.3.2

¹⁶¹ Al respecto *vid.*, el apartado 2.3.2.1.3, sobre el debate si se crea o no, una esfera pública no estatal con el presupuesto participativo.

mediante la elección de las autoridades de los poderes ejecutivo y legislativo y su participación de éstas en el proceso. Y es en el proceso de deliberación del presupuesto donde se confrontan o conviven ambas democracias (la directa y representativa), o como dice Utzig de la democracia participativa y representativa.

Eduardo Utzig hace una diferencia de la democracia directa de la participativa, y considera que en el presupuesto participativo, las decisiones sobre el presupuesto no se realizan de manera directa por la población, sino mediante representantes, (delegados y consejeros) electos por la ciudadanía en el proceso de participación.

2.3.2.1.1 CLIENTELISMO

Dice Utzig que muchos vereadores¹⁶² se mostraban muy activos como intermediarios de las relaciones clientelistas. El poder ejecutivo necesitaba apoyo del legislativo para varios temas, este apoyo se negociaba con los vereadores a cambio de obras a realizarse en diferentes partes de la ciudad. El vereador que negociaba un proyecto para una región, aparecía ante la comunidad como el responsable de la inversión. Las relaciones clientelistas no eran sólo prácticas de los vereadores sino también de miembros del ejecutivo y de líderes comunitarios.

Félix Ruíz considera que el presupuesto participativo configuró una ruptura con el clientelismo en la política brasileña marcada por la tradición patrimonialista, autoritaria y burocrática. Ya que a lo largo de su implementación el gobierno hizo un esfuerzo permanente por no discriminar la presencia de ningún ciudadano, ni por convicciones ideológicas ni por compromisos de naturaleza partidaria, se insistió que era un proceso abierto, que todos eran iguales ante el gobierno, pudiendo ejercer libremente su influencia luchando por las inversiones que considerarán necesarias.

En las plenarias existe tensión política no sólo por que la presencia del prefecto y de los secretarios estimula la crítica y la presentación de demandas, sino también por que hay contradicciones entre los propios líderes de la región que disputan entres si un papel más efectivo en el proceso.

¹⁶² En términos de comparación vereador es un diputado municipal o integrante del poder legislativo municipal. El artículo 29 de la constitución brasileña contempla, que el número de vereadores, será proporcional a la población del municipio. *Vid.*, apartado 2.4.1.1.

Para Eduardo Utzig el presupuesto participativo ha otorgado mayor responsabilidad al cuerpo ejecutivo y legislativo provocando una reducción en las relaciones de corrupción y clientelismo. Lo que ha generado por un lado una ciudadanía más activa y consciente, y por otro el aumento del debate y transparencia en el manejo de los asuntos públicos.

2.3.2.1.2 EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA

Al impulsar el presupuesto participativo se consideraba que la democracia participativa podía mejorar el desempeño del gobierno en la medida que ayudara a identificar las verdaderas prioridades de la sociedad y otorgara mayor transparencia al gobierno.

Eduardo Utzig afirma que la experiencia de Porto Alegre ha demostrado que la democracia participativa no es necesariamente un obstáculo para la eficiencia y que en algunos casos hasta puede ser un factor para mejorar el desempeño del gobierno.

Señala que a pesar de las dificultades de problemas fiscales al inicio de la implementación de presupuesto participativo, el gobierno logró convertir una situación de caos en una situación de equilibrio¹⁶³. El gobierno ha mantenido un superávit fiscal, esto fue posible al sostenido crecimiento de la recaudación¹⁶⁴.

Utzig afirma que un buen gobierno depende de la combinación de muchas variables distintas pero no puede funcionar bien sin voluntad política ni capacidad administrativa.¹⁶⁵

Por ello los resultados de eficiencia, al menos en lo que respecta a la ejecución de obras y servicios conforme a la decisión de la población, no son los mismos en todos los casos en que se ha aplicado el presupuesto participativo.

Félix Ruíz, nos da el ejemplo de Porto Alegre y el de Recife. Dice que en Porto Alegre, el 87% de las obras y servicios señalados en el presupuesto participativo, son efectivamente ejecutados. Mientras que en Recife¹⁶⁶, el proceso estuvo marcado por una fuerte intermediación clientelista y consiguió realizar mucho menos de la mitad de los compromisos asumidos en las consultas.

¹⁶³ Eduardo Utzig, *Op. Cit.*, p. 26.

¹⁶⁴ *Vid.*, el cuadro 2-16 del apartado 2.4.2, sobre gastos e ingresos de Porto Alegre.

¹⁶⁵ Eduardo Utzig, *Op. Cit.*, p. 41.

¹⁶⁶ En la prefectura de Recife, el presupuesto participativo se inauguró en 1986, en la primera gestión de Jarbas Vasconcelos, en un proceso de consulta popular y continuo con la gestión de Roberto Magalhã.

Félix Ruíz considera que los presupuestos participativos pueden permitir la reflexión sobre cuestiones administrativas y de gestión, en cuanto a la asignación y control del presupuesto configurando una vía alternativa de construcción de eficiencia en la gestión y búsqueda del mejor aprovechamiento de los recursos y de una utilización con base en criterios más democráticos y públicos.

Se considera que con el presupuesto participativo se incrementa la transparencia debido a la rendición de cuentas obligada del prefecto y a la ejecución de las obras priorizadas.

La alcaldía dice que el incremento de la recaudación de impuestos entre otros, se debe a que la gente paga sus impuestos por que considera transparente el manejo de los recursos.

2.3.2.1.3 ESFERA PÚBLICA.

Tarso Genro, Ubiratan de Souza, Eduardo Utzig, consideran que el presupuesto participativo ha creado un espacio público no estatal, entendido como un espacio autónomo respecto del Estado. Esto es criticado por Luciano Fedozzi quién considera que la participación del Estado –municipio- en el proceso es muy importante. Opina que el espacio público creado en el proceso no es estatal, pero tampoco no estatal.

En esta experiencia, se pone en contacto el poder administrativo, donde el Gabinete de Planeación (GAPLAN) y la Coordinación de Relaciones con la Comunidad (CRC) tienen un papel destacado; los individuos y asociaciones vecinales articulan la participación de los pobladores y la selección de prioridades de inversión; las instancias del presupuesto participativo (foro de delegados y CPP), se encargan de los procesos de co-gestión de los recursos públicos y el control de las decisiones. Para Fedozzi estos tres elementos constituyen una esfera pública de co-gestión, donde el poder administrativo se somete voluntariamente a un proceso deliberativo en el espacio público.

Señala que al crearse una reglamentación compartida, se da una política deliberativa que tiene un carácter negociable.

Por ello opina que no son válidas las interpretaciones que consideran al presupuesto participativo como una estructura autónoma del Estado, retoma una cita de Utzig:

“Presupuesto participativo ...estructura autónoma del Estado y auto-reglamentada, que se origina en normas de funcionamiento definidas por la propia comunidad, independientemente, tanto del ejecutivo como del legislativo”¹⁶⁷

Para Fedozzi esta concepción es ideológica y mitificadora del presupuesto participativo, toda vez que supone una ausencia de la participación del ejecutivo en la operacionalización de esa esfera pública y sobreestima los componentes autónomos de la acción individual y colectiva de los actores populares en relación al Estado.

Para Fedozzi se crea una esfera pública de co-gestión que va más allá de las funciones y de la práctica política tradicional del Estado representativo, el presupuesto participativo es una importante contribución a la construcción y validación de la esfera pública democrática como requisito necesario a la promoción de la ciudadanía civil, política y social.

2.3.2.2 EL PACTO POLÍTICO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El presupuesto participativo fue creado por iniciativa del poder ejecutivo junto con el movimiento social organizado de la ciudad para operar dentro del ámbito del ejecutivo.¹⁶⁸

Eduardo Utzig considera que el proceso de presupuesto participativo en Porto Alegre, se dio gracias a un pacto político no escrito entre gobierno y las asociaciones de la comunidad, según este pacto, el gobierno por un lado transfiere una parte de su poder al pueblo que participa en forma voluntaria en un proceso abierto de debate y decisión; por otro lado queda establecido que todas las demandas y propuestas de la población deben canalizarse a través del presupuesto participativo.

El proceso cumple reglas que son determinadas por los mismos participantes y el gobierno¹⁶⁹. El resultado de este proceso son las propuestas de presupuesto que es enviada a la Cámara Municipal (que tiene la prerrogativa legal de aprobarlo)¹⁷⁰ y el Plan de Inversiones que el gobierno debe llevar a cabo.

Utzig dice que el presupuesto participativo fue creado sin la participación del poder legislativo, teniendo éste la prerrogativa constitucional de aprobar el presupuesto del

¹⁶⁷ Luciano Fedozzi, “Presupuesto Participativo y la Esfera Pública”, p. 81

¹⁶⁸ Como se explica en el apartado 1.1.4, sobre el origen del presupuesto participativo en Porto Alegre.

¹⁶⁹ Se trata del Reglamento del Presupuesto Participativo, *vid.* apartado 2.4.1.3

¹⁷⁰ *Vid.* el apartado 2.4.1.2, sobre el proceso de aprobación del presupuesto en Porto Alegre.

municipio¹⁷¹. Sin embargo el ejecutivo siempre ha tratado asuntos presupuestarios al menos en forma parcial junto con el legislativo. Considera inevitable que surja una superposición dado que el presupuesto participativo decide acerca de una parte de un todo sobre el cual la legislatura tiene la prerrogativa constitucional de expedir.

De manera que, para que el pacto funcione bien, la legislatura debe estar en cierta forma de acuerdo con él, porque ésta institución, también debe compartir parte de su poder. La legislatura puede en teoría romper el pacto existente entre el gobierno y la comunidad, considerando que la Cámara de Vereadores¹⁷² podría llegar a aprobar un presupuesto incompatible con las decisiones que el presupuesto participativo (junto con el gobierno) toma en materia de inversiones. Esta fuente latente de contradicción extrema, es un elemento crítico de elaboración del presupuesto de la ciudad de Porto Alegre.

2.3.2.3 CARACTERÍSTICAS POLÍTICAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.

Félix Ruíz, retoma características de carácter político enunciadas por Arno Augustin¹⁷³, figura destacada del equipo de Olívio Dutra¹⁷⁴:

a) Tener por base una división territorial de la ciudad (asambleas regionales) establecida en conjunto con las entidades de moradores además de tomar en cuenta la geografía de las luchas de los movimientos populares.

b) Desde su formación las asambleas regionales son deliberativas dentro de su esfera de competencia y pueden tratar otras cuestiones como uso del suelo, salud, educación y transporte colectivo.

c) Permitir modificaciones en su esfera de competencia, la cual debe aumentar en la medida que las asambleas se fortalecen.

d) Hacer parte de la base de cada asamblea a todos los moradores de la región. Los moradores eligen al consejo o foro regional que debe periódicamente dar cuentas de sus actos al conjunto de moradores.

¹⁷¹ El poder legislativo aprueba en lo general el presupuesto y el poder ejecutivo lo detalla.

¹⁷² Poder legislativo municipal.

¹⁷³ Félix Ruíz Sánchez, *Op. Cit.*, p.26-28.

¹⁷⁴ Exprefecto de Porto Alegre.

e) Los consejos o foros regionales, respetarán la autonomía operacional de la autonomía municipal.

f) La consolidación de los consejos o foros regionales permitirá la formación del Consejo General de la ciudad, que trata de las cuestiones de toda la ciudad y delibera sobre el presupuesto municipal.

g) La presencia de cada región en el Consejo General es proporcional a su capacidad de movilizar a los moradores y a la participación.¹⁷⁵

h) Las diversas entidades de la sociedad civil (sindicatos, asociaciones, etc.) actuarán en el sentido de reforzar la participación en las asambleas regionales.

i) Las formas de comunicación entre los Consejos y la base deben ser tales que todos los asuntos tratados sean de amplio conocimiento de todos los moradores de la región.¹⁷⁶

j) Debe ser resguardado el principio de fidelidad del representante al representado, esto significa que un consejero regional o general podrá ser destituido por su base si no cumple las determinaciones de sus representados.

k) Debe existir en los consejos la representación proporcional de las posiciones diferenciadas.

l) Los petistas deben actuar en el interior de los Consejos en el sentido de tener posiciones de avanzada sometiéndose a la mayoría, aun cuando las decisiones contraríen sus posiciones.

m) Cuando las decisiones que están en la esfera de competencia de los consejeros dependan de las decisiones de la Cámara Municipal, podrán los consejeros ejercer su presión organizada.

Estas características se observan en varias experiencias de presupuesto participativo, además de Porto Alegre, a partir del 2001 en Sao Paulo, Campinas, Araraquara, Embus das Artes, Jandira y otros.

¹⁷⁵ Actualmente se nombran dos consejeros titulares y dos suplentes de cada una de las 16 regiones.

¹⁷⁶ Al interior del Consejo del Presupuesto Participativo existe una comisión de difusión que cumple esta función.

2.3.2.4 EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN LOCALES

Dice Genro que el proceso de presupuesto participativo nunca tuvo cobertura por la prensa local, fue ignorado por los principales medios de comunicación de la ciudad, no sólo por ser identificada como cosa del PT sino también por que considera que el proceso socializa la influencia sobre el Estado.

El análisis del periodista Pedro Luiz da Silveira Osorio, Coordinador de Comunicación Social de Porto Alegre (1993-1996) sobre el comportamiento de los medios de comunicación con respecto al presupuesto participativo, es que existe desprecio por el proceso, lo cual se debe básicamente al reconocimiento por las empresas del potencial revolucionario y transformador contenido en sus prácticas contrarias a sus intereses y a los grupos sociales que representan. Los periódicos, radio y televisión de la capital no informan sobre el presupuesto participativo. A pesar de ello el proceso ha saltado a las crónicas internacionales.

2.3.3 PARTICIPACIÓN

2.3.3.1 LA PARTICIPACIÓN EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

No fue posible obtener los datos oficiales del número personas que han participado cada año en el proceso¹⁷⁷. La página electrónica de la alcaldía menciona que hasta el 2001, 45 mil personas en promedio cada año se reunían en 32 plenarios regionales y 12 temáticas¹⁷⁸.

Raúl Pont¹⁷⁹ brinda los siguientes datos: en 1994 participaron 11,000 personas; en 1995 lo hicieron 14,000; y en 1997 participaron 20,000; sumándole un sin número de reuniones organizadas por asociaciones comunitarias, considera que cerca de 50,000 personas participan anualmente en el presupuesto participativo¹⁸⁰.

Eduardo Utzig da otros datos similares: más de 14,000 personas participaron en 1995; y más de 17,000 en 1997 asistieron a las asambleas regionales y temáticas. Estima que

¹⁷⁷ Se enviaron varios correos electrónicos solicitándoles información, sin obtener respuesta a la Coordinación de Relaciones con la Comunidad, de Porto Alegre crc@gp.prefpoa.com.br. Los datos que se presentan son de artículos o fuentes bibliográficas.

¹⁷⁸ www.portoalegre.rs.gov.br

¹⁷⁹ Prefecto de Porto Alegre 1997-2000

¹⁸⁰ Raúl Pont, "Democracia y participación popular en el ámbito público", p. 153.

la cantidad de personas que participan por año en todas las reuniones relacionadas con el proceso (incluidas muchas que son organizadas por las mismas comunidades) es en realidad mucho mayor. Más de 1000 entidades y asociaciones vecinales participan en el proceso de movilización de la población¹⁸¹. Los delegados son elegidos de acuerdo con el número de participantes de las Asambleas. La cantidad anual de delegados oscila entre ochocientos y mil¹⁸².

Comenta Luciano Fedozzi que la elección de representantes al foro de delegados y sobre todo del Consejo del Presupuesto Participativo, es un momento altamente competitivo de participación, precisamente por qué las comunidades saben que gran parte de las decisiones se realizan en éstas instancias.

Si consideramos que en promedio en el presupuesto participativo se involucran cada año 45,000 personas, y lo comparamos con el número de electores 956,811 personas, tenemos que el 4.7% del total de electores participan en el presupuesto participativo, al parecer es un porcentaje muy bajo.

En el 2000 el número de electores en Porto Alegre era de 956,811 personas. El 70.3% del total de la población se encontraba en la lista de electores y el 30% de la población tiene menos de 16 años, lo que implica que casi todas las personas en edad de votar están registradas.¹⁸³

Fedozzi afirma que el perfil socio-económico de los participantes en el presupuesto participativo, está constituido mayoritariamente por las capas de bajos ingresos y de bajo nivel de escolaridad. Retoma los resultados de una investigación sobre los participantes, realizada en 1995¹⁸⁴, donde el 39.5% tiene un ingreso familiar de hasta tres salarios mínimos (salario mínimo=us\$100), el 9% recibe un salario mínimo o menos; el 17.8% entre tres y cinco salarios y el 34.08% más de cinco; el 8.5% manifestó que no tiene ingreso alguno. Con respecto a la educación, el 5.4% no tiene instrucción alguna; el 36.5% primer grado incompleto; el 53.8% primer grado completo; el 30.7% el segundo grado incompleto y el 13.9% algún curso superior.

¹⁸¹ Eduardo Utzig, *Op. Cit.*, p. 14.

¹⁸² *Ibid.*

¹⁸³ *Vid.*, apartado 2.1.6 sobre la obligatoriedad del voto en Brasil.

¹⁸⁴ Luciano Fedozzi, "Presupuesto Participativo y la Esfera Pública". p. 77.

En un balance cualitativo de la participación por Rebecca Abers, citada por Félix Ruíz, señala:

“o resultado foi que, um processo flexível e desburocratizado de organização, educação, popular e negociação, a administração de Porto Alegre ajudou grupos de bairro a se organizarem. Líderes ainda inexperientes tiveram ajuda no aprendizado de técnicas básicas de organização e a prefeitura ativamente promoveu entre eles uma ideologia de cooperação e de reciprocidade”¹⁸⁵.

Abers comenta que la mayoría de los que participan en el presupuesto participativo son sectores pobres organizados, que carecen en sus comunidades de infraestructura urbana, sin embargo, los habitantes más pobres de la ciudad no participan, ello se debe a que no tienen tiempo para hacerlo y además son los que se encuentran más desorganizados.

Para ella, frecuentemente las políticas públicas no atraen participantes porque su importancia para la vida cotidiana no es clara, en este caso “O orçamento participativo lhes ofereceu um contexto em que pela primeira vez em suas vidas, era fácil e frutífero participar da vida pública.”¹⁸⁶ Por lo que considera que la identificación y la divulgación de los efectos de las políticas gubernamentales en la vida de las personas puedan ser cruciales para el éxito de la participación, tal éxito depende también de la capacidad del Estado de nutrir la participación en las calles día con día.

2.3.3.2 LA DELIBERACIÓN PÚBLICA EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.

La experiencia de Porto Alegre como otras inspiradas en ésta, han creado un modelo de presupuesto participativo que se basa en la deliberación pública.

En el caso de Porto Alegre, la formación del Consejo del Presupuesto Participativo, materializó ese modelo de participación democrática. Las asambleas o plenarias que representan a la población participante de los procesos regionales y temáticos son dotados de mandato deliberativo, en cuanto a los consejeros que representan al gobierno tienen asiento y derecho a voz pero no a voto en las reuniones de los CPP.

Genro menciona:

“A experiência realizada pela cidade de Porto Alegre com o orçamento participativo é incomun... foi criado um novo centro decisório que, conjuntamente com el poder ejecutivo e

¹⁸⁵ Citado por Félix Ruíz S., *Op. Cit.* p. 61.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 60.

o legislativo democratizaram efetivamente a ação política e integraram os cidadãos comuns num novo espaço público¹⁸⁷.

Aclara que es un espacio público no tradicional que potencializa el ejercicio de los derechos de la ciudadanía.

Considera que ese nuevo centro de decisión que incide directamente sobre el carácter y las oportunidades de las inversiones públicas, fue fundamental para la distribución de los recursos públicos y la socialización de la política.

La experiencia de Santo André tiene muchas semejanzas con los caso de Porto Alegre y Belo Horizonte, pero guardan una diferencia esencial, y es que la instancia de deliberación (CPP) esta constituida de forma paritaria entre el poder público y la población, se puede decir que hay una participación igualitaria de los representantes de la prefectura y de los consejeros electos por la población en la instancia deliberativa.

El Consejo Municipal de Presupuesto (CMO)¹⁸⁸ de Santo Amdré, es deliberativo y paritario. Está compuesto por representantes de la población electos en la segunda ronda y por un número igual de representantes de la administración municipal indicados por el prefecto. Según el reglamento interno las deliberaciones del CMO se dan por el voto a favor de por lo menos 2/3 partes de los representantes y por la presencia de 2/3 partes de los representantes de la sociedad civil.

2.3.3.3 CONTINUIDAD DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.

Mucho se ha discutido sobre ¿Qué garantiza la continuidad del presupuesto participativo? Una de las respuestas es que siga gobernando la misma coalición o partido político que lo aplicó, otra respuesta es su legalización.

En Brasil la mayoría de las veces, la continuidad del presupuesto participativo ha dependido de que el partido o coalición que lo impulsó siga gobernando.

Las prácticas de presupuesto participativo se desarrollan en municipios de diferentes regiones de Brasil, de distintas dimensiones y administrados por distintas coaliciones partidarias, sin embargo con el evidente predominio de gestiones de izquierda y centro-izquierda.

¹⁸⁷ Tarso Genro y Ubiratan de Souza. *Op. Cit.*, p. 11-12

¹⁸⁸ Por sus siglas en portugués Conselho Municipal do Orçamento.

El PT no es el único partido que ha implementado presupuesto participativo, sin embargo sí son sus administraciones las que más lo han aplicado. Como se puede observar en el siguiente cuadro, el 50% de los municipios donde se ha implementado el presupuesto participativo son gobernados por el PT o en coalición con él.

Partido Político del Prefecto, municipios que adoptaron el presupuesto participativo de 1997-2000.

Cuadro 2-15

Partido	Municipios
PT	52
PSDB	13
PSB	11
PMDB	9
PDT	8
PV	3
PPS	3
PFL	2
PTB	2
Total	103

Fuente: Pesquisa FNPP, 2001.¹⁸⁹

Con respecto a su legalización en Porto Alegre esta idea fue planteada en un inicio por el ejecutivo y algunos líderes de la comunidad.

Sin embargo, la primera propuesta concreta de legalizar el presupuesto participativo fue presentada por Clovis Ilgenfritz un vereador¹⁹⁰ del PT que antes había ocupado un cargo importante en el gobierno, varios miembros del gobierno, consejeros y delegados respaldaron esta propuesta, sin embargo en octubre de 1994 el gobierno decidió no llevar a cabo un proceso de legalización porque significaba restringir mucho al presupuesto participativo.

El gobierno ha mantenido la misma postura desde entonces, sin embargo los vereadores de la oposición han insistido en legalizarlo, para Utzig esto significa que se han percatado que reconocer su legitimidad es el punto de partida para modificarlo¹⁹¹.

¹⁸⁹ Citado por Félix Ruíz S., *Op. Cit.*, p. 40.

¹⁹⁰ Integrante del poder legislativo local (diputado municipal).

¹⁹¹ Eduardo Utzig, *El presupuesto participativo en Porto Alegre: análisis basado en el principio de legitimidad democrática y el criterio de desempeño gubernamental*, p. 16.

2.4 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO.

2.4.1 NORMATIVIDAD

2.4.1.1 LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL.

La Constitución de Brasil¹⁹² en su artículo 165 menciona tres instrumentos para la elaboración del presupuesto¹⁹³:

Plan Plurianual

Ley de Directrices Presupuestarias

Ley Presupuestaria Anual

Los ciudadanos en el proceso de presupuesto participativo, intervienen en el tercer instrumento que es la Ley de Presupuesto Anual.

El Plan Plurianual, es el que elabora el ejecutivo en el periodo de su administración¹⁹⁴.

Ley de Directrices Presupuestarias, son los criterios generales que determinan el manejo del presupuesto.

La Ley de Presupuesto Anual, es la planeación del presupuesto para el ejercicio siguiente¹⁹⁵.

La Ley de Presupuesto Anual es la más adecuada para iniciar el proceso de participación de la población en la elaboración del presupuesto, en él se registran las demandas más específicas e inmediatas de la población.

El presupuesto público está previsto en la Constitución Federal, en las Estatales y en la Ley Orgánica Municipal, como una ley de iniciativa del Ejecutivo.

En Brasil a nivel de gobierno municipal existen dos instituciones autónomas y separadas pertenecientes al sistema democrático representativo que conforman el Estado: *el*

¹⁹² Constitución de la República Federativa de Brasil 1988. Ed. en Brasilia 1990 Trad. y notas Antonio López Díaz. Biblioteca del Centro de Estudios Brasileños, Embaixada do Brazil.

¹⁹³ Este esquema es manejado en los tres niveles de gobierno.

¹⁹⁴ El periodo es de cuatro años.

¹⁹⁵ Este se realiza cada año.

poder ejecutivo que está a cargo de un alcalde y un vice-alcalde¹⁹⁶ elegidos por períodos de cuatro años por mayoría de votos¹⁹⁷; y *el poder legislativo* denominado Cámara Municipal formado por 33 consejales llamados Vereadores¹⁹⁸ que son elegidos por períodos de cuatro años mediante el sistema de voto proporcional.¹⁹⁹

El artículo 45 de la Constitución Brasileña, contempla los impuestos que podrán establecer la Unión, los Estados, el DF y los municipios²⁰⁰:

I.- Impuestos

II.- Tasas como consecuencia del ejercicio del poder de policía por la utilización efectiva o potencial de servicios públicos específicos y divisibles o puestos a disposición del contribuyente.

III.- Contribuciones especiales como consecuencia de obras públicas

El artículo 156 constitucional se refiere a la competencia de los municipios para establecer impuestos:

El artículo 29 de la Constitución Brasileña, señala que el municipio se regirá por una Ley Orgánica, aprobada por la Cámara Municipal, atendiendo a los principios de la propia Constitución Federal y de la Constitución del respectivo Estado

El sustento legal en el que se basa la Alcaldía para la implementación de Presupuesto Participativo en Porto Alegre es el párrafo primero del artículo 116 de la Ley Orgánica Municipal, que dice:

“Fica garantida a participação da comunidade, a partir das regiões do município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.”²⁰¹

¹⁹⁶ El art. 29 constitucional contempla la elección del prefecto (presidente municipal), viceprefecto y vereadores (diputado municipal) para un mandato de cuatro años, mediante votación directa y simultánea en todo el Estado. La toma de posesión del prefecto es el 1o. de enero del año siguiente a la elección.

¹⁹⁷ En las ciudades con más de 20,000 votantes, como sucede en Porto Alegre, si ningún partido o coalición logra superar la mayoría absoluta de votos en la primera ronda, se realiza una segunda ronda entre los dos que obtuvieron mayor cantidad de votos.

¹⁹⁸ Miembro del poder legislativo municipal.

¹⁹⁹ El art. 29 constitucional contempla el número de vereadores (diputados locales) que será proporcional a la población del municipio:

Mínimo 9 a 21 máximo para un millón de habitantes

Mínimo 33 a 41 máximo para más de un millón y menos de cinco millones de habitantes.

Mínimo 42 a 55 máximo para más de cinco millones de habitantes.

²⁰⁰ Los municipios tienen potestad legislativa para emanar normas con rango de ley

²⁰¹ Tarso Genro y Ubiratan de Souza, *Op. Cit.*, p. 48.

Dice Eduardo Utzig²⁰² que si bien la Ley Orgánica Municipal incluye que el presupuesto debe ser formulado con la participación de los ciudadanos de Porto Alegre, hasta la fecha ninguna ley municipal respalda el presupuesto participativo.

El proceso de presupuesto participativo ha dependido más de la voluntad política del poder ejecutivo de impulsarlo que de la normatividad vigente.

2.4.1.2 EL PROCESO DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO EN PORTO ALEGRE

En materia presupuestaria es tarea del ejecutivo municipal, formular la propuesta del presupuesto que debe ser enviada al poder legislativo para su discusión, modificación y aprobación. El poder ejecutivo puede vetar los cambios, pero este veto puede ser eliminado si el legislativo cuenta con el quórum especial²⁰³. De tal forma que la legislatura tiene la función formal de aprobar el presupuesto. Sin embargo el ejecutivo tiene la función de detallar el presupuesto.

Utzig dice que si bien el presupuesto que aprueba el cuerpo legislativo debe contener todas las sumas monetarias correspondiente a los ingresos y gastos, no necesariamente debe detallar todos los proyectos y obras que el gobierno planea llevar a cabo. De hecho conforme a la ley y tradición brasileña, este plan detallado (llamado Plan de Inversiones de Porto Alegre) es una función del poder ejecutivo.

El proceso de aprobación funciona de la siguiente manera: el legislativo aprueba, por ejemplo, el gasto por parte del gobierno de X suma para pavimentación, Y para educación y el uso de una parte de eso para gastos corrientes y otra parte para inversiones. El poder ejecutivo determina las calles que serán pavimentadas y las escuelas que serán construídas.

2.4.1.2.1 EL PROCESO DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Eduardo Utzig considera que el presupuesto participativo fue concebido para cumplir con la función de detallar las inversiones, es decir formular el plan detallado de inversiones.

²⁰² José Eduardo Utzig. El presupuesto participativo en Porto Alegre: análisis basado en el principio de legitimidad democracia y el criterio de desempeño gubernamental, pp. 56. (manuscrito)

²⁰³ Al final del proceso, el ejecutivo puede impugnar la decisión legislativa en los tribunales.

En lugar de decidir sobre las inversiones por sí mismo, el gobierno organiza un sistema para compartir esas decisiones con la comunidad²⁰⁴.

En el proceso de presupuesto participativo²⁰⁵ se recibe la demanda, se prioriza y analiza, tanto por el gobierno como por las instancias de presupuesto participativo, que son el Foro de Delegados y principalmente el Consejo del Presupuesto Participativo.

La propuesta de este debate es enviada a la Cámara de Vereadores²⁰⁶, cuyo plazo legal es el 30 de septiembre establecido por la Ley Orgánica Municipal.

La Cámara de Vereadores tiene de plazo del 1° de octubre al 30 de noviembre para discutir y valorar la propuesta de presupuesto para el ejercicio siguiente.

Del 1° de octubre al 30 de diciembre el Consejo, GAPLAN, CRC, las Secretarías y demás Departamentos en base a la propuesta enviada a los Vereadores, trabajan en el detalle de las inversiones realizando el Plan de Inversiones del año siguiente.

El hecho de que el CPP empiece a detallar el plan de inversiones antes de que sea aprobado por la Cámara de Vereadores, significa que se tiene confianza de que éste será avalado por el legislativo.

Eduardo Utzig dice que se produce un doble proceso²⁰⁷; por un lado hay una intensa negociación entre la legislatura, los consejeros y el gobierno; por otro lado el gobierno y los consejeros con apoyo de las comunidades ejercen una fuerte y abierta presión sobre la Cámara de Vereadores, el objetivo es que el presupuesto aprobado se aleje lo menos posible de la propuesta definida por el presupuesto participativo. Dice Utzig que hasta el momento y pese haberse vivido situaciones muy tensas no se han producido cambios que afecten la estructura general de la propuesta de presupuesto.

²⁰⁴ Comenta Utzig que antes del presupuesto participativo esas decisiones se tomaban siguiendo criterios técnicos y clientelistas. Muchos vereadores se mostraban muy activos como intermediarios en las relaciones clientelistas. El poder ejecutivo necesitaba apoyo del poder legislativo para diversos temas importantes. Este apoyo se negociaba con los vereadores que buscan un proyecto para una región determinada, apareciendo ante la comunidad como el que había gestionado esas inversiones. Además de los vereadores, había miembros del ejecutivo y líderes de la comunidad que también se mostraban muy activos en este tipo de relaciones.

²⁰⁵ En el apartado 2.2.5 se explica a detalle este proceso.

²⁰⁶ Poder legislativo local.

²⁰⁷ Eduardo Utzig, *Op. Cit.*, p. 15

2.4.1.3 AUTOREGLAMENTACION DEL PROCESO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Durante los 15 años de operación del presupuesto participativo se ha creado una reglamentación interna, elaborada conjuntamente entre la población participante y el gobierno municipal. El resultado ha sido el Reglamento del Consejo de Presupuesto Participativo.

Dicho reglamento además de regular el proceso, contiene los criterios generales de distribución de los recursos entre las regiones²⁰⁸.

Según esta reglamentación es el CPP, el que decide los cambios al propio reglamento, afirmándose así –según de Souza- un proceso de autoreglamentación.

A continuación se expone de manera general la estructura orgánica de este documento.

Reglamento interno del consejo de presupuesto participativo:

El reglamento interno actual²⁰⁹ fue aprobado por el CPP el 6 de febrero del 2003²¹⁰, se compone de un total de 52 artículos en dos partes; la primera consta de cuatro capítulos que se refieren al CPP y la segunda de también de cuatro capítulos que trata sobre los criterios generales.

Primera Parte: El Consejo de Presupuesto Participativo (CPP)²¹¹.

El capítulo I, se refiere a las funciones del CPP, a su composición y a la forma de elegir a los Consejeros.

El capítulo II a la infraestructura que debe proporcionar el municipio para la operación y desarrollo del CPP, como el local, sonido, teléfono, cursos, computadora, los traslados a otras regiones del municipio, etc.

El capítulo III, comprende las competencias que tiene el CPP, observándose 20 de éstas en su artículo 11.

El capítulo IV a la organización interna del CPP.

Segunda Parte: Criterios Generales del Presupuesto Participativo²¹².

²⁰⁸ Los criterios técnicos sobre todo para obra son determinados y aplicados por la alcaldía.

²⁰⁹ El utilizado para efectos de esta investigación fue el de 2003.

²¹⁰ www.portoalegre.rs.gov.br/op/reginterno.asp

²¹¹ *Vid.*, cuadro 2-14, del apartado 2.3.1.3.1 sobre las atribuciones y normas de funcionamiento del CPP.

²¹² *Vid.*, el apartado 2.4.4 donde se puede apreciar la aplicación de los criterios generales.

Se componen de cuatro capítulos:

El capítulo I, se refiere a los foros regionales, que son los que aplican los criterios generales, éstos se componen de criterios regionales y técnicos.

El capítulo II, sobre las atribuciones de los delegados²¹³;

El capítulo III, se refiere al proceso de presupuesto participativo y calendarización de actividades²¹⁴.

El capítulo IV, sobre la coordinación regional y temática del presupuesto participativo²¹⁵.

2.4.2 INGRESOS Y GASTOS DE PORTO ALEGRE.

En 1989 cuando se inició la implementación del presupuesto participativo, los ingresos totales de Porto Alegre apenas alcanzaban para cubrir los salarios, ese primer año de gobierno la ciudad tuvo un déficit fiscal considerable. La alcaldía decidió realizar una reforma fiscal. A partir de 1990 los ingresos totales se fueron elevando cada vez un poco más con respecto a los gastos totales.

Municipalidad de Porto Alegre
Ingresos y gastos (en millones de dólares estadounidenses)
Valores en reales convertidos a dólares
al tipo de cambio de diciembre de 1998

Cuadro 2-16

Año	Ingresos totales	Ingresos por impuestos	Ingresos sostenidos	Ingresos no sostenidos	Gastos totales	Gastos en inversiones	Gastos sostenidos	Gastos no sostenidos
1989	200.1	73.9	0.0	200.1	228.1	4.2	0.0	228.1
1990	278.0	98.9	0.0	278.0	262.1	17.5	0.0	262.1
1991	301.2	120.0	0.0	301.2	303.2	34.0	0.0	303.2
1992	327.9	117.1	0.0	327.9	300.4	46.7	0.0	300.4
1993	321.4	99.3	0.0	321.4	290.2	25.5	0.0	290.2
1994	374.2	120.2	0.0	374.2	373.1	64.9	0.0	373.1
1995	426.5	159.7	0.0	426.5	412.6	35.4	0.0	412.6
1996*	505.7	173.8	69.1	436.5	498.3	34.6	62.4	435.9
1997	672.9	188.0	229.1	443.8	672.0	22.9	236.9	435.1
1998	727.0	196.7	226.8	500.1	706.5	44.5	230.5	475.9

Fuente: Eduardo Utzig, *El presupuesto participativo en Porto Alegre...* p. 27.

* En 1996 el gobierno municipal comenzó a coordinar el sistema de salud y como consecuencia la transferencia de dinero del gobierno nacional al municipal aumento considerablemente, solo en lo que se refiere a gasto de salud.

²¹³ Vid., atribuciones de los delegados en el apartado 2.3.1.3.2.

²¹⁴ Vid., el ciclo del presupuesto participativo 2003, en el apartado 2.2.5.1.3.

²¹⁵ Vid., apartado 2.2.4 sobre las coordinaciones regionales y temáticas.

No fue posible obtener los datos más recientes, los últimos datos son de 1998.

Si comparamos los ingresos totales con los gastos totales, podemos observar que en 1989 se tiene un déficit de 28 millones de dólares, año en que se realiza la reforma fiscal y en 1991 también se observa un pequeño déficit de 2 millones de dólares, en 1994 y 1997 se tiene un equilibrio fiscal y los demás años 1990, 1992, 1993, 1995, 1996 y 1998 se tiene un superávit fiscal, lo que refleja que las finanzas públicas de la alcaldía a partir de 1989 se han mantenido sanas.

Con respecto a los ingresos totales éstos se han incrementado 2.5 veces en términos reales de 1989 a 1998, se observa que los ingresos por impuestos del municipio han mantenido un constante crecimiento, ello se debe básicamente a dos aspectos; el primero a la reforma fiscal que inició en 1989 y continuó en los años siguientes y el segundo fue un proceso de modernización que mejoró la capacidad administrativa del gobierno en materia fiscal.

La reforma fiscal consistió en modificar todos los impuestos locales, el más importante de ellos el impuesto a la propiedad (IPTU) y el impuesto a los servicios (ISS), con el propósito de incrementar la recaudación y hacer los impuestos progresivos. Dice Tarso Genro que estas modificaciones tributarias tuvieron como consecuencia el aumento de la capacidad recaudadora del municipio que subió gradualmente del 25% del ingreso total en 1989 alrededor del 51% del ingreso total en 1996.

En el cuadro 2-16 podemos observar el monto de los gastos totales y el gasto en inversiones, recordemos que este último se refiere a la creación de infraestructura nueva para la ciudad, y fue el rubro inicial en el presupuesto participativo de 1989 a 1994, antes de introducir las asambleas temáticas.

En 1989 el gasto en inversiones representó tan sólo el 1.8% del gasto total, en 1990 el 6.67%; en 1991 el 11.2%; en 1992 el 15.5%; en 1993 el 8.78%; en 1994 el 17.3%. En promedio de 1989 a 1998 se ha empleado para obras e infraestructura el 8.6% del total de los gastos del gobierno municipal.

Dice Raúl Pont, exprefecto de Porto Alegre, que los proyectos decididos por el presupuesto participativo representan inversiones por más de 700 millones de dólares, principalmente en infraestructura urbana y mejoría en la calidad de vida de la población.²¹⁶

También comenta que desde la consolidación del presupuesto participativo, la alcaldía ha destinado a inversiones entre el 15% y el 20% de los ingresos y el resto se utiliza para el pago de funcionarios y mantenimiento del aparato administrativo.

Las obras de saneamiento básico, pavimentación, drenaje, iluminación pública, urbanización de asentamientos y favelas²¹⁷, vivienda y salud, han sido las inversiones en el presupuesto participativo.

2.4.3 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS.

En el primer año de gobierno hubo una gran afluencia de la población en todas las plenarios populares de barrio. Las comunidades pobres asistían masivamente a las reuniones, dice Tarso Genro que esas comunidades mediante su participación directa tenían la misión de decidir sobre las inversiones que eran demandadas desde hacía décadas, pero todos querían todo al mismo tiempo. Exigían que el gobierno rescatase las promesas electorales e iniciara inmediatamente las obras destinadas a mejorar el nivel de vida en aquellas regiones, históricamente abandonadas por el poder público municipal.

Sin embargo, el gobierno no tenía recursos ni proyectos, ante tal situación fue necesario hacer una reforma tributaria, generar ahorro local por medio de los propios impuestos locales y así potencializar el gobierno de la ciudad para responder a las demandas y crear un nivel mínimo de credibilidad. Era necesario dialogar con la ciudad, crear condiciones políticas para que los ciudadanos acreditaran los nuevos métodos de gobernar.

Por medio de una difícil negociación con la Cámara de los Vereadores, con gran participación de los delegados y representantes del presupuesto participativo, se realizó la primera gran reforma tributaria. Otras reformas tributarias fueron hechas a lo largo de los dos gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT) y del Frente Popular. Sin embargo, sin

²¹⁶ Raúl Pont “Democracia y participación popular en el ámbito público”, p. 150.

²¹⁷ Barrios marginados.

el aumento de los ingresos no era posible realizar las obras inmediatamente, era necesario pagar cuentas pendientes del gobierno anterior.

La intensa participación de las comunidades que ocurrió en 1989, cayó considerablemente el año siguiente en las reuniones de presupuesto participativo destinadas a discutir los ingresos y a programar las obras. La decepción de la población fue grande. La reforma tributaria tuvo efectos visibles para la población a partir de 1992. En ese año fue iniciada la mayoría de las obras decididas a lo largo de los dos primeros años del presupuesto participativo.

Aún con la escasa participación de la ciudadanía en las plenarios de 1990, la prefectura respetó las decisiones tomadas por la población. Cuando las inversiones comenzaron, aunque con atraso circuló en los barrios de las clases populares y principalmente donde vivían los trabajadores de bajos ingresos, que aquellas obras habían sido decididas con la participación de varias entidades de la comunidad.

La respuesta concreta a las demandas hechas por la propia población tuvo un efecto extraordinario.

Dice Tarso Genro que a partir del segundo año de gobierno, el presupuesto participativo ya se perfilaba como un nuevo hecho político, estructurador de una nueva relación política del Estado con la sociedad de Porto Alegre. Con la realización de las obras, con la circulación de la información por medio de un programa de TV, orientado por la Coordinación de Comunicación Social de la Prefectura las comunidades comenzaron a interesarse en participar en el presupuesto participativo .

Dice que en la periferia de la ciudad los líderes más identificados con el clientelismo y con el ejercicio de influencias personales se fueron quedando sin audiencia y comenzaron a cambiar su comportamiento.

2.4.3.1 LOS CONGRESOS DE LA CIUDAD

Dice Ubiratan de Souza que uno de los criterios adoptados ha sido la planeación en conjunto con la sociedad, de ahí la organización a la fecha de cuatro Congresos de la

Ciudad, donde se tratan cuestiones de más largo plazo vinculadas al presupuesto participativo²¹⁸.

Se considera a los Congresos de la Ciudad como un foro donde se debaten las directrices de la ciudad para una mejor calidad de vida y futuro de Porto Alegre.

A partir de 1993 se han realizado cuatro Congresos, dos durante la primera administración de Tarso Genro en 1993 y 1995, uno en la de Raúl Pont en 1999 y el último en el 2003 en la segunda administración de Tarso Genro.

Congresos de la Ciudad de Porto Alegre.

Cuadro 2-17

Fecha	Congreso	Participantes	Asuntos tratados.
Dic-1993	I	2,048	Directrices para el desarrollo de la ciudad.
Dic-1995	II	331	Plan Director de Desarrollo Urbano Ambiental
Dic-1999	III	400	Desarrollo económico, políticas sociales y culturales
Oct-2003	IV	1,300	Políticas de administración; reajustar el valor catastral de los inmuebles para fines del impuesto IPTU*. Comercio local.

Elaboración propia con datos de www.portoalegre.rs.gov.br/congreso

*IPTU, se refiere al impuesto a la propiedad de terreno urbano. La Constitución Federal contempla que los municipios además de recaudar este impuesto podrán ejercerlo en su totalidad para su presupuesto, no así el impuesto a la propiedad de terreno rural.

2.4.4 PRIORIZACIÓN DE LAS NECESIDADES

La participación fundamental de los ciudadanos en el proceso de presupuesto participativo se da mediante la priorización de necesidades en su región²¹⁹, a partir de ésta se distribuyen los recursos. Para priorizar se emplean criterios generales acordados por los participantes y el gobierno. Estos criterios han ido cambiando y con los años de implementación se han mejorando. Actualmente se emplean tres criterios generales.

²¹⁸ Utzig señala que resulta mucho más fácil implementar la participación para cuestiones de interés inmediato de las comunidades que para cuestiones de largo plazo, porque éstas últimas requieren amplia información, mayor conocimiento de los temas de debate y una idea acerca del interés público.

²¹⁹ El proceso de participación se detalla en el apartado 2.5.5.

CRITERIOS GENERALES

Los tres²²⁰ criterios generales son²²¹: { La población total de la región
Carencia de servicios o infraestructura.
Prioridad temática de la región

A cada criterio general se le asigna un peso²²² que será el mismo para las 16 zonas. A cada uno de los niveles que componen los criterios generales se le asigna un valor o unidad de medida, del uno al cuatro denominado nota²²³.

Población total de la región (peso 2)

Hasta 25,000 habitantes	nota 1
De 25,001 a 45,000 hab.	nota 2
De 45,001 a 90,000 hab.	nota 3
más de 90,001 hab.	nota 4

Carencia de servicios o infraestructura (peso 4)²²⁴

De 0.01% a 14.99	nota 1
De 15% a 50.99%	nota 2
De 51% a 75.99%	nota 3
De 76% en adelante	nota 4

²²⁰ En 1992 se aplicaban cuatro criterios, además de los tres que se señalan, el de la población carente o pobre.

²²¹ Fuente www.portoalegre.rs.gov.br/op/crgerais.asp

²²² En el cuadro 2-18, en 1992, el criterio con mayor peso o grado de importancia para distribuir los recursos era la carencia de servicios, asignándole el peso 3, para las 16 regiones. El peso de los criterios es el mismo para todas las regiones, lo que cambia es el peso que cada criterio tiene a nivel de la alcaldía.

²²³ Aquí, si, se diferencia la situación de cada zona, por ejemplo a las zonas con mayor carencia de servicios se le asigna la nota 4, y a las de menor carencia la nota 1. Como se muestra en el cuadro 2-18, el número de peso se multiplica con el número de nota o punto, y a mayor puntaje, mayor presupuesto.

²²⁴ Esta medición se basa en cálculos realizados por la alcaldía en porcentajes que van del 0% al 100% de carencias en infraestructura.

Prioridad temática de la región (peso 5)

Cuarta Prioridad	nota 1
Tercera prioridad	nota 2
Segunda prioridad	nota 3
Primera prioridad	nota 4

Estos criterios se interrelacionan.

Para Ubiratan de Souza, con estos criterios se aplica la progresividad en la distribución de los recursos para las inversiones y servicios entre las regiones.

2.4.4.1 PRIORIZACIÓN DE LAS DEMANDAS DE LA CIUDAD.

Lo que a continuación se explica, es la forma de priorizar las demandas de la ciudad.

En el cuadro 2-18 se ejemplifica tomando datos de 1992, la forma en que el CPP de acuerdo a los criterios generales detalla el presupuesto en el rubro de pavimentación.

Tenemos que en 1992, la Cámara Municipal aprobó para pavimentación 1,602,300,000 reales los cuales alcanzaban para pavimentar aproximadamente 21,000 metros, en base a los criterios generales, el Consejo del Presupuesto Participativo, determina cuántos metros de pavimentación se destinan para cada región.

El criterio de carencias de servicios e infraestructura esta claramente determinado, es seguro que la alcaldía tiene en cada región o microregión, ya determinada esta unidad de medida. En 1992 tenía peso 3, actualmente tiene peso 4.

El criterio de población total también está definido, basta con saber cuánta población tiene cada región o microregión. Actualmente tiene peso 2, en 1992 tenía peso 1.

El criterio de prioridad de la región, es aplicado por las regionales y temáticas a través de los foros de Delegados y es respetada por el CPP. En 1992 tenía peso 2, actualmente tiene peso 5²²⁵. Más adelante se explica cómo se aplica este criterio.

²²⁵ Es importante recordar, como se señala arriba, que al menos hasta 2003, el criterio de la población total de la región tiene peso 2; el de la carencia de servicios e infraestructura, peso 4; y el de la prioridad temática de la región, peso 5.

Aplicación de los criterios generales.
Tomando datos de 1992.

Cuadro 2-18

Cálculo de puntuación total de la microregión- sector PAVIMENTACIÓN										Total recursos	1,602,300,000	
REGIONES O MICRO- REGIONES	CRITERIOS*									Compromisos		
	Carencias			Población total			Prioridad de la región			Disponible inversiones	1,602,300,000	
										Puntaje	21,000 metros	
	Peso	Punto	Total	Peso	Punto	Total	Peso	Punto	Total	Total general	%	Valor a distribuir
Hum/Nav/Ilhas	3	4	12	1	1	1	2	4	8	21	10.14	2,129 m
Noroeste	3	1	3	1	2	2	2	1	2	7	3.40	714 m
Leste	3	2	6	1	3	3	2	4	8	17	8.21	1724 m
Lomba	3	3	9	1	1	1	2	1	2	12	5.8	1218 m
Norte	3	1	3	1	3	3	2	3	6	12	5.8	1218 m
Nordeste	3	2	6	1	1	1	2	3	6	13	6.3	1323 m
Partenón	3	3	9	1	2	2	2	4	8	19	9.2	1932 m
Restinga	3	2	6	1	1	2	2	4	8	15	7.24	1520 m
Glória	3	2	6	1	2	2	2	4	8	16	7.72	1621 m
Cruceiro	3	2	6	1	2	2	2	2	4	12	5.8	1218 m
Cristal	3	0	0	1	1	1	2	4	8	9	4.4	924 m
Centro-Sur	3	3	9	1	2	2	2	3	6	17	8.21	1724 m
Extremo Sur	3	2	6	1	1	1	2	2	4	11	5.31	1,115 m
Eixo Baltasar	3	0	0	1	3	3	2	3	6	9	4.4	924 m
Sur	3	2	6	1	1	1	2	2	4	11	5.31	1,115 m
Centro	3	0	0	1	4	4	2	1	2	6	2.9	609 m
										207	100	21,000 m

Elaboración propia con datos de Luciano Fedozzi, "Presupuesto Participativo y la Esfera Pública". p. 76.

*Solo se emplean tres de los cuatro criterios utilizados por Fedozzi, adecuando los datos. Lo que interesa es explicar el procedimiento en la aplicación de los criterios.

2.4.4.2 CRITERIO: PRIORIDAD TEMÁTICA DE LA REGIÓN.

Como observamos arriba, el criterio de prioridad de la región, es uno de los criterios generales para la distribución de los recursos, el cual ayuda a la priorización de las demandas de cada una de las regiones y temáticas.

Los criterios de carencia de servicios y población total son más fácilmente cuantificables.

El criterio de prioridad temática de la región es el más complicado y el que más debate suscita.

Los Foros de Delegados de las Regionales y temáticas, son los que aplican ese criterio.

A continuación se explica la manera como opera este criterio.

La alcaldía ejemplifica al Foro de Delegados la aplicación del criterio de prioridad de la microregión o comunidad en la práctica:

1.- Cada asociación, comisión de calle, hace un levantamiento de sus necesidades

2.- En asambleas de cada región o microregión las comunidades deciden:

a) Un orden de prioridad por tema.

b) En cada tema las demandas jerarquizadas.

3.- En Asamblea Regional se aplica el cálculo para verificar la jerarquización, en este caso catorce temas, a los que se les pone un número del 1 al 14, asignándosele el 14 a la primera prioridad y el 1 a la última.

Ejemplo de aplicación de la prioridad temática por región.

Cuadro 2-19

REGIÓN Ó MICROREGION 1			REGIÓN Ó MICROREGION 2		
No. de prioridad	Tema	Puntos	No. de prioridad	Tema	Puntos
1	Saneamiento básico - DEP	14	1	Saneamiento básico - DEP	14
2	Política habitacional	13	2	Política habitacional	13
3	Asistencia social	12	3	Pavimentación	12
4	Pavimentación	11	4	Asistencia social	11
5	Saneamiento básico – DMAE	10	5	Saneamiento básico – DMAE	10
6	Educación	9	6	Educación	9
7	Iluminación pública	8	7	Iluminación pública	8
8	Salud	7	8	Salud	7
9	Circulación y transporte	6	9	Circulación y transporte	6
10	Áreas de esparcimiento	5	10	Desarrollo económico	5
11	Deporte y esparcimiento	4	11	Áreas de esparcimiento	4
12	Desarrollo económico	3	12	Cultura	3
13	Cultura	2	13	Deporte y esparcimiento	2
14	Saneamiento Ambiental	1	14	Saneamiento Ambiental	1

Elaboración propia con datos de www.portoalegre.rs.gov.br

De este modo las demandas más solicitadas tienen más puntos y por lo tanto son las priorizadas.

La suma de todas las microregiones o comunidades por concepto determina las prioridades de la población.

No todas las regiones se dividen en microregiones ello depende del tamaño y de la organización de la región.

El documento denominado “criterios para la distribución de los recursos”²²⁶ explica su aplicación para cada uno de los catorce temas a priorizar.

Y “los criterios técnicos para la demanda” son reglas técnicas utilizados por los órganos de la prefectura para el análisis de la demanda y la verificación de su viabilidad.

Estas son las prioridades definidas por el presupuesto participativo para todas las regiones de 1992 al 2003.

Prioridades temáticas para las 16 regiones 1992-2003

Cuadro 2-20

Presupuesto participativo	1ª. Prioridad	2ª. Prioridad	3ª. Prioridad
2003	Vivienda	Educación	Pavimentación
2002	Vivienda	Educación	Pavimentación
2001	Pavimentación	Vivienda	Saneamiento básico
2000	Política Habitacional	Pavimentación	Salud
1999	Saneamiento básico	Pavimentación	Política habitacional
1998	Pavimentación	Política habitacional	Saneamiento básico
1997	Política habitacional	Pavimentación	Saneamiento básico
1996	Pavimentación	Saneamiento básico	Regularización (Fundíaria)
1995	Pavimentación	Regularización(Fundíaria)	Saneamiento básico
1994	Regularización(Fundíaria)	Pavimentación	Saneamiento básico
1993	Saneamiento básico	Pavimentación	Regularización (Fundíaria)
1992	Saneamiento básico	Educación	Pavimentación

Fuente: www.portoalegre.rs.gov.br/op/investimentos/ptematicas.htm

En 1992 fue el primer año en que estas prioridades fueron incluidas en los criterios generales para la distribución de los recursos.

Podemos observar que la pavimentación es una de las tres primeras prioridades elegidas en todos los años de 1992 al 2003.

2.4.4.2.1 SISTEMATIZACIÓN DE LAS PRIORIDADES POR REGIONES

Para Félix Ruíz uno de los elementos de fuerza del presupuesto participativo reside en la política de deliberación pública que suscita; la decisión participativa sobre la colocación o asignación de los recursos presupuestarios, retoma a Fedozzi:

“... OP²²⁷ expresa em grande partes como se dá a produção do dundo público (cia política, tributária e de receitas) e de que forma esse produto social é apropriado ou distribuido

²²⁶ www.portoalegre.rs.gov.br/op/crgerais.asp

²²⁷ Presupuesto participativo, por sus siglas en portugués Orçamento Participativo (OP).

mediante a política de despensas públicas. O orçamento público, por isso, é considerado o núcleo do processo de planejamento governamental”²²⁸

De ahí que la planeación en el proceso es indispensable.

A continuación analizaremos de forma general como se da esta planeación.

Todas las demandas de obras y servicios entregadas por las regiones en los formularios²²⁹, son digitalizadas por el GAPLAN en el Sistema de Gerencia de Proyectos (GPR), que está integrado con todas las Secretarías y Departamentos en línea. A partir de ese momento las demandas son analizadas desde el punto de vista técnico, legal y financiero, para la elaboración del presupuesto y del plan de inversiones.

Ubiratan de Sousa considera tres indicadores de planeación²³⁰:

- a) *Las prioridades temáticas de las regiones.*
- b) *Las demandas de las plenarios temáticas.*
- c) *Necesidades gubernamentales.*

a) Primer indicador de planeación. Las prioridades temáticas de las regiones²³¹.

El GAPLAN al recibir las cuatro prioridades temáticas de cada región procede a un cálculo ponderado con los siguientes criterios:

Son atribuidas medidas, denominadas notas del 1 al 4, a las prioridades de cada región:

Primera prioridad	nota 4
Segunda prioridad	nota 3
Tercera prioridad	nota 2
Cuarta prioridad	nota 1

²²⁸ Citado por Félix Ruíz, *Op. Cit.* p. 59.

²²⁹ *Vid.*, anexo no. 6, formato en que el GAPLAN recibe las prioridades de cada región.

²³⁰ Ubiratan de Souza, *Op. Cit.*, pp. 62-68

²³¹ Este indicador lo determinan los foros regionales.

Prioridades temáticas de las regiones en 2003

Cuadro 2-21

Región	1ª. Prioridad NOTA 4	2ª. Prioridad NOTA 3	3ª. Prioridad NOTA 2	4ª. Prioridad NOTA 1
Hum/Nav/Ilhas	Educación	Des. económico	A. Social	Vivienda
Noroeste	Saneamiento-DEP	A. Social	Educación	Vivienda
Leste	Pavimentación	Salud	A. Social	Vivienda
Lomba	Salud	Vivienda	Educación	Pavimentación
Norte	SaneamientoDMAE	Saneamiento - DEP	Educación	Vivienda
Nordeste	A. Social	Pavimentación	Educación	Vivienda
Partenón	Des. económico	Saneamiento-SMAE	Vivienda	Pavimentación
Restinga	Des. económico	Salud	Vivienda	Educación
Glória	Salud	Pavimentación	Educación	Vivienda
Cruceiro	Salud	Educación	A. Social	Vivienda
Cristal	Des. económico	Educación	A. Social	Vivienda
Centro-Sur	Saneamiento-DEP	Educación	Pavimentación	Vivienda
Extremo Sur	Vivienda	Salud	SaneamientoDMAE	Pavimentación
Eixo Baltasar	Salud	Educación	Saneamiento -DEP	Vivienda
Sur	Vivienda	SaneamientoDMAE	Saneamiento-DEP	Pavimentación
Centro	Salud	Educación	A. Social	Vivienda

Fuente:www.portoalegre.rs.gov.br/br/op/investimentos/priotemop2003

Después se concentran las prioridades de las 16 zonas con su calificación de nota para determinar las primeras tres prioridades de la ciudad.

Prioridades Temáticas Presupuesto Participativo 2003.
Prefectura Municipal de Porto Alegre
Gabinete de Planeación (GAPLAN)

Cuadro 2-22

Regiones	Sanea- miento Básico- DEP	Sanea- miento básico- DMAE	Vi- vien- da	Pavi- men- ta- ción	Edu- ca- ción	A. So- cial	Sa- lud	Circ. y Trans- porte	Areas de re- crea- ción	De- por- te	Ilum. Pú- blica	Des. Eco- nómi- co	Cul- tura	Sanea- miento am- bien- tal
Hum/Nav			4		1	3						2		
Noroeste	1		4		3	2								
Leste			4	1		3	2							
Lomba			2	4	3		1							
Norte	2	1	4		3									
Nordeste			4	2	3	1								
Partenón		2	3	4								1		
Restinga			3		4		2					1		
Glória			4	2	3		1							
Cruceiro			4		2	3	1							
Cristal			4		2	3						1		
Centro-su	1		4	3	2									
Extre-sul		3	1	4			2							
Eixo Balt	3		4		2		1							
Sul	3	2	1	4										
Centro			4		2	3	1							
TOTAL	10	8	54	24	24	18	11	0	0	0	0	5	0	0

Fuente:www.portoalegre.rs.gov.br/br/op/investimentos/priotemop2003

El cuadro anterior nos muestra la forma en que se realiza la suma de las notas de cada uno de los temas por regiones.

Total de las prioridades temáticas 2003
Cuadro 2-23

Prioridad temática	Puntos
Vivienda	54
Educación	30
Pavimentación	24
Asistencia Social	18
Salud	11
Saneamiento básico – DEP	10
Saneamiento básico – DMAE	8
Desarrollo económico	5
Áreas de esparcimiento	0
Deporte	0
Iluminación pública	0
Circulación y transporte	0
Cultura	0
Saneamiento ambiental	0

Fuente: www.portoalegre.rs.gov.br/br/op/investimentos/priotemop2003

Ya sumadas las notas de cada una de las prioridades, se determinan las tres primeras prioridades de la ciudad y serán aquellas que más puntos obtengan. Como se observa en los cuadros 2-22 y 2-23, la primera prioridad para el 2003 es la vivienda, la segunda la educación y la tercera la pavimentación.

De esta forma se tiene un indicador de planeación, ubicando la canalización de los recursos financieros a partir de las priorizaciones temáticas.

b) Segundo indicador de planeación. Las demandas de las plenarios temáticas²³²

También se procede al análisis de los documentos sistematizados entregados por las plenarios temáticas. Se verifica cuáles son las principales directrices de obra y servicios señalados para cada tema. Son también considerados los proyectos y obras estructurales en proceso, que tienen carácter plurianual, planos de inversiones anteriores que precisan los recursos financieros para su continuidad. De esta forma se llega al segundo indicador de

²³² El segundo indicador de planeación lo que definen las plenarios temáticas.

planeación para la colocación de los recursos financieros para atender las demandas en la base temática de la ciudad.

c) Tercer indicador de planeación. Necesidades gubernamentales²³³.

Son las necesidades del gobierno para mantener los niveles de servicios proporcionados a la población. Además de las obras que el gobierno proponga en las regionales o temáticas existen también obras de emergencia que deben ser consideradas.

A partir de estos tres indicadores de planeación, el GAPLAN elabora la primera matriz presupuestaria, considerando la estimación de los ingresos.

Esta matriz contempla la distribución de los gastos del personal, material de consumo, servicios de terceros, publicidad, deuda, inversiones y otros gastos, transferencias y reservas de contingencia, para cada una de las Secretarías y Departamentos de la prefectura.

La matriz es examinada por la Junta Financiera de Gobierno, Coordinación de Gobierno y enviada a los órganos de la prefectura, con base en ella, las Secretarías y Departamentos elaboran sus respectivas propuestas presupuestarias.

2.4.5 PRESUPUESTO PARTICIPATIVO, INSTRUMENTO DE DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA.

Félix Sánchez considera al presupuesto participativo como un instrumento de distribución de la renta, retomando un estudio de Adalmir Marquetti “...o OP funcionou como um poderoso instrumento de distribuição de renda, as regiões mais pobres receberam maior volume de investimentos por habitante”²³⁴. Por lo que para él, el presupuesto participativo es un instrumento que busca mayor equidad e igualdad social, política y económica.

Utzig también señala que la composición del presupuesto y los planes de inversión han reflejado una importante transferencia de recursos hacia los sectores más pobres. Ha dado prioridad principalmente a la pavimentación de las calles, los programas habitacionales

²³³ El tercer indicador de planeación lo determina la administración de la alcaldía.

²³⁴ Félix Ruíz, *Op. Cit.*, p.15.

y el sistema de aguas residuales y desagües, seguidos por la educación y la salud. La gran mayoría de las inversiones se implementaron en regiones de la ciudad cuya infraestructura era limitada o inexistente.

Retoma a Abers quién afirma que los habitantes de mayor pobreza en Porto Alegre rara vez participan y tienen menor capacidad de organizarse para luchar por recursos. Por lo que la participación en el presupuesto participativo puede producir una distribución desequilibrada de los recursos que favorece a los pobres “no tan pobres” y mejor organizados en perjuicio del sector de la población que se encuentra en la pobreza extrema y que está completamente desorganizada.

Al identificar esa situación el gobierno y los líderes de la comunidad han tomado medidas para lograr una distribución más justa entre las regiones de la ciudad y las inversiones se hacen en base a los tres criterios analizados anteriormente²³⁵.

Se realiza un proceso de cálculo bastante complejo basado en estos criterios con el fin de definir la cantidad de dinero que se asigna a cada región y a cada categoría de infraestructura. Así que la distribución de los recursos no depende del todo del grado de movilización de la población.

Hay grandes diferencias de riqueza y capacidad organizativa dentro de cada una de las dieciséis regiones. El gobierno junto con los consejeros han adoptado criterios para la distribución de los recursos dentro de las regiones, siendo algunas subdivididas en microregiones para facilitar el proceso.

Comenta Eduardo Utzig, que uno de los riegos del presupuesto participativo es que el presupuesto se enfoque a demandas inmediatas y se dejen fuera obras importantes para toda la ciudad. Ante tal situación gobierno de la ciudad introdujo en 1994 las asambleas temáticas²³⁶ para evitar que todo el presupuesto se centrara en las regiones y se propusieran inversiones que son de interés para el conjunto de la ciudad. También se han realizado Congresos de la Ciudad²³⁷ para aspectos de más largo plazo que se encuentran vinculados al presupuesto participativo.

²³⁵ Población total de la región; deficiencia en infraestructura y prioridad de la región.

²³⁶ *Vid.*, apartado 2.2.3 donde se abordan las plenarias temáticas.

²³⁷ *Vid.*, apartado 2.4.3.1 sobre los cuatro congresos de la ciudad realizados en Porto Alegre.

2.4.6 CONFLICTO ENTRE TÉCNICOS Y POLÍTICOS

Hacer compatibles la complejidad y especialización de las funciones del Estado con la participación ciudadana pueden generarse conflictos internos en el equipo administrativo.

Estos conflictos internos generalmente se manifiestan entre técnicos y políticos, Félix Ruíz, retoma a Boaventura de Souza quién dice que el conflicto y mediación entre cuestiones técnicas y políticas son una de las principales realizaciones del presupuesto participativo en Porto Alegre, considera que los criterios técnicos limitan el terreno de la participación y de la deliberación. Para él, el presupuesto participativo ha cambiado radicalmente la cultura profesional del equipo técnico del ejecutivo, siendo sometido a un proceso de aprendizaje relativos a la comunicación y argumentación con las poblaciones pobres.

Para Utzig la separación entre decisiones técnicas y políticas en lo que se refiere a la asignación de recursos públicos es más compleja de lo que parece a simple vista. Para él, la decisión técnica es la que se sustenta principalmente en conocimientos técnicos especializados y la decisión política la que esta basada principalmente en la voluntad de los actores.

Opina que en Porto Alegre se han transferido estas decisiones del cuerpo técnico y del grupo de políticos profesionales a las comunidades de la ciudad, produciéndose un proceso de planificación social respaldado por una negociación abierta entre diferentes actores.

Para Félix Ruíz se trata de una asociación de acción técnica y política de la burocracia estatal principalmente con sus sectores más esclarecidos con los grupos de la sociedad civil organizados o en proceso de organización.

2.5 DESCENTRALIZACIÓN

El objetivo de este apartado es analizar, si las características de la descentralización favorecieron el proceso de presupuesto participativo y como éste ha influido para ampliar o fortalecer la descentralización misma.

2.5.1 LA DESCENTRALIZACIÓN EN BRASIL

El proceso de descentralización brasileña emerge como una demanda por democratizar las estructuras de poder que acompañan el agotamiento del régimen militar (1964-1985).

La autonomía de los municipios existió desde la Constitución Republicana de 1891. El pacto político que permitió la formación de la federación brasileña estuvo sustentada en la articulación entre el gobierno federal y las oligarquías regionales, las que controlaban la política local. Este pacto se rompió en la revolución de 1930, generándose una fuerte centralización en torno al gobierno federal culminando en la Constitución de 1937. Entre 1946 a 1964 el país regresó a un nuevo régimen democrático y a una nueva Constitución de corte políticamente descentralizador. En 1964 el régimen militar instauró de nuevo una centralización política y financiera en beneficio del gobierno federal. La Constitución de 1988 amplió la autonomía de los municipios.

Para Ángela Moulin²³⁸ el municipio a lo largo de toda la historia republicana siempre tuvo autonomía aunque sólo política y con la tutela de los gobiernos estatales.

2.5.2 LA RELACIÓN ENTRE LA UNIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS.

Durante el régimen militar solamente los municipios mantuvieron su autonomía política, lo que significó que sus prefectos²³⁹ fueron electos por votación popular. Sin embargo, hubo excepciones, las capitales de los Estados y los municipios considerados de seguridad nacional, tuvieron sus respectivos prefectos nombrados por los gobernadores y por el presidente de la República, así que casi todos los municipios importantes perdieron su autonomía política.

Campinas fue uno de los municipios que no perdieron esta autonomía y su prefecto Orestes Quércia (1976-1980) se convirtió en el líder del movimiento municipalista brasileño.

²³⁸ Angela Moulin Penalva Santos, “Descentralização e poder municipal no Brasil”, 1992, pp.19.

²³⁹ Presidentes municipales.

Los municipios no eran considerados entes federativos en el cuadro constitucional vigente antes de 1988, sus intereses debían ser tratados a través de los gobernadores o en el congreso nacional.

Las capitales de los Estados, como es el caso de Porto Alegre, no gozaban de autonomía política, ya que los prefectos eran nombrados por el gobernador del Estado.

La Constitución de 1988 elevó a los municipios a entes de la federación, gozando de amplia autonomía en relación con los demás estados, Distrito Federal y la Unión.

2.5.2.1 NORMATIVIDAD DE LA RELACIÓN ENTRE LA UNIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS.

La Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988²⁴⁰ contempla que la organización político-administrativa²⁴¹ comprende la Unión, los Estados, el DF y los municipios, siendo todos autónomos. Cada Estado cuenta con su Constitución Local y cada municipio con su Ley Orgánica²⁴².

2.5.2.1.1 LA COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS

El artículo 30 constitucional contempla la competencia de los municipios.

I.- Legislar sobre asuntos de interés local.

II.- Suplementar la legislación federal y estatal en lo que cupiese.

III.- Establecer y recaudar los tributos de su competencia, así como aplicar sus ingresos, sin perjuicio de la obligatoriedad de rendir cuentas públicas y publicar balances dentro de los plazos fijados por la ley.

IV.- Crear, organizar y suprimir distritos observando la legislación estatal

V.- Organizar y prestar directamente o bajo el régimen de concesión o licencia, los servicios públicos de interés local, incluido el de transporte colectivo que tiene carácter esencial.

VI.- Mantener con la cooperación técnica y financiera de la Unión y el Estado, programas de educación preescolar y de enseñanza básica.

²⁴⁰ Constitución de la República Federativa de Brasil 1988. Ed. en Brasilia 1990 Trad. y notas Antonio López Díaz. Biblioteca del Centro de Estudios Brasileños, Embaixada do Brazil.

²⁴¹ Art. 18 de la Constitución Brasileña 1988.

²⁴² Art. 29 de la Constitución Brasileña 1988.

VII.- Prestar con la cooperación técnica y financiera de la Unión y del Estado los servicios de atención a la salud de la población.

VIII.- Promover dentro de lo posible la adecuada ordenación territorial, mediante la planificación y control del uso, de parcelación y de la ocupación del suelo urbano.

IX.- Promover la protección del patrimonio histórico-cultural local observando la legislación y la acción finalizadora federal y estatal.

La constitución determina de manera general las atribuciones de los municipios así como la capacidad de crear y recaudar impuestos y aplicar sus ingresos.

2.5.3 LA REFORMA POLÍTICA

Dice Ángela Moulin que la descentralización como parte de la reforma del Estado, constituyó una innovación en la estructura del poder político, una estrategia para otorgar legitimidad al poder público. Analiza la autonomía municipal brasileña conquistada a través de la Constitución Federal de 1988, desgajándola en autonomía administrativa, legislativa, política y financiera.

La autonomía administrativa se refiere a la capacidad del municipio de organizar sus actividades, crear sus cuadros de servidores, brindar los servicios de su competencia, la capacidad de crear, organizar o suprimir distritos²⁴³. En las fracciones IV, V, VIII y IX del artículo 30 constitucional antes mencionado, se pueden observar dichas atribuciones

La autonomía legislativa se refiere a la capacidad de los municipios de legislar sobre los asuntos de interés local y utilizar de forma supletoria la legislación estatal o federal en lo que les convenga. Las fracciones I y II del artículo 30 constitucional, contempla dichas facultades.

La autonomía política se refiere a la capacidad de autogobierno por medio de la representación directa de los representantes del poder ejecutivo, los prefectos y los vice-prefectos, además de los representantes del poder legislativo, los vereadores que votan la ley orgánica municipal. Los municipios se convierten en entes de la federación en igualdad de condiciones en relación con los Estados, el Distrito Federal y la Federación. Ello se observa en el artículo 18 y 29 Constitucional.

²⁴³ Los distritos son la unidad administrativa reconocida constitucionalmente.

La autonomía financiera se refiere a la capacidad de los municipios de instituir y recaudar sus propios impuestos, así como aplicar sus recursos, donde las autoridades municipales elaboren, aprueben y ejecuten su presupuesto. La conquista de autonomía financiera da a los municipios los medios para implementar los proyectos de interés local. Las fracciones III, VI, y VII del artículo 30 constitucional contemplan estas facultades.

Como se observa la actual constitución brasileña no sólo contempla una descentralización de tipo política sino además legislativa, financiera y administrativa.

2.5.4 LA DESCENTRALIZACIÓN Y LOS RECURSOS A LOS MUNICIPIOS

El sistema tributario a pesar de tratarse de un sistema de separación, existen impuestos compartidos donde el producto, se reparte entre los distintos niveles de gobierno.

La Constitución de 1988 propició la elevación significativa de los ingresos municipales. De inicio aumentó la alícuota del fondo compuesto por el impuesto a la renta y por el impuesto a productos industrializados a ser distribuida a los municipios y el Fondo de Participación de los Municipios.

A continuación retomamos algunos artículos de la constitución que ejemplifican lo anterior:

El artículo 157 contempla qué ingresos pertenecen a los Estados y al Distrito Federal.

I.- El producto de la recaudación de impuesto de la Unión sobre rentas y ganancias de cualquier naturaleza que incida en la fuente, sobre rendimientos pagados, en cualquier concepto por ellos, sus organismos autónomos y por las fundaciones que estableciesen o mantuviesen

II 20% del producto del impuesto que la Unión establezca en el ejercicio de sus competencias.

El art. 158 señala los que pertenecen a los municipios.

I.- El producto de la recaudación de impuesto de la Unión sobre rentas y ganancias de cualquier naturaleza que incida en la fuente, sobre rendimientos pagados, en cualquier concepto por ellos, sus organismos autónomos y por las fundaciones que estableciesen o mantuviesen.

II.- 50% del producto de la recaudación del impuesto de la Unión sobre propiedad territorial rural, relativos a los inmuebles situados en ellos

III.- 50% del producto de la recaudación de impuestos del Estado sobre la propiedad de vehículos automotores en sus territorios.

III.-50% del producto de la recaudación de impuesto del Estado sobre operaciones relacionadas a la circulación de mercancías y sobre prestación de servicios de transporte interestatal e intermunicipal y de comunicación.

El art. 59 menciona la forma en que la Unión distribuirá lo recaudado:

I.- Producto de recaudación del impuesto sobre la renta y ganancias de cualquier naturaleza y sobre productos industrializados un 47% en la siguiente forma:

a) 21.5% al fondo de participación de Estados y DF.

b) 22.5% al fondo de participación de municipios.

c) 3% para la aplicación de programas de financiamiento al sector productivo de las regiones Norte, Nordeste y Centro-oeste.

II.- Producto de recaudación de impuestos sobre productos industrializados 10% a los Estados y al DF (en proporción al valor de sus respectivas exportaciones de productos industriales).

En los primeros años después de entrada en vigor la Constitución de 1988, el mayor impacto en la elevación de los ingresos municipales fue producto de las transferencias.

Otra fuente que elevó los ingresos de los municipios fue su recaudación tributaria propia²⁴⁴, por la ampliación de variedad de sus impuestos y principalmente por la mejoría en la gestión tributaria.

Dice Moulin que el aumento de los recursos para los gobiernos municipales no estuvo acompañada de una planeación en la redistribución de las funciones, por lo que la Unión trató la descentralización financiera como un proceso de municipalización de los ingresos, por lo que era urgente definir con mayor claridad las atribuciones y las fuentes de financiamiento entre cada nivel de gobierno. En 1988, la Unión se apropiaba del 67.2% de los ingresos, a los Estados les correspondía el 22.5% y a los municipios el 10.3%. En

²⁴⁴ Nos comenta Ángela Moulin que en una muestra de 4,215 municipios –que representa el 76% del total- que enviaron datos financieros a la Secretaria del Tesoro Nacional, en septiembre del 2001, se verificó que en promedio los ingresos de los municipios se compone de los siguientes impuestos: 49.4% del impuesto sobre servicios (ISS), el 41.9% del impuesto a la propiedad (IPTU) y el 8.7% ITBI.

diciembre el 2001 esta distribución cambio, la Unión 62.6%, los Estados el 24.4% y los municipios el 12.9%.

Los municipios en Brasil tienen una gran diversidad. De los 5,373 municipios registrados en el 2000, apenas 224 tenían una población mayor a 100,000 hab., de los cuales 13 contaban con más de 1 millón y apenas 303 de 50,000 a 100,000 hab., por lo que 5,040 municipios tenían una población menor a 50,000 hab.

Los municipios con poca población tienen una menor actividad económica, recaudan menos impuestos propios, quedando extremadamente dependientes de las transferencias gubernamentales.

Los municipios con mayor población, gozan de mayor autonomía financiera, están concentrados en regiones donde la economía es más dinámica. Dos tercios de los municipios de 100,000 a 1 millón de habitantes, se localizan en la zona sudeste y sur, y más de la mitad de éstos se sitúan fuera de las regiones metropolitanas.

Moulin considera que el proceso de descentralización ocurre de manera diferente entre los municipios grandes y los pequeños. El 90% de los municipios con población menor a los 50,000 hab., dependen más de las transferencias federales y no tienen la capacidad para asumir nuevas responsabilidades. Los municipios con población mayor a los 50,000 hab. la autonomía financiera es mayor, manejan un mayor presupuesto y cuentan con recursos propios, tienen mayor poder político en la federación brasileña.

Para Moulin, la conquista de autonomía política es condición necesaria más no suficiente, para asegurar una mayor autonomía financiera que haga efectiva la descentralización del poder.

2.5.4.1 SOBRE LA FISCALIZACIÓN DEL MUNICIPIO

La transferencia de más recursos o mayor autonomía financiera no deja de lado el control en la aplicación de esos recursos, de ahí la necesidad de fiscalización de cada uno de los niveles de gobierno.

El artículo 31 de la Constitución Brasileña contempla que la fiscalización del municipio será ejercida por el poder legislativo municipal mediante control externo y por los sistemas de control interno del poder ejecutivo municipal, de la forma siguiente:

El control externo de la cámara municipal, se realizará con el auxilio de los tribunales de cuentas de los Estados o del municipio o de los consejos o tribunales de cuentas de los municipios, donde los hubiese.

El informe previo, emitido por el órgano competente sobre las cuentas que el prefecto debe rendir anualmente solo dejara de prevalecer por la decisión de dos tercios de los miembros de la cámara municipal.

Las cuentas de los municipios quedarán anualmente expuestas durante 60 días a disposición de cualquier contribuyente.

2.5.4.2 LEY DE RESPONSABILIDADES FISCALES.

Considera Ailton Mota²⁴⁵ que la Ley de Responsabilidades Fiscales (LRF) es un instrumento regulador de las acciones de los gobernantes en lo que se refiere a la gestión de recursos públicos.

Esta ley fija entre otros aspectos, límites para los gastos del personal y de la deuda pública, además determina que serán creados métodos para controlar los ingresos y los gastos.

Límites porcentuales de los ingresos para el gasto de personal en los tres poderes de la Unión, según la LRF.

Cuadro 2-24

Poder/órgano	Unión (%)	Estados y DF (%)	Municipio (%)
Poder Legislativo	2.5	3.0	6.0
Poder Judicial	6.0	6.0	-
Poder Ejecutivo	40.9	49.0	54.0
DF	3.0	-	-
Ministerio Público	0.6	2.0	-
Total	50	60	60

Fuente: Ailton Mota de Carvalho, A responsabilização fiscal nos municípios brasileiros, p.5

Esta ley dispone que ningún gobernador puede crear un nuevo gasto continuo (por más de dos años) sin indicar su fuente de ingreso o sin reducir otros gastos ya existentes, con el objeto de que el gobernante consiga siempre pagar sus gastos sin comprometer el presupuesto futuro.

Los límites de la deuda pública están marcados por la relación entre la deuda y la capacidad de pago.

²⁴⁵ Ailton Mota de Carvalho, “A responsabilização fiscal nos municípios brasileiros”, 2002 pp. 12. En www.clad.org.ve/anales6/mota.html

La Asociación de Municipios de Río de Janeiro, considera que el límite fijado para gastos del personal que la LRF contempla, no garantiza el equilibrio fiscal y presupuestario. Los municipios con mayor densidad urbana, tienen mayores gastos de personal debido a que el volumen de los servicios prestados es mayor, seguridad pública, tránsito, limpieza, etc.

Esta ley contempla que toda la población tendrá acceso a las cuentas con el objeto de garantizar una buena gestión del dinero público.

2.5.5 LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Los municipios en Brasil tienen facultades legales para determinar o crear una serie de impuestos y decidir la forma de asignar sus recursos, respetando los límites que les impone la normatividad vigente.

El municipio cuenta legalmente con autonomía financiera y presupuestaria. Esto ha facilitado la implementación del presupuesto participativo.

La descentralización ha favorecido la participación ciudadana en la toma de decisiones en la aplicación del presupuesto participativo.

Pero este proceso más que depender de la normatividad depende de la voluntad política, en este caso del ejecutivo de compartir parte de ese poder de decisión con la ciudadanía.

Los ingresos de la alcaldía de Porto Alegre se incrementaron dos veces y media en términos reales de 1989 a 1998, Utzig considera que este crecimiento se debe al proceso de descentralización que se realizó en Brasil a partir de la Constitución Federal de 1988, sin embargo, a la par que se transfirieron más recursos también se transfirieron muchas más obligaciones y servicios. Por ejemplo, en Porto Alegre en 1996 el gobierno nacional transfirió más recursos a la alcaldía, por la descentralización de los servicios de salud.

El incremento de los ingresos en la alcaldía también se debe al esfuerzo del gobierno municipal de aumentar la recaudación y mantener el equilibrio fiscal. De 1989 a 1995 el gobierno municipal aumentó sus ingresos totales a más del doble pasando de 200.1 mdd a 426.5 mdd.

Varios autores consideran que el aumento en la recaudación también se debe a la transparencia y rendición de cuentas que se ha generado a partir del presupuesto

participativo, ya que los ciudadanos al tener resultados concretos en su comunidad e información del manejo de los recursos, tienen mayor disposición a pagar sus impuestos.

Municipalidad de Porto Alegre Ingresos y Gastos
(en millones de dólares estadounidenses)²⁴⁶

Cuadro 2-25

Año	Ingresos totales	Ingresos por impuestos	Gastos totales
1989	200.1	73.9	228.1
1990	278.0	98.9	262.1
1991	301.2	120.1	303.2
1992	327.9	117.1	300.4
1993	321.4	99.3	290.2
1994	374.2	120.2	373.1
1995	426.5	159.7	412.6
1996*	505.7	173.8	498.3
1997	672.9	188.1	672.0
1998	727.0	196.7	706.5

Fuente: Eduardo Utzig, *El presupuesto participativo en Porto Alegre...* p. 27.

*En 1996 el gobierno nacional transfirió recursos para el sistema de salud de la Alcaldía.

Por un lado el proceso de descentralización contemplado en la Constitución transfirió mayores recursos a la Alcaldía y al mismo tiempo este proceso otorgó atribuciones legales para crear impuestos y legislar sobre los problemas locales, permitiendo que en 1989 la alcaldía realizara una reforma fiscal que no sólo logro sanear sus finanzas sino además incrementar sus ingresos fiscales²⁴⁷.

El incremento de los recursos por las dos vías (transferencias e incremento de recursos propios) posibilitó generar recursos para satisfacer las demandas del presupuesto participativo y con ello darle credibilidad al proceso.

Dice Ubiratan de Souza que con el proceso de presupuesto participativo, la población ha aprendido que existen problemas que traspasan la esfera del municipio, que las cuestiones de salud, educación, habitación, asistencia social, generación de empleos entre otras, para su solución dependen de políticas macroeconómicas definidos por los gobiernos Estatales y de la Unión, en la Asamblea Legislativa o en Congreso Nacional.

²⁴⁶ Valores en reales convertidos a dólares al tipo de cambio de diciembre de 1998.

²⁴⁷ Generando un catastro de 470,000 contribuyentes.

CAPÍTULO 3

HACIA UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN TLALPAN

Este capítulo se compone de cinco partes: la primera, los aspectos socioeconómicos de Tlalpan cuyo objetivo es identificar los problemas de la delegación; la segunda, Hacia un Presupuesto Participativo (HPP) tiene la finalidad de explicar la manera como se aplicó el programa; la tercera, cuarta y quinta parte, se demuestra la hipótesis de esta investigación denominadas, Relación Gobierno Ciudadanía a partir de HPP; la participación ciudadana en la distribución del presupuesto y; la descentralización en HPP.

Se realizó investigación documental y de campo, empleándose diversos insumos e instrumentos para la obtención de información:

La recopilada de documentos elaborados por la delegación y la proporcionada directamente por la Dirección General de Enlace Territorial, responsable de implementar este programa²⁴⁸.

De la observación del proceso en 2003, tanto ordinaria como participante. La observación ordinaria tuvo la finalidad de evitar una actitud de rechazo tanto de los ciudadanos en general como de los integrantes del equipo de monitoreo²⁴⁹. En la observación participante me integre algunas actividades; recorridos, votaciones, sesiones del Consejo Ciudadano²⁵⁰, presentándome ante los ciudadanos como investigadora de la UNAM²⁵¹. Se tomaron fotografías, algunas se incluyen; de la inauguración de HPP-2003, de las sesiones del Consejo Ciudadano²⁵², de las votaciones y recorridos. Algunas fichas de observación se agregan en los anexos.

Se realizaron tres entrevistas dirigidas a informantes clave: al Dr. Gilberto López y Rivas, Jefe Delegacional 2000-2003, porque de la voluntad política de él, dependió la aplicación del programa; al Dr. Carlos Imaz Gispert, Jefe Delegacional Electo en Tlalpan

²⁴⁸ Es importante mencionar la buena disposición de ésta dirección, en el apoyo de información para esta investigación.

²⁴⁹ Ciudadanos voluntarios en darle seguimiento al proceso.

²⁵⁰ *Vid.*, los anexos del no. 12 al 14.

²⁵¹ Varios ciudadanos me tomaban como observadora, generando varias reacciones, desde los que querían darme información informal, hasta los que manifestaban orgullosos del programa.

²⁵² *Vid.*, el apartado 3.3.2.3.3, sobre el Consejo Ciudadano.

para el periodo 2003-2006, para conocer sobre la continuidad o no de HPP; y al Ing. Roberto Morales Noble, Director General de Enlace Territorial 2000-2003, encargado de implementar el programa.

En la investigación de campo, además de la observación del proceso y realización de entrevistas a informantes clave, se realizó una encuesta de opinión que sirvió de apoyo para conocer la opinión de algunos ciudadanos de Tlalpan sobre HPP. Además se aplicaron cuestionarios a integrantes del equipo de monitoreo²⁵³.

No se disponía del tiempo ni recursos para tomar una muestra representativa²⁵⁴, sobre todo por ser una investigación individual y no de grupo. Sin embargo, ante la necesidad de tener la percepción de los ciudadanos de Tlalpan sobre HPP, se optó por aplicar una encuesta de opinión a 100 personas.

El criterio de la encuesta fue el siguiente:

La encuesta se aplicó mediante cédulas de entrevista²⁵⁵, considerándose una muestra aleatoria, y no representativa estadísticamente.

Con la encuesta se pretendió explorar al azar la percepción de algunos ciudadanos de Tlalpan sobre HPP; los datos sirvieron para hacer conclusiones generales.

Estas 100 cédulas de entrevista, se aplicaron en proporción al número de electores por zona. Se determinó la frecuencia relativa de la población de electores a encuestar por zona, lo cual se expresa mediante la siguiente fórmula:

$$C = \frac{Z}{N} (Tc)$$

Donde:

C= Cédulas de entrevista por zona.

Z= Electores por zona.

N= Total de electores.

Tc= Total de cédulas de entrevista.

²⁵³ Los ciudadanos más activos dentro de HPP.

²⁵⁴ Tlalpan cuenta con 410,412 electores y es la delegación con la mayor extensión territorial en el DF.

²⁵⁵ *Vid.*, anexo no. 1

Quedando su distribución de la siguiente forma:

Cuadro 3-1

Distribución de las cédulas de entrevista por zona.		
Zonas	No. de Electores*	Cédulas de entrevista aplicadas.
I	120,757	29
II	80,206	20
III	104,170	25
IV	39,084	10
V	66,195	16
Total	410,412	100

Elaboración propia con * Datos proporcionados por la Coordinación de Participación Ciudadana.

Las cédulas de entrevista se aplicaron directamente a los ciudadanos, en la zona I y V el 6 de julio del 2003, después de que los ciudadanos emitían su voto para Jefes Delegacionales y diputados locales, en las otras tres zonas se aplicaron del 7 al 9 de julio del mismo año. Se dio la opción del anonimato, sin embargo al final, la mayoría de los encuestados proporcionó su nombre.

Como se menciona arriba, también se aplicaron cuestionarios²⁵⁶ a miembros del equipo de monitoreo por ser los ciudadanos más activos dentro del proceso. A decir de los mismos integrantes son aproximadamente 36 personas las que participan de manera constante, la aplicación de 26 cuestionarios representa el 72.2% de sus miembros activos. El 12 de julio del 2003, día de la constitución del Consejo Ciudadano, se aplicaron los cuestionarios, sin aviso previo.

Los integrantes del Equipo de Monitoreo encuestados pertenecen a las siguientes zonas:

Cuadro 3-2

Integrantes del equipo de monitoreo encuestados por zonas.		
Zona	Equipo de monitoreo	Porcentaje
I	9	34.6
II	6	23.2
III	5	19.2
IV	3	11.5
V	3	11.5
Total	26	100

Elaboración propia con datos de las encuestas.

²⁵⁶ Vid., anexo no. 2

DATOS GENERALES DE LA ENCUESTA A 100 PERSONAS DE LA DELEGACIÓN Y AL EQUIPO DE MONITOREO.

Encuesta a las 100 personas.

De las 100 personas; el 53% son mujeres y el 47% hombres; el 41% son divorciados, el 11% casados, el 3% vive en unión libre, el 38% son solteros. El 46.4% tiene entre 18 y 30 años, el 37.1% entre 30 y 50 años y el 7.2% tiene entre 51 y 66 años, el resto entre 70 a 90 años. El 61% tiene estudios de bachillerato y licenciatura. La tercera parte de los 100 encuestados tiene estudios de licenciatura.

Encuesta al equipo de monitoreo

De los 26 integrantes del equipo de monitoreo, el 61.5% son mujeres y el 38.5% hombres; el 15.4% son divorciados, el 57.5% son casados, el 7.7% vive en unión libre, el 15.4% son solteros y el 3.8% son viudos. El 25% tiene entre 21 a 47 años, otro 25% tiene de 44 a 47 años y el 50% tiene de 53 a 67 años. Por lo que la mayoría de los integrantes del equipo de monitoreo son personas mayores de 50 años, una cuarta parte son personas menores de 40 años y la cuarta parte restante oscilan entre los 40 y 50 años. El 3.8% cuenta con estudios de maestría, el 53.9% tiene licenciatura, el 26.9% tiene bachillerato, el 15.4% secundaria. Más de la mitad tiene estudios de licenciatura.

3.1 ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS TLALPAN

Se realiza un diagnóstico general de Tlalpan, para conocer sus necesidades sociales.

3.1.1 UBICACIÓN Y CARACTERÍSTICAS GENERALES.

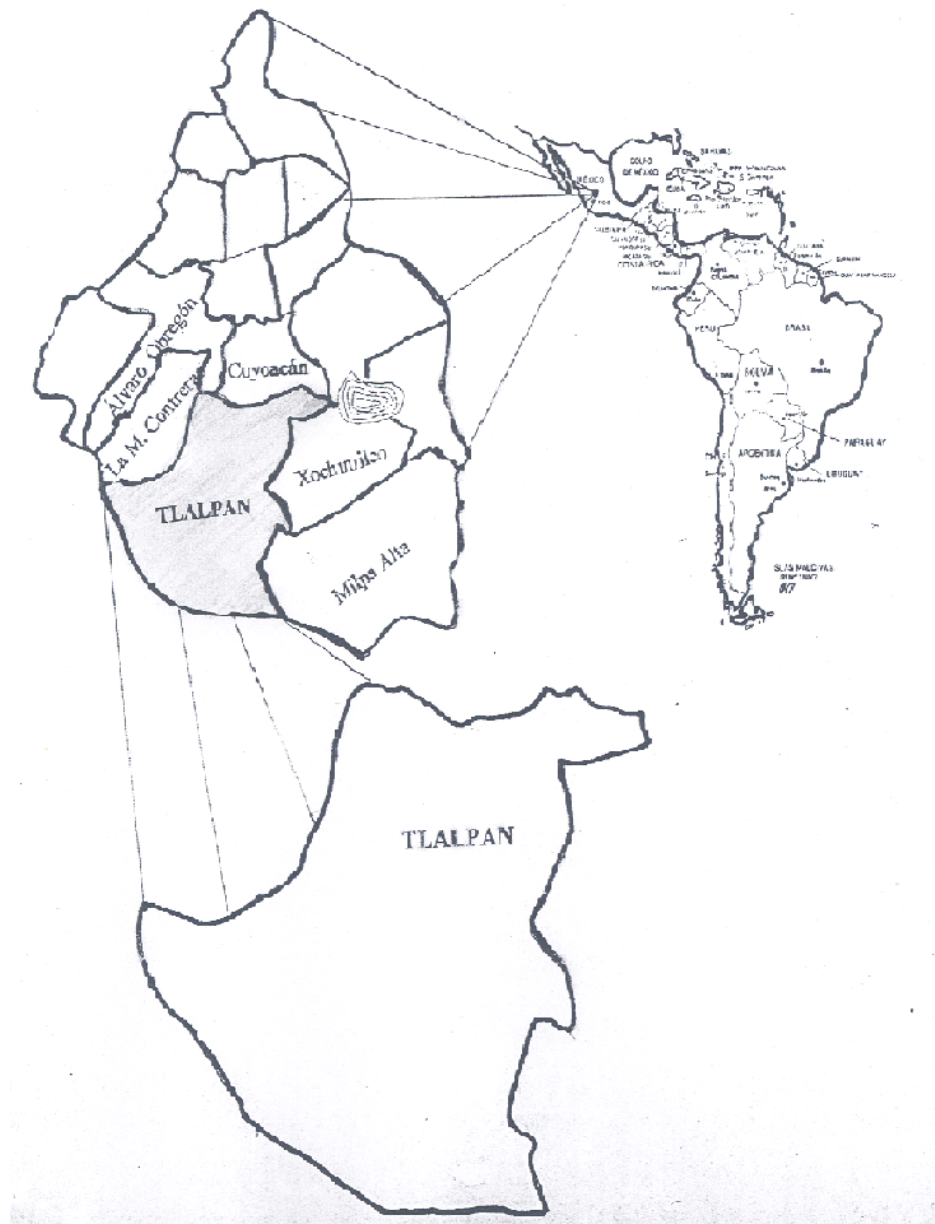
La Delegación Tlalpan se ubica al sur del Distrito Federal, colinda al norte con La Magdalena Contreras, Álvaro Obregón y Coyoacán, al este con Xochimilco y Milpa Alta, al sur con el Estado de Morelos y Estado de México.

Tiene un superficie de 312 km², el 81.9% de este territorio es zona de reserva ecológica, Tlalpan representa el 20.7% de la superficie total del Distrito Federal, siendo la delegación con la mayor extensión territorial.

La mayoría de su territorio es rocoso (piedra volcánica) y montañoso. De las elevaciones principales a más de 3000m de altitud destacan 8 cerros y 6 volcanes. La máxima altitud es de 3,930m., y la mínima de 2,260m., sobre el nivel del mar. Las

temperaturas medias anuales en las partes más bajas de la demarcación oscilan entre los 10° y 12°C mientras que las regiones con mayor altitud son inferiores a los 8°C.

La delegación cuenta con la zona florística más rica de la cuenca de México, tiene cerca de 1000 especies de plantas, se considera a estas tierras forestales como uno de los últimos refugios de fauna silvestre en el Distrito Federal.²⁵⁷



²⁵⁷ Monografía de Tlalpan p. 24 y25.

3.1.2 POBLACIÓN

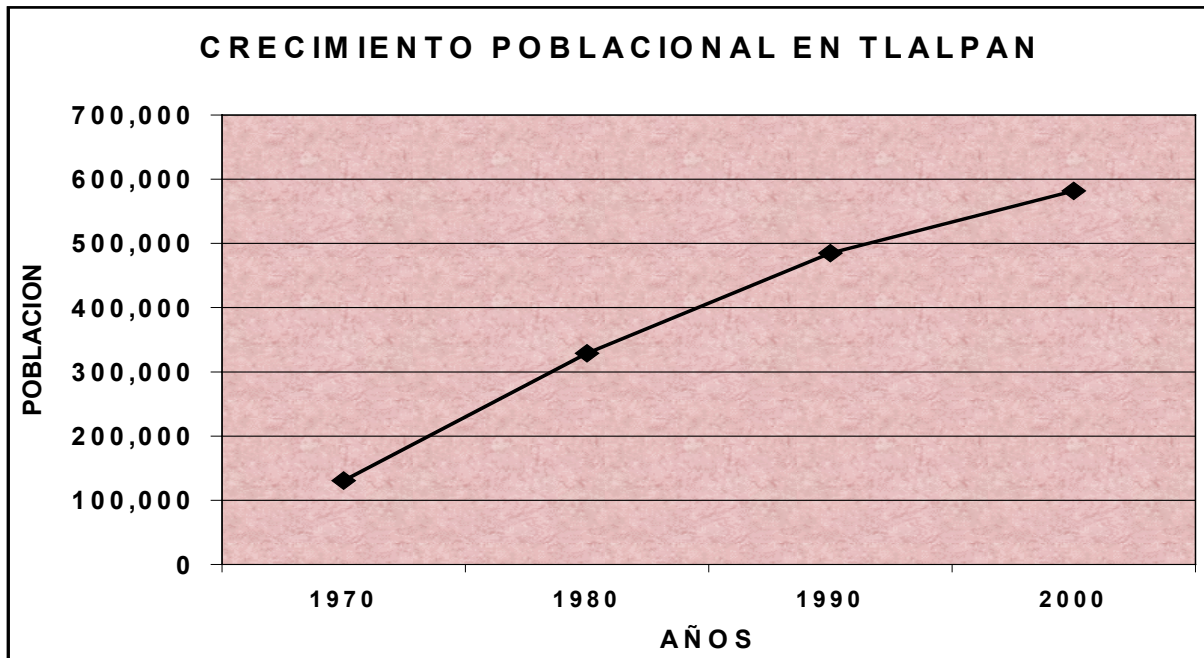
Crecimiento Poblacional, Tlalpan 1970-2000

Cuadro 3-3

Entidad	Población			
	1970	1980	1990	2000
Tlalpan	130,719	328,800	484,886	581,781

Elaboración propia, con datos de www.df.gob.mx

Gráfico 3-1



El crecimiento poblacional de Tlalpan en los últimos treinta años ha sido de 4.5 veces, pasando en 1970 de 130,719 habitantes (hab.) a 581,781 hab. en el 2000, lo que significa una fuerte demanda de empleos, servicios públicos, vivienda, escuelas, vialidades, infraestructura urbana, etc. Es importante mencionar que sólo algunas delegaciones, en las que se encuentran Iztapalapa, Xochimilco y Tlahuac, han mantenido estas características de crecimiento, inclusive 7 de las 16 delegaciones han tenido decrecimiento poblacional importante²⁵⁸.

²⁵⁸ Por ejemplo, en 1970 la delegación Cuauhtémoc tenía 923,182 hab., en 2000 bajó a 516,255 hab. a pesar de ser la delegación donde se concentra la mayor actividad económica. En el mismo periodo la delegación Venustiano Carranza pasó de 749,483 a 462,806 hab. También la delegación Miguel Hidalgo tuvo una importante disminución de su población pasando en el mismo periodo de 605,560 a 352,640 hab.

El crecimiento de la población en Tlalpan obedece a dos factores que para Rouquie²⁵⁹ presionan el crecimiento de las zonas con asentamiento irregular; la migración del campo a la ciudad como reflejo del desempleo rural y la pauperización de la población urbana por la falta de vivienda y empleos.

También dice que este fenómeno de asentamiento irregular es característico de esta época en casi todos los países de América Latina.

En Tlalpan de 1970 a 1980 se tuvo un incremento de la población del 151.53% pasando de 130,719 hab. a 328,800 hab., mientras que el DF en su conjunto creció en la década 16.8%.

De 1980 a 1990, la población de Tlalpan creció 47.47%, en relación a la década pasada este crecimiento disminuyó, sin embargo, el porcentaje es aún bastante alto.

En el gráfico 3-1 podemos observar claramente la tendencia de crecimiento en Tlalpan en estos últimos treinta años.

De 1990 al 2000, la población creció 19.9%, observándose una tendencia a la disminución de la tasa de crecimiento.

La mayor presión de crecimiento se tuvo en la década de los 70's y es precisamente cuando se invadieron zonas de reserva ecológica, ante la presión por el crecimiento poblacional y la falta de vivienda.

Población 2000

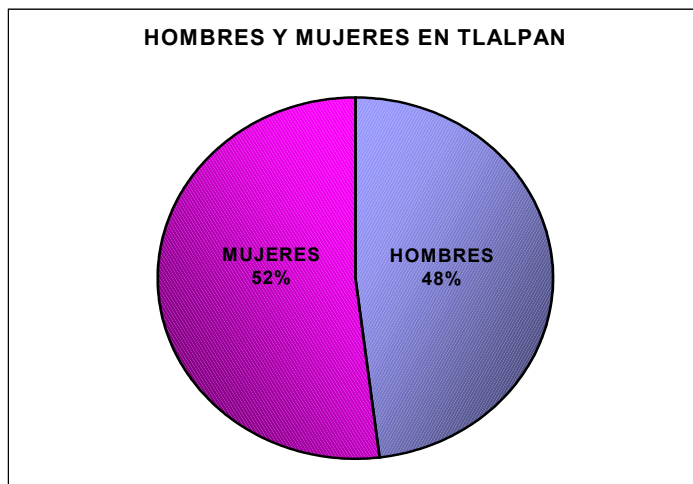
Cuadro 3-4

Entidad	Población total	Tasa media de crecimiento anual	Hombres	%	Mujeres	%
Tlalpan	581,781	1.4	279,836	48.1	301,945	51.9

Elaboración propia con datos de INEGI, Censo General de Población y Vivienda.
www.df.inegi.gob.mx/sociodem/espanol/municipal/mun_01.html

²⁵⁹ Alan Rouquie, *América Latina, Introducción al extremo occidente*, p. 370.

Gráfico 3-2



La población de Tlalpan representa el 6.76% de la población total del Distrito Federal. La tasa media de crecimiento de la población anual es de 1.4%, ubicándose por arriba en un punto porcentual de la del Distrito Federal. Del total de la población de 581,781 hab., el 48.1% son hombres y el 51.9% mujeres.

Como se dijo anteriormente Tlalpan es la delegación del Distrito Federal más grande en extensión territorial, pero la mayoría de su territorio se ubica en zona de reserva ecológica, y por tanto legalmente no se puede urbanizar²⁶⁰. En ese sentido el Dr. Gilberto López y Rivas menciona que existe una fuerte presión para la urbanización de esta zona:

“Todo lo que es la preservación de las zonas ecológicas, que constituyen el 80% del territorio de la delegación hay una fuerte presión para su urbanización anárquica y con propósitos comerciales”²⁶¹.

A pesar de las invasiones, la densidad de la población en la delegación se ha incrementado casi cuatro veces pasando en 1980 de 5 hab/km² a 19 hab/km² en 2000. Esta densidad es baja si se compara con la del DF que es de 58 hab/km².

Población total por grandes grupos de edad

Cuadro 3-5

Entidad	Población Total	%	0-14 años	%	15-64 años	%	65 y más	%	No especificado	%
Tlalpan	581,781	100	155,600	26.8	391,506	67.3	25,516	4.4	9,159	1.5

Elaboración propia con datos de INEGI, Censo General de Población y Vivienda.
www.df.inegi.gov.mx/sociodem/espanol/municipal/mun_02.html

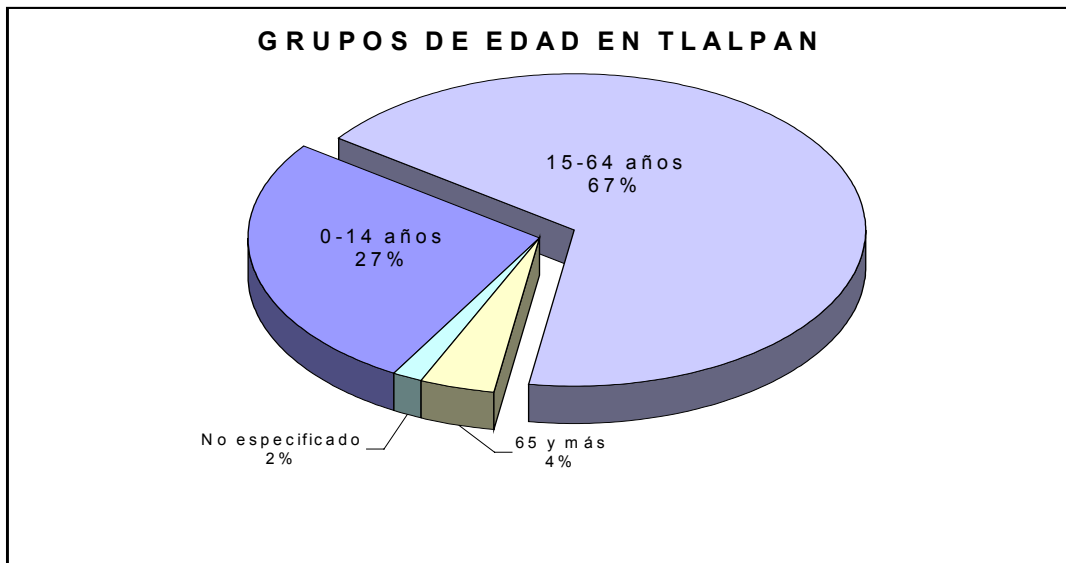
²⁶⁰ Al menos legalmente, La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, lo prohíbe.

²⁶¹ *Vid.*, anexo no. 3, entrevista al Dr. Gilberto López y Rivas, Jefe Delegacional.

El 28.3% de la población tiene menos de 15 años. El 38.2 tiene entre 15 a 34 años, si sumamos ambos grupos de edad anterior, tenemos que el 66.5% se encuentra entre los 0 a 34 años.

La población de 35 a 64 años representa el 29% de la población total y la población de más de 65 años sólo representa el 4.5%. Podemos afirmar que la mayoría de la población de la delegación se encuentra en edad de trabajar.

Gráfico 3-3



3.1.3 EDUCACION

En el censo del 2000, la población alfabeta de 15 años a más edad, era de 417,022 hab., representado el 96.9% de la población de esa edad.

Población Analfabeta 2000
Cuadro 3-6

Edad (*)	Población Analfabeta	Edad	Población Analfabeta
15-24	1,136	45-54	2,137
25-34	1,420	55-64	2,621
34-44	1,779	Mas de 65	3,812

Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

(*) Se excluye a la población menor de 15 años, calculada en 164,759 hab.

La población analfabeta es de 12,905 hab., dentro de este grupo de personas a más edad, mayor es la población analfabeta, por ejemplo el 50% de la población analfabeta tiene más de 55 años. Mientras que la población analfabeta de 15 a 24 años representa el 8%.

Instituciones de educación básica y media en la Delegación Tlalpan
Cuadro 3-7

Nivel	Alumnos inscritos	Escuelas
PREESCOLAR	20,178	183
Federal	14,023	74
Particular	6,155	109
PRIMARIA	72,923	219
Federal	52,688	120
Particular	20,235	99
SECUNDARIA	30,859	90
Federal	21,768	38
Particular	9,091	52
PROFESIONAL MEDIO	3,098	7
Federal	2,881	4
Particular	71	2
Autónomo	146	1
BACHILLERATO	8,253	30
Federal	1,585	2
Particular	6,668	28
TOTAL	135,318	579

Fuente: SEP. Dirección General de Servicios Coordinados de Educación en el DF.

Tenemos que el total de alumnos inscritos en la demarcación es de 135,318 en 579 escuelas, de las cuales 239 son escuelas públicas y 340 privadas. Sin embargo las escuelas públicas aunque son menos, absorben hasta nivel bachillerato, la mayoría de la matrícula escolar, el 69%.

A nivel primaria acude el 53.9% de los alumnos inscritos, es decir, más de la mitad, las escuelas públicas absorben el 72% de estos alumnos.

A nivel secundaria acuden el 22.8% del total de alumnos, aquí también aunque las escuelas publicas son menos, absorben la mayoría de la matrícula.

A nivel bachillerato acude el 8.4% del total de los alumnos.

El 92% de los alumnos en la delegación cursan el nivel elemental (preescolar, primaria y secundaria).

Dentro de la delegación se ubican 11 instituciones de educación superior públicas y privadas: Universidad Pedagógica Nacional, El Colegio Militar, Escuela Nacional de

Antropología e Historia, Escuela Superior de Contaduría y Administración del IPN, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, el Colegio de México, la rectoría de la UAM y la Sala Ollin Yoliztli; entre las privadas el Tecnológico de Monterrey, La Universidad del Valle de México, La Escuela de Medicina de la Universidad La Salle, Universidad Intercontinental.

3.1.4 VIVIENDA

Indicador de vivienda 2000

Cuadro 3-8

Entidad	Total de viviendas	Con energía eléctrica %	Con agua entubada %	Con drenaje %	Ocupantes por vivienda
Tlalpan	140,148	99.4	90.9	97.0	4.1

Elaboración propia con datos de INEGI Dirección General de Estadística. México 2001.
www.df.inegi.gob.mx/sociodem/espanol/municipal/mun_03.html

Según información del INEGI en Tlalpan se ubican 140,148 viviendas, de éstas el 99.4% cuenta con energía eléctrica, 90.9% con agua entubada y el 97.0% con drenaje. Se tiene un promedio de 4.1 personas ocupantes por vivienda.

La energía eléctrica al parecer no implica problemas, sin embargo el agua entubada a las viviendas si, aquí el mayor problema no es la falta de instalación de tuberías sino el abasto, en entrevistas realizadas el Dr. Gilberto López y Rivas y al Ing. Roberto Morales, coinciden en este problema, como uno de los más graves, al respecto El Jefe Delegacional manifestó:

“El abasto de agua a un 25 a 30% de la población y principalmente de las zonas 4 y 5 Ajusco Medio y Pueblos”²⁶²

El Ing. Morales dijo:

“Y hay otro problema que no podemos resolver, todavía el drenaje se ve que invirtiendo se puede resolver, pero hay otro donde la inversión va más allá de Tlalpan, que es el agua potable, tenemos mucho problema con agua potable sobre todo en estiaje, pero ya no se resuelve poniendo redes de agua potable, por no tener el suficiente volumen de agua potable, aunque pongamos más redes no hay suficiente agua para mandarla por esos tubos..., El abasto es un problema muy fuerte, necesitamos que nos dote de más agua el gobierno central, el gobierno federal”²⁶³.

El problema del abasto de agua, es bastante serio en la demarcación.

²⁶²Vid., anexo no. 3, entrevista al Dr. Gilberto López y Rivas, Jefe Delegacional.

²⁶³Vid., anexo no. 4, entrevista al Ing. Roberto Morales Noble, Dr. Gral. de Enlace Territorial.

Los datos proporcionados por el INEGI, de viviendas con drenaje, es un porcentaje muy alto (97%), y no corresponde con lo manifestado por los funcionarios de la demarcación, el Dr. López y Rivas dijo:

“...el drenaje, por problemas con la orografía, grandes porciones del territorio Tlalpan no tienen drenaje y están contaminando los mantos acuíferos”²⁶⁴

El Ing. Morales también recalca lo mismo:

“...drenaje, lo más fuerte que tenemos [al referirse como problema], porque además implica una inversión muy alta, se han calculado números globales 2,000 millones de pesos; en zona Padierna, sobre todo zona de Medio Ajusco, y zona 5 Los Pueblos y todavía algunos lugares de zona 1, ese es el principal problema, después le sigue, si lo vemos en cuanto a demanda, pavimentación nueva y reencarpetados”²⁶⁵.

Es probable que el porcentaje de viviendas sin drenaje sea mayor, que los proporcionados por el INEGI.

En relación con los servicios públicos con los que cuenta la delegación en la encuesta se preguntó: *¿Con que obras y servicios públicos cuenta su comunidad?* Enfocando la respuesta a los siguientes servicios: agua potable, drenaje, pavimentación y banquetas.

El 92% manifestó, que sí cuenta con servicio de agua potable, el 6% dijo que no y el resto no contestó. El 93% dijo contar con drenaje en su comunidad, el 4% manifestó que no y el 3% no contestó. El 82% manifestó contar con pavimentación, mientras el 15% dijo que no. El 77% dijo contar con banquetas en su comunidad, mientras el 20% manifestó no contar con ellas y el 3% no contestó.

3.1.5 INDICADORES ECONÓMICOS

Indicadores económicos 1998

Cuadro 3-9

Entidad	TOTAL		TOTAL		MANUFACTURA		COMERCIO		SERVICIOS*	
	Unidades económicas	%	Personal ocupado	%	Unidades económicas	Personal ocupado	Unidades económicas	Personal ocupado	Unidades económicas	Personal ocupado
DF	339,033	100	1,977,430	100	31,068	498,055	179,999	589,873	127,966	889,502

Elaboración propia con datos de INEGI, Dirección General de Estadística. México 2001.

www.df.inegi.gov.mx/economía/espanol/municipal/mue_04.html

*No se toma en cuenta al Sector Público.

²⁶⁴Vid., anexo no. 3, entrevista al Dr. Gilberto López y Rivas, Jefe Delegacional.

²⁶⁵Vid., anexo no. 4, entrevista al Ing. Roberto Morales Noble, Dr. Gral. de Enlace Territorial.

Uno de los principales problemas de la delegación como en todo el Distrito Federal y el país es la falta de empleos.

En la demarcación se ubican 14,234 unidades económicas que ocupan a 76,077²⁶⁶ personas, si esta cantidad se compara con las personas en la delegación que cuentan con empleo 165,686, ello significa que más de la mitad trabaja fuera de la demarcación, en realidad son menos si se contempla a las personas que trabajan en el sector público.

Del personal ocupado en la demarcación, el 19.3% trabaja en la manufactura, el 31.5% en el comercio y el 49.2% en servicios.

Aunque existen más unidades económicas en el sector comercio – el 54.8%- el sector servicios con el 36.5% de unidades económicas genera casi la mitad de los empleos en la delegación el 49.2%.

3.1.6 MARGINALIDAD

Grado de marginalidad

Cuadro 3-10

Zona	Marginalidad (*)
I.-Centro de Tlalpan	3.69
II.- Villa Coapa	4.54
III.-Padierna-Miguel Hidalgo	2.75
IV.-Ajusco medio	1.62
V.- Pueblos	1.94
Índice promedio de marginalidad.	2.90

Elaboración propia con información de la Dirección General de Enlace Territorial, Tlalpan.
 (*) Siendo 1 el índice más alto de marginalidad y 5 el más bajo.

A cada unidad territorial se le asignó un índice de marginalidad del 1 al 5, siendo 1 el mayor índice de marginalidad y 5 el menor. Tomando en cuenta las unidades territoriales que componen cada zona, se obtuvo el promedio de la marginalidad de cada una de ellas. Tenemos que la zona con mayor grado de marginalidad es la IV con 1.62, siguiéndole la V con 1.94, estando muy por encima de la marginalidad promedio de la delegación que es 2.90.

Las zonas I y II están muy por debajo de la marginalidad de la delegación ubicándose en 3.69 y 4.54, respectivamente.

²⁶⁶ No se contempla a personal del Sector Público.

3.2 HACIA UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.

3.2.1 CONCEPTUALIZACION Y OBJETIVOS DEL PROGRAMA HACIA UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

En el 2001 la Dirección General de Enlace Territorial en Tlalpan impulsa el programa denominado “Hacia un Presupuesto Participativo” (HPP) dándole continuidad durante 2002 y 2003. En ese primer año aludían en sus documentos:

“es un proyecto que pretende, pese a las limitaciones existentes, dar un paso más para ampliar el margen de participación ciudadana en los asuntos públicos, para seguir construyendo una cultura democrática de diálogo y respeto ante la diversidad de opiniones, y de transparencia y corresponsabilidad ante la acción de gobierno”²⁶⁷.

Definiéndolo en 2001, como “la intervención conjunta de autoridades y ciudadanía en la definición de las obras, servicios urbanos y proyectos de desarrollo social”²⁶⁸.

El objetivo inicial del programa fue involucrar a todas las áreas del gobierno, sin embargo, ante el rechazo de algunas de éstas, el programa se enfocó a obras públicas, generando confrontación y negociación entre la Dirección General de Obras y la Dirección de Enlace Territorial²⁶⁹.

El objetivo inicial del programa de “determinar las propuestas y prioridades de la población en la construcción y mantenimiento de obras, en la atención de servicios urbanos y en el impulso de programas de carácter social (cultura y deportes, desarrollo comunitario, salud y atención a grupos prioritarios, cuidado y mejoramiento del medio ambiente)”²⁷⁰, se redujo a realizar propuestas y prioridades de obras, uno de los resultados de presupuesto participativo fue priorizar obras de infraestructura básica en las cinco zonas territoriales.

En el 2002, con la experiencia del primer año y la falta de integración de las áreas, se define en los documentos, ya de otro modo el programa:

“Hacia un presupuesto participativo es la oportunidad de ganar espacios ciudadanos, es un ejercicio de formación en el que se ponen en práctica nuevos modos de relación entre autoridades y sociedad, pero sobre todo es un mecanismo para lograr mayor transparencia en el uso de los recursos económicos”²⁷¹.

²⁶⁷ “Hacia un presupuesto participativo. ¡Juntos decidamos! [2001]”. *Manual de apoyo*, p.11

²⁶⁸ *Ibid.*, p. 10

²⁶⁹ Esto se analiza en el apartado 3.4

²⁷⁰ “Hacia un presupuesto participativo. [2001]” *Manual de apoyo*, p.11

²⁷¹ “Hacia un presupuesto participativo.2002 ¡juntos gobernando!”. *Manual de apoyo*, p. 10

En noviembre del 2002 durante la presentación del programa en el CIDE²⁷², el Ing. Roberto Morales Noble, define el programa de la siguiente forma:

“Hacia un presupuesto Participativo es un espacio en el que autoridades y ciudadanía elaboran de manera conjunta la priorización y seguimiento de la obra pública; también es un programa para ampliar la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre asuntos públicos”²⁷³.

El Dr. Gilberto López y Rivas concibe el programa de la siguiente manera:

“...el presupuesto participativo ha sido un intento por establecer una nuevo tipo de gobernabilidad, por establecer una gobernabilidad democrática basada en la participación de la ciudadanía,... es un programa que busca la distribución equitativa del presupuesto a partir de criterios territoriales y de rezago histórico de servicios públicos y de necesidades específicas en cuando a la construcción de obra pública,...”²⁷⁴.

Se observa un objetivo más definido y concreto del programa, que es la priorización de obra pública mediante la participación ciudadana.

Además de este objetivo se mencionan otros:

“Favorecer programas que lleven a la consecución de una autonomía real, para que las Delegaciones decidan sobre sus recursos.

Establecer nuevas formas de relación democrática entre la ciudadanía y el gobierno, para compartir el poder de decisión sobre los asuntos públicos.

Transparentar la forma y las acciones de gobierno, a través de la publicación, difusión, seguimiento y evolución del ejercicio presupuestal.

Promover la intervención corresponsable de las autoridades y ciudadanía en la definición de las obras.

Impulsar y favorecer la participación autónoma de la ciudadanía mediante espacios y canales permanentes de diálogo, capacitación, diseño y evolución de propuestas.”²⁷⁵

Este cambio de conceptualizaciones y objetivos es un reflejo de cómo ha evolucionado el programa durante los tres años. También en su implementación hubo modificaciones pasando de ocho a tres etapas²⁷⁶. Esta evolución y cambios se han generado en todas las experiencias de presupuesto participativo.

²⁷² El programa “Hacia un Presupuesto Participativo”, obtuvo el premio “Gobierno y Gestión Local Edición 2002”, otorgado por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).

²⁷³ Morales, Noble Roberto. *Hacia un presupuesto participativo. La experiencia en Tlalpan*. (Director General de Enlace Territorial en Tlalpan). Documento para la presentación del premio “Gobierno y Gestión Local 2002” del CIDE. México DF, noviembre de 2002, p. 4.

²⁷⁴ *Vid.*, anexo no.3, entrevista al Dr. Gilberto López y Rivas, Jefe Delegacional.

²⁷⁵ Roberto Morales Noble. *Hacia un presupuesto participativo. La experiencia en Tlalpan*, p. 4-5.

²⁷⁶ *Vid.*, cuadro 3-12 del apartado 3.2.4.

3.2.2 DIVISIÓN TERRITORIAL DE TLALPAN

Para la aplicación del programa Hacia un Presupuesto Participativo (HPP), se utilizó la división administrativa territorial y electoral existente de Tlalpan.

La delegación, se divide administrativamente en cinco coordinaciones territoriales, que se denominan zonas, sobre la base de ellas se implementó el programa HPP.

Cada una de las cinco zonas se divide en unidades territoriales y secciones electorales²⁷⁷, sumando en la delegación 147 unidades territoriales y 350 secciones electorales.

Las unidades territoriales, pueden comprender una o varias colonias, unidades habitacionales, fraccionamientos barrios o pueblos.

División Territorial de Tlalpan.

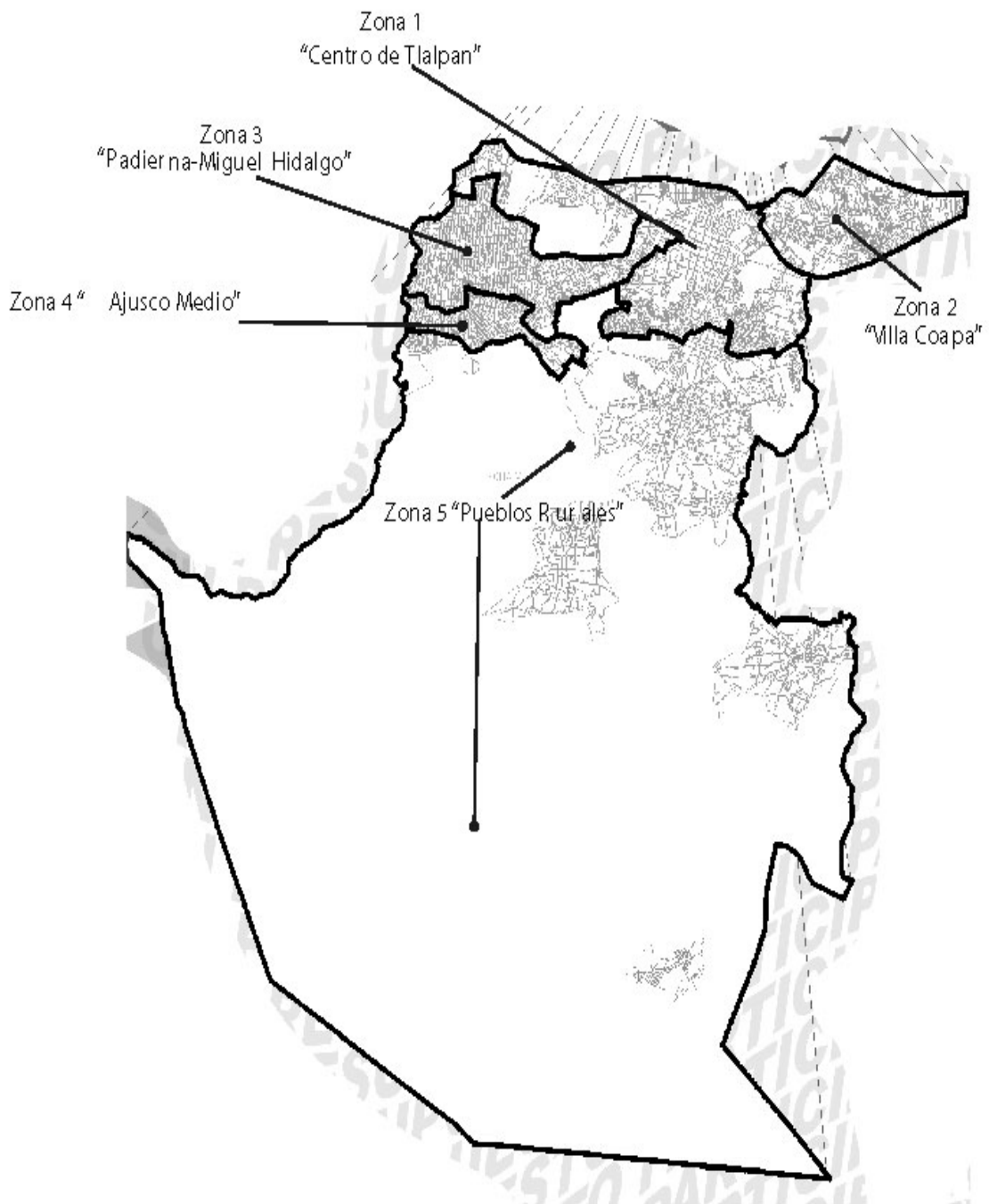
Cuadro 3-11

Número de la zona	Nombre de la zona	Unidades territoriales por zona	Colonias
I	Centro de Tlalpan	46	83
II	Villa Coapa	44	63
III	Padierna-Miguel Hidalgo	24	30
IV	Ajusco Medio	16	38
V	Zona de los Pueblos	17	76
Total		147	290

Elaboración propia con datos de “Informe de obra por contrato 2001. Programa de obra por contrato 2002”, *Cuadernillo de obra por contrato*, Jefatura Delegacional en Tlalpan, p.41.

²⁷⁷ Esta división territorial, la define el Instituto Electoral del Distrito Federal.

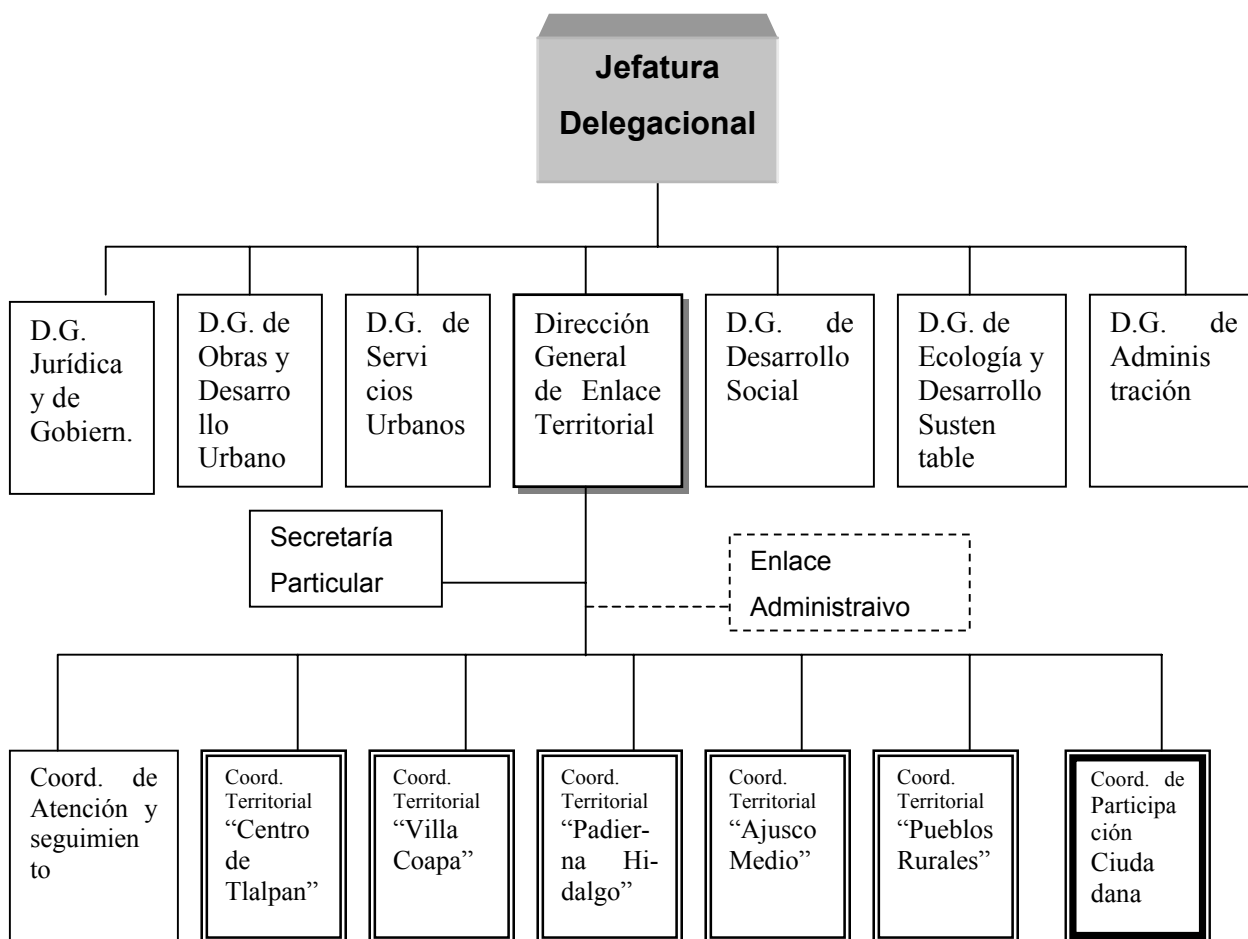
División territorial de Tlalpan



3.2.3 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE TLALPAN

La estructura administrativa de la delegación Tlalpan, se compone de siete Direcciones Generales y seis Coordinaciones, que dependen del Jefe Delegacional. Cada Dirección General tiene su propia estructura. Presentamos las direcciones generales, destacando la de Enlace Territorial, que fue la que implementó el programa Hacia un Presupuesto Participativo.

Estructura Orgánica de la Delegación Tlalpan²⁷⁸
y de la Dirección General de Enlace Territorial



Fuente: Monografía de Tlalpan p.11 y 14.²⁷⁹

²⁷⁸ En esta estructura sólo se contemplan las Direcciones Generales.

²⁷⁹ "Tlalpan". Monografía, p. 11 y 14.

La Dirección General de Enlace Territorial, cuyo titular durante la implementación de HPP, fue el Ing. Roberto Morales Noble, se compone de siete coordinaciones: cinco de ellas corresponden a las coordinaciones territoriales o zonas en las que se divide la delegación; las otras dos son de Atención y Seguimiento y; la de Participación Ciudadana, ésta última fue la responsable de integrar y organizar a las cinco coordinaciones territoriales en el programa HPP.

3.2.4 PROCESO DE PARTICIPACIÓN

La implementación Hacia un Presupuesto Participativo, se dio por etapas.

El programa iniciaba con la presentación de Hacia un Presupuesto Participativo (HPP), por parte del Jefe Delegacional. En 2001 (HPP-2001), inició el 16 de junio del 2001; en 2002 (HPP-2002) el 13 de julio del 2002 de julio; y en 2003 (HPP-2003) el 5 de abril, éste último se adelantó casi tres meses en relación con los anteriores, debido a los tiempos políticos, tanto por las elecciones del 6 de julio y por el cambio de administración a finales de septiembre del 2003.



Evento de inauguración de HPP-2003, por el Delegado Gilberto López y Rivas, en la plaza del edificio delegacional, el 5 de abril del 2003.

En 2001, el programa se conformó de 8 etapas, en 2002 y 2003 de tres.

En el cuadro 3-12 observamos que las cinco primeras etapas de HPP-2001, se compactaron en una y la sexta y séptima etapas en otra, con respecto a los otros dos procesos HPP-2002 y HPP-2003.

Etapas de Hacia un Presupuesto Participativo en 2001, 2002 y 2003.

Cuadro 3-12

COMPARACION DE LAS ETAPAS DE HACIA UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE 2001, 2002 y 2003								
HPP-2001			HPP-2002			HPP-2003		
ETAPA 2001	ACCIONES 2001	PERIODO 2001	ETA PA 2002	ACCIONES 2002	PERIODO 2002	ETA PA 2003	ACCIONES 2003	PERIODO 2003
1 ^a	Mesas informativas y preparación de propuestas	22 jun-1jul	1 ^a	Información, capacitación y asesoría para la elaboración de propuestas	7 al 26 julio	1 ^a	Información, capacitación y asesoría para la elaboración de propuestas	7abr-9may
2 ^a	Asesoría permanente	24 jun-19 jul						
3 ^a	Talleres para la construcción de propuestas	25 jun-15 jul						
4 ^a	Recorridos con equipos de monitoreo	16 jul-27jul						
5 ^a	Entrega de propuestas	13 jul y 20 jul						
6 ^a	Votación en Urnas	28 jul-5 ago	2 ^a	Votación en urnas y difusión de resultados	10 ago y 11 ago	2 ^a	Votación en urnas y difusión de resultados	31 may-5 jun
7 ^a	Asambleas informativas	11 ago-19 ago						
8 ^a	Difusión del POA-2002	Nov2001-ene2002	3 ^a	Difusión del POA-2003	Sep2002-ene2003	3 ^a	Difusión del POA-2004	*

Elaboración propia con datos: “Hacia un presupuesto participativo. ¡juntos decidamos! [2001]”. *Manual de apoyo*, p.12-16.; “Ahora los ciudadanos decidieron en Tlalpan”. *Boletín Presupuesto Participativo*, Octubre de 2001, p. 1-4; “Hacia un presupuesto participativo.2002 ¡juntos gobernando!”. *Manual de apoyo*, p.13-17; “Hacia un presupuesto participativo 2003. Una propuesta de todos”. *Volante* “Convocatoria para la creación del Consejo Ciudadano en Tlalpan” *Triptico*[2003].

*Es posible que esta etapa quede inconclusa por el cambio de administración.

Al preguntarle al Ing. Roberto Morales, por qué se habían reducido las etapas; de ocho en el 2001 a tres en 2002 y 2003, contestó:

“Un fin meramente didáctico si te das cuenta es lo mismo, pero en 2001 con todo el empuje que traíamos y la inexperiencia también quisimos desmenuzarlo muy bien, que quedara muy claro cada pasito, pero lo que resultaron fueron ocho etapas, es un gran número para que la

ciudadanía lo procese, entonces ya los siguientes años nada más las etapas relevantes y dentro de cada etapa relevante se hacen todos los pasos que se hacían en 2001”²⁸⁰.

Para facilitar la explicación de la implementación de las etapas, se integraran las primeras cinco etapas de HPP-2001, quedando como partes de la primera etapa, y la etapa sexta y séptima de 2001 como partes de la segunda etapa, con la finalidad de compatibilizarlas con los procesos de 2002 y 2003.

En base a lo anterior podemos decir que el proceso se desarrolló en tres etapas:

- 1ª. Mesas informativas y preparación de propuestas.
- 2ª. Votación en urnas.
- 3ª. Difusión del Programa Operativo Anual (POA).

3.2.4.1 PRIMERA ETAPA: MESAS INFORMATIVAS Y PREPARACIÓN DE PROPUESTAS

Las primeras cinco etapas en 2001 que después se constituirán en una sola son: mesas informativas y preparación de propuestas; asesoría permanente; talleres para la construcción de propuestas; recorridos con los equipos de monitoreo y entrega de propuestas o demandas.

En el 2001, el objetivo de estas etapas fue difundir e invitar a los ciudadanos a participar en el proceso y brindar al mayor número de personas asesoría para elaborar sus propuestas.

En ese año se instalaron 350 mesas informativas por sección electoral en toda la demarcación, en las que se les brindó a los ciudadanos asesoría para que presentaran sus propuestas. En esta actividad participaron 10,925 ciudadanos²⁸¹.

En 2002 y 2003 también se colocaron mesas pero ya no por sección electoral sino en espacios públicos concurridos (mercados, lecherías, escuelas etc.).

Además de la colocación de mesas en cada una de las cinco coordinaciones territoriales, se brindó asesoría permanente para auxiliar sobre las formas de participación y llenado de formato para presentación de las propuestas o demandas.

²⁸⁰ *Vid.*, anexo no. 4, entrevista al Ing. Roberto Morales Noble, Dr. Gral. de Enlace Territorial.

²⁸¹ “Ahora los ciudadanos decidieron en Tlalpan”. *Boletín Presupuesto Participativo*,. GDF. Jefatura Delegacional en Tlalpan, p.2.

En todos los procesos se elaboraron formatos²⁸² para facilitar y homogeneizar la presentación de propuestas o demandas. Los formatos para obras que se elaboraron fueron: agua potable, resumideros, drenaje, guarnición, banquetas, muros de contención, pavimento, centros comunitarios, alumbrado público, módulos deportivos, centros deportivos, mercados, panteones, estabilización de taludes, casa de protección social, puente peatonal.

En 2002 y 2003, antes de aceptar o elaborar una propuesta era necesario consultar los informes de obras por contratos para evitar duplicaciones, ya que éstos contenían las obras a realizarse planeadas el año anterior y en proceso de ejecución.

Las autoridades dicen que los vecinos “por su cuenta midieron calles, las ubicaron en planos y de manera independiente consultaron con sus vecinos para presentar su propuesta y asistir de manera conjunta a entregarla”²⁸³.

Las propuestas o demandas tenían fecha límite de entrega y se podían realizar a título personal, por los comités vecinales y organizaciones sociales o civiles²⁸⁴, dichas propuestas debían hacerse sobre la base de los formatos²⁸⁵.

En 2001 se recibieron 8, 234 propuestas o demandas de obra pública o servicios; 6,027 en 2002; y 2,110 en 2003.

Para las votaciones en las boletas se contemplaron las demandas de construcción que cumplían con los requisitos de factibilidad técnica, jurídica y de beneficio social previamente valoradas por la Dir. de Enlace Territorial, la cual elaboraba una boleta por unidad territorial²⁸⁶.

En los talleres impartidos se les brindó a los ciudadanos, sobre todo a los integrantes de los equipos de monitoreo, los elementos sobre el marco legal y procedimientos de la administración pública, así como aspectos necesarios para presentar las propuestas.

El equipo de monitoreo participó en los tres años del proceso.

²⁸² *Vid.*, anexo no. 7, donde se muestra el formato de propuesta de construcción de obra, para los rubros de drenaje y pavimento.

²⁸³ “Ahora los ciudadanos decidieron en Tlalpan”. *Boletín Presupuesto Participativo*, octubre de 2001, México DF, p.2.

²⁸⁴ *Vid.*, apartado 3.3.2.2, sobre la participación de los comités vecinales, organizaciones sociales y civiles en HPP.

²⁸⁵ *Vid.*, anexo no. 7 y 8, formatos de obras y de servicios.

²⁸⁶ *Vid.*, anexo no. 9, boleta de votación de HPP-2003.

La mayoría del trabajo del personal de la Dir. de Enlace Territorial con los ciudadanos se realizó los fines de semana; viernes, sábados y domingos, debido a que en esos días era más fácil encontrar a los vecinos en sus unidades territoriales.

3.2.4.2 SEGUNDA ETAPA: VOTACIÓN EN URNAS Y DIFUSIÓN DE RESULTADOS

En 2001 la sexta y séptima etapas de votación y difusión de resultados, se constituyeron en una sola en los siguientes dos años, quedando como la segunda etapa.

Las votaciones tenían como objetivo priorizar las obras a realizarse.

En las votaciones los vecinos eligieron la obra más urgente o importante a realizarse en su comunidad, podían escoger de las boletas hasta dos obras por unidad territorial²⁸⁷.

Previo a la votación se colocaron carteles para difundir la ubicación de las urnas.



Mampara en la plaza delegacional, que informa de la ubicación de las casillas en cada una de las cinco coordinaciones territoriales.

Las votaciones no se realizaron en un solo día, en 2001 en cuatro días, en 2002 y 2003 en dos días (sábados y domingos), con la finalidad de cubrir con el personal y los recursos de la Dirección de Enlace Territorial todas las casillas.

²⁸⁷ Vid., anexo no. 9.

En 2001 se colocaron 350 casillas conforme a la estructura electoral; en 2002 y 2003, 185 y 169 casillas respectivamente, en lugares públicos concurridos.



Propaganda que invita a participar en las votaciones de HPP-2003

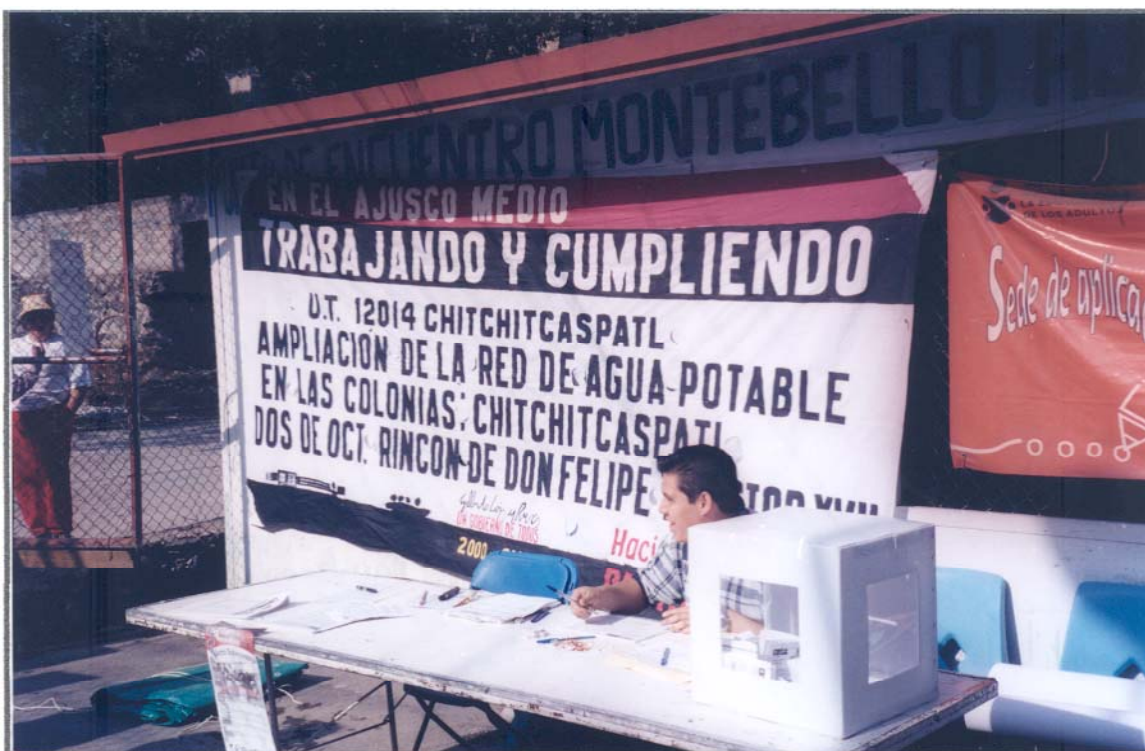


Recorrido y traslado de material para colocación de casillas en zona IV, 1 de junio del 2003.

La organización interna de las votaciones en cada zona fue por rutas, por ejemplo en 2003, en la Coordinación Territorial I, se ubicaron 52 mesas de votación, dividiéndose para la organización interna en 10 rutas, en cada una de ellas se colocaron entre 5 a 6 mesas de

votación. En la zona IV se ubicaron 22 mesas, en cuatro rutas. El número de rutas dependía del tamaño de la zona²⁸⁸.

Casi todas las casillas contaban con mesa, urna, boletas de votación, informe de obras por colonia, hoja para encuesta, además algunos de los integrantes tenían gafetes, había mantas sobre el proceso, cartelones que invitaban a votar. No todas las casillas contaban con lo mismo, todo dependía de la organización interna de cada zona. En algunas casillas además del personal de la delegación se integraron algunos vecinos a participar de manera voluntaria, por ejemplo en casi todas las casillas de zona IV en 2003 había de 2 a 5 vecinos por casilla²⁸⁹, sin embargo en la zona I había pocos vecinos participando en casillas.



Trabajador de la delegación a cargo de una casilla en la unidad territorial de Chichicaspa, junio del 2003.

Cuando el ciudadano acudía a votar se le proporcionaba la boleta, se le explicaba cómo priorizar las obras, después se incorporaba en una lista su nombre, domicilio y teléfono. Los votos de las urnas tenían que coincidir con las listas.

²⁸⁸ *Vid.*, anexo no. 10 y 11, observación de las votaciones en HPP-2003.

²⁸⁹ Se pudo observar el 31 de mayo y 1 de junio de 2003, que en las casillas donde solo había personal de la delegación la votación era escasa y en las casillas donde había vecinos (voluntarios) la votación y ambiente era mejor. Casi todos los vecinos que participaron en las casillas eran mujeres.

En las oficinas de cada coordinación territorial se depositaban las boletas, posteriormente se contabilizaban para determinar que obras obtenían la mayor cantidad de votos por unidad territorial.

El horario de las casillas fue de 9:00 a 17:00 horas, el requisito para poder votar era contar con una identificación, brindar datos como domicilio, teléfono, etc.

En 2001 se realizaron asambleas informativas en las cinco zonas territoriales y se distribuyeron volantes de los resultados en cada lugar donde se instaló una urna.

El objetivo de estas asambleas fue dar a conocer los resultados de las votaciones.

Los resultados de las votaciones en 2002 y 2003 se dieron a conocer por medio de carteles.

En 2001 votaron 11,472 personas; en 2002 lo hicieron 18,993; y en 2003 fueron 18,073.

En los tres procesos 2001, 2002 y 2003, los resultados de las votaciones o bien las obras que obtuvieron más votos, fueron sometidas a una valoración-negociación, entre la Dirección de Enlace Territorial y la Dirección de Obras. También participó el equipo de monitoreo²⁹⁰ con la finalidad de lograr una distribución equitativa de las obras por zona.

3.2.4.3 TERCERA ETAPA: DIFUSIÓN DEL PROGRAMA OPERATIVO ANUAL (POA)²⁹¹.

De los meses de noviembre de 2001 y enero de 2002 se difundió el POA-2002 y de noviembre de 2002 a enero del 2003 se difundió el POA-2003, como la propuesta de autoridades y ciudadanos en materia de obras. La difusión del POA-2004 producto de HPP, dependera de la administración entrante.

Con la experiencia de 2001 y 2002, y la influencia de otras experiencias latinoamericanas se convocó en el 2003 a la conformación del Consejo Ciudadano²⁹².

²⁹⁰ Internamente los integrantes del equipo de monitoreo se organizaron por zonas.

²⁹¹ *Vid.*, apartado 3.4.1.2 sobre el POA y como se aprueba el presupuesto en la delegación.

²⁹² *Vid.*, apartado 3.3.2.3, sobre el Consejo Ciudadano.

3.3 LA RELACION GOBIERNO CIUDADANIA A PARTIR DE HACIA UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.

3.3.1 LA NORMATIVIDAD

3.3.1.1 LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Tanto el Estatuto de Gobierno del DF como la Ley de Participación Ciudadana (LPC) del DF²⁹³, establecen como facultad exclusiva del Jefe de Gobierno, la decisión en la distribución del presupuesto en el DF²⁹⁴.

Aunque la LPC tiene como objetivo fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos de gobierno, no contempla la participación ciudadana directamente en las decisiones presupuestales.

La LPC establece nueve instrumentos de la participación ciudadana, (cuadro 3-13), sin embargo, en ninguno contempla que la ciudadanía pueda participar directamente en las decisiones presupuestales de su comunidad.

En los primeros tres instrumentos -plebiscito, referéndum, e iniciativa popular- se excluye explícitamente la participación ciudadana de aspectos referentes a la decisión en la distribución del presupuesto.

La única mención en la LPC, que contempla la participación ciudadana en la elaboración del presupuesto, es el artículo 98 fracción VI, que a la letra dice:

“Participar [función del comité vecinal], en su nivel de actuación, en la elaboración de un diagnóstico de la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional, *para que puedan ser tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto* [subrayado mío] del órgano político administrativo de la demarcación territorial”²⁹⁵

Dejándolo a la voluntad política de la autoridad de ser tomado en cuenta.

Es decir, que los comités vecinales como representantes vecinales, son los únicos que pueden hacer propuestas en la elaboración del presupuesto, sobre la base de las necesidades de la zona que representan. Esta fracción no se contempla una amplia participación.

²⁹³ “Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal”. Follero editado por La Comisión de Participación Ciudadana de la I Legislatura de la Asamblea del Distrito Federal, abril de 1999.

²⁹⁴ *Vid.*, apartado 3.4.1.2, sobre la forma de aprobación del presupuesto.

²⁹⁵ “Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal”, p. 57.

Instrumentos de participación ciudadana en el DF

Cuadro 3-13

INSTRUMENTOS	CONVOCA, SOLICITA O EJECUTA.	OBSERVACIONES
I Plebiscito art. 13	Jefe de Gobierno art. 13	Excluye a los ciudadanos de las decisiones referentes a los egresos del DF(distribución del presupuesto) art.16
II Referéndum art. 25	Asamblea Legislativa art. 26	No se somete a consideración ciudadana , lo que se refiere a decisiones de los egresos del DF(distribución del presupuesto) Art. 31
III Iniciativa popular Art. 36	La ciudadanía presenta a la Asamblea Legislativa proyectos de leyes.	No puede ser objeto de iniciativa popular materias de egresos del DF (distribución del presupuesto) Art. 37
IV Consulta Vecinal Art. 45	Los vecinos y comités vecinales hacen propuestas a los Delegados Art. 47	Los vecinos hacen propuestas de solución a los problemas colectivos del lugar donde viven.
V Colaboración Vecinal Art. 50	Los vecinos colaboran con la autoridad con aportaciones en recursos económicos, materiales y trabajo personal Art. 50	Aquí, la participación implica colaborar no decidir.
VI Unidades de quejas y denuncias. Art. 53	Los vecinos presentan quejas o denuncias	Los vecinos participan presentando quejas o denuncias de los servicios o de algún servidor público.
VII Difusión Publica Art. 61	El gob. del DF difunde las leyes, obra pública o actos administrativos	Los vecinos participan solicitando por escrito información Art. 67
VIII Audiencia Pública Art. 68	Comités Vecinales o representantes populares o de los sectores solicitan al Delegado la realización de acuerdos o actos y pueden solicitar información. La delegación convoca a la audiencia pública.	Los ciudadanos expresan sus peticiones o quejas a la Delegación, ahí mismo el Delegado intenta dar solución y los plazos, designa al servidor publico responsable de su ejecución sobre un problema concreto.
IX Recorrido del titular del órgano admvo. Art. 75	Comités Vecinales o representantes populares lo solicitan al Delegado	Los habitantes pueden exponer la forma y condiciones en que se prestan los servicios públicos Art. 78

Elaboración propia, fuente: Ley de participación Ciudadana del Distrito Federal p.29-47.

3.3.2 INSTANCIAS EN HPP

En la estructura de HPP participaron básicamente tres instancias, con distintos niveles de actuación:

Instancias Gubernamentales.

Instancias ciudadanas con representación formal e informal.

Las instancias que surgen a partir del Presupuesto Participativo.

3.3.2.1 INSTANCIAS GUBERNAMENTALES.

Las instancias delegacionales más involucradas en el presupuesto participativo fueron la Dirección General de Enlace Territorial, la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano y el Centro de Servicios y Atención Ciudadana (CESAC).

La Dirección General de Enlace Territorial impulsó, promovió, organizó, implementó y dio continuidad al programa; con sus cinco coordinaciones territoriales y la coordinación de Participación Ciudadana.²⁹⁶

La Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano, determinó la factibilidad técnica y presupuestaria de algunas de las obras que surgen del proceso de presupuesto participativo para integrarlas al anteproyecto de presupuesto de obras.

Estas dos Direcciones Generales mantuvieron una discusión técnico-política del presupuesto, para determinar las obras de HPP a ejecutarse.

El Centro de Servicios y Atención Ciudadana (CESAC)²⁹⁷, recibió y canalizó la demanda para el presupuesto participativo.

3.3.2.2 INSTANCIAS CIUDADANAS CON REPRESENTACIÓN FORMAL E INFORMAL.

Comités Vecinales.

Organizaciones Sociales.

Organizaciones Civiles.

3.3.2.2.1 COMITÉS VECINALES.

La Ley de Participación Ciudadana del DF (LPC), otorga a los comités vecinales la representación vecinal; en su art. 80 dice:

“ los comités vecinales son órganos de representación ciudadana que tienen como función principal relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación o gestión de las demandas ciudadanas..., en el ámbito y competencia de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales.”

²⁹⁶ *Vid.*, el organigrama en el apartado 3.2.3.

²⁹⁷ El CESAC tiene la función recibir la solicitudes de los ciudadanos referente a los servicios públicos, denuncias, quejas, etc., y canalizarlas a las instancias de gobierno correspondientes, para su respuesta o solución.

Es decir, los comités vecinales son legalmente los canales de intermediación entre los vecinos y las autoridades locales.

En la práctica los comités vecinales quedan integrados por personas de distintas planillas. La mayoría de los integrantes de los comités vecinales están vinculados a los partidos políticos, generando una situación de conflicto constante y pocas posibilidades de coordinación para trabajar. Por esa razón en Tlalpan no se pudieron conformar en todas las unidades territoriales, comités vecinales.

Debido a que la LPC faculta a los comités vecinales para realizar propuestas en las asignaciones presupuestales, se le preguntó al Ing. Roberto Morales cómo habían participado éstos en el programa Hacia un Presupuesto Participativo:

“Son más los problemas que tuvimos con los comités vecinales que su contribución. Pero sí, hay una contribución muy importante, ...gran parte de los ciudadanos más activos en el presupuesto participativo, provienen de comités vecinales, que ya conocen los procesos delegacionales, las funciones de la delegación, de las direcciones generales, tienen trabajo con las delegaciones, ese es el principal aporte de los comités vecinales, por todo lo demás, el esquema de comités vecinales tampoco nos ayuda, por que se partidizó y se fraccionalizó, en la realidad la mayoría de los comités vecinales están representados gentes de los partidos y se actúa como representantes de los partidos o de facciones de partidos principalmente del PRD que actúan como representantes de los gestores de su grupo. Al inicio del gobierno nosotros les dimos fuerza a los comités vecinales, los gestores trataron de hacer su frente de comités vecinales, así según ellos, nos llegaban como representantes de 20, 50 comités vecinales y el gestor a la cabeza y así se formaban como cinco frentes diferentes, cuando nada más tenían a un solo integrante del comité vecinal, con eso decían que tenían a todo el comité vecinal, se partidizó; la falta de cultura, de método, de pluralidad, de tolerancia, ...la falta de todo eso, llevó a un enfrentamiento permanente, un enfrentamiento entre intereses de gestores, de quién ganaba la gestión y por otro lado también eran enfrentamientos personales, viscerales de los que ya no se curan, entonces no podía haber un trabajo coordinado. Normalmente los comités vecinales cuando llegamos estaban divididos en dos o en tres se la pasaban peleando y además con poca representatividad.”²⁹⁸

Al preguntar a los ciudadanos en la encuesta si participaban en alguna organización, el 23% sí participa en una organización, el 77% no²⁹⁹.

Al preguntarle al equipo de monitoreo cómo considera la participación de los comités vecinales tenemos:

²⁹⁸ *Vid.*, anexo no. 4, entrevista al Ing. Roberto Morales Noble, Director General de Enlace Territorial.

²⁹⁹ La aplicación de la mayoría de las cédulas de entrevista fue el 6 de julio, día de elecciones para diputados locales y jefes delegacionales, es posible que los ciudadanos encuestados tengan una mayor participación política que los que no acuden a votar.

¿Como considera la participación de los comités vecinales?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Adecuada	3	11,5	11,5	11,5
	Inadecuada	18	69,2	69,2	80,8
	No sabe	2	7,7	7,7	88,5
	No contesta	3	11,5	11,5	100,0
	Total	26	100,0	100,0	

Casi el 70% de los integrantes del equipo de monitoreo consideran que la participación de los comités vecinales en su comunidad es inadecuada, a pesar de que el 54.5% de ellos son integrantes de los comités vecinales.

Varios de los integrantes del equipo de monitoreo manifestaron que al no poder trabajar en su comité vecinal, por las divisiones políticas, decidieron mejor hacerlo en HPP.

Es importante mencionar, que la mayoría de los comités vecinales constituidos eran de tendencia perredista, es decir, del mismo partido que la administración que implementó HPP. A pesar de la afinidad partidista esto no ayudó políticamente a HPP, por las divisiones internas del partido.

Por lo que la instancia representativa vecinal, no tuvo una participaron importante en HPP

En ese sentido, manifiesta Conway³⁰⁰, que la democracia exige participación, y ésta no puede ser asumida solamente por las instituciones políticas, concretamente las representativas.

3.3.2.2.2 ORGANIZACIONES SOCIALES

Las organizaciones sociales, no tienen ningún tipo de representatividad legal pero sí informal. Del 23% de las personas encuestadas que participan en alguna organización, el 10.3% de ellas, lo hace en organizaciones sociales. Sobre la participación de las organizaciones sociales en HPP, el Ing. Roberto Morales nos comentó:

“En un primer año prácticamente se negaron a participar, ...porque los gestores veían que se les quitaba el negocio, el ciudadano llegaba directamente a pedir su calle y si se la otorgaban entonces era quitarle el negocio al intermediario. En el segundo año vieron las bondades, las organizaciones sociales, siguen existiendo, presionando, gestionando se les sigue atendiendo

³⁰⁰ Vid., apartado 1.4, sobre la democracia y participación ciudadana.

ya no al mismo nivel que antes, vieron que tenían doble vía a través del presupuesto participativo y convenciendo a la ciudadanía podían tener ciertas acciones que ellos enarbolaban como autores y a través de la gestión clásica. En el segundo año [2002] fue muy importante su participación, ese aumento de 11,000 a 20,000 votos, una buena parte (las organizaciones sociales mueven mas o menos entre 3,000 y 5,000 gentes) de las organizaciones sociales que en los diferentes niveles se movieron”³⁰¹.

En el Balance de HPP, realizado por la Dir. Gral. de Enlace Territorial, se dice, que en el primer año las organizaciones sociales le hicieron “el vacío al Presupuesto Participativo” en el segundo año se integraron al programa y el tercer año participaron en menor medida por el ambiente electoral.

Sin embargo, la mayoría de las organizaciones sociales que operan en Tlalpan no participaron a pesar de que muchas de ellas simpatizan con el PRD.

No fue posible obtener la información de cuáles y cuántas organizaciones participaron en HPP³⁰².

3.3.2.2.3 ORGANIZACIONES CIVILES

Las organizaciones civiles que operan en Tlalpan no participaron en HPP. El Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, (CESEM) fue la única organización civil que participó, como consultor en el diseño e implementación del programa, siendo pagada su colaboración.

El Ing. Morales nos comentó sobre la colaboración del CESEM:

“Fue por varios lados. Primero poniéndonos en contacto con la experiencia brasileña, nosotros sabíamos que existía el presupuesto participativo, pero nadie sabía como se hacía; fue CESEM quien nos empezó asesorar como lo hacían en Brasil, de ahí nosotros tomamos el esquema y lo adecuamos a Tlalpan. Primero nos abrió los contactos y conocimientos, después, con la capacitación interna al equipo de Enlace Territorial. Los talleres del CESEM nos ayudaron avanzar en esto y el último año y medio el trabajo del CESEM ha sido fundamental en cuanto a relaciones públicas, nos ha abierto muchos, muchos contactos, el mismo premio del CIDE fue inspiración del CESEM, los foros a los que hemos ido, ellos mismos promocionándonos por donde van, el CESEM y sobre todo la China³⁰³, han sido fundamentales en la propagación del Presupuesto Participativo.”³⁰⁴

³⁰¹ *Vid.*, anexo no. 4, entrevista al Ing. Roberto Morales Noble, Dr. Gral de Enlace Territorial.

³⁰² La Coordinación de Participación Ciudadana, me proporcionó una lista con fecha de octubre del 2002 de las organizaciones que actúan en Tlalpan. La mayoría de las organizaciones son de colonos y vecinos. Casi la mitad de las organizaciones son consideradas de tendencia política perredista. En cada coyuntura electoral las organizaciones sociales se recomponen y su número cambia.

³⁰³ Como se le conocía a Maria Luisa Herrastí. El 5 de abril del 2003, contacté con ella en la apertura de HPP-2003, sin embargo, por problemas de salud no pudo proporcionarme una entrevista, desgraciadamente a finales de noviembre del 2003 feneció.

³⁰⁴ *Vid.*, anexo no. 4, entrevista al Ing. Roberto Morales Noble, Dir. Gral. de Enlace Territorial.

3.3.2.3 LAS INSTANCIAS QUE SURGEN A PARTIR DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.

Equipo de monitoreo.

Las Comisiones Ciudadanas de Seguimiento de Obra.

Consejo ciudadano.

3.3.2.3.1 EQUIPO DE MONITOREO.

De los Talleres impartidos en 2001, se conformó el equipo de monitoreo, con personas dispuestas a darle seguimiento al programa para garantizar la construcción de las obras en su comunidad.

El objetivo de la conformación del equipo de monitoreo fue ciudadanizar el proceso de HPP.



Algunos integrantes del equipo de monitoreo.

Los integrantes del equipo se agruparon por zonas, aunque los recorridos y el trabajo se realizó de manera conjunta.

El objetivo de los recorridos del equipo de monitoreo fue ubicar las necesidades más apremiantes y tener una visión de conjunto de la delegación.

El número de los integrantes del equipo de monitoreo cambió constantemente, teniendo una fuerte disminución de 183 en 2001 a 67 integrantes en 2003. Sin embargo, los integrantes constantes oscilaron entre 35 a 40 personas.

Al preguntarles a los integrantes del equipo de monitoreo sobre su participación en alguna organización tenemos:

Cuadro 3-15

Equipo de monitoreo, ¿Participa en alguna organización?

¿Cuál?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Partido político	1	3,8	4,5	4,5
	Organización social	5	19,2	22,7	27,2
	Organización civil	2	7,7	9,1	36,4
	Sindicato	1	3,8	4,5	40,9
	Comité vecinal	12	46,2	54,5	95,4
	Organización religiosa	1	3,8	4,5	100,0
	Total	22	84,6	100,0	
Missing	System	4	15,4		
Total		26	100,0		

El 84.6% además de participar en HPP, lo hacían en otras organizaciones, lo que demuestra que son ciudadanos muy activos.

Más de la mitad de los integrantes del equipo de monitoreo, participaban en comités vecinales, el 22.7% en organizaciones sociales, el 9.1% en organizaciones civiles y por último en porcentajes muy bajos en partidos políticos, sindicatos y en organizaciones religiosas.

Los integrantes del equipo de monitoreo se incorporaron en 2003 al Consejo Ciudadano, con la finalidad de crear una instancia más amplia para tratar los problemas de la delegación, no sólo por zonas sino también por temas.

3.3.2.3.2 COMISIONES CIUDADANAS DE SEGUIMIENTO DE OBRA

Estas comisiones fueron temporales, tenían como objetivo supervisar la construcción de las obras en su comunidad. A los ciudadanos que las integraron se les impartieron talleres sobre la construcción de obra pública³⁰⁵.

³⁰⁵ Varios de los integrantes del equipo de monitoreo participaron en ellas.

Algunos de sus integrantes, manifestaron que como vecinos vigilantes, no eran tomados en cuenta por las constructoras, por qué no tenían ningún oficio o identificación que los acreditara como miembros de estas comisiones. Éstas comisiones sólo operaron en 2002, no obtuve la información de cuántas se constituyeron ese año.

3.3.2.3.3 CONSEJO CIUDADANO.

A la par que se desarrolló el programa de Hacia un Presupuesto Participativo en 2003 se convocó a la formación del Consejo Ciudadano³⁰⁶.

El Consejo Ciudadano se constituyó formalmente el 12 de julio del 2003³⁰⁷, con la presencia del Dr. Gilberto López y Rivas, Jefe Delegacional; Ing. Roberto Morales Noble, Director General de Enlace Territorial; Lic. Celia Ramírez, Directora General de Desarrollo Social; Integrantes de los equipos de monitoreo y representantes de organizaciones no gubernamentales. Aproximadamente 150 personas asistieron al evento.



Constitución del Consejo Ciudadano por el Delegado Gilberto López y Rivas, 12 de julio del 2003.

³⁰⁶ “Convocatoria para la creación del Consejo Ciudadano en Tlalpan”. Doc. Base para la creación del Consejo Ciudadano Tlalpense, Delegación Tlalpan, México DF., pp.19.

³⁰⁷ *Vid.*, anexo no. 12, observación de la constitución del Consejo Ciudadano.

El Dr. Gilberto López y Rivas, leyó el acta constitutiva del Consejo Ciudadano tomando protesta a los presentes, aclarando que pertenecían al Consejo todos los que quisieran y desearan participar.



Asistentes a la sesión de constitución del Consejo Ciudadano, 12 de julio del 2003.

Para la creación del Consejo Ciudadano se realizaron previamente foros y mesas con los temas: Relación gobierno y ciudadanía; Desarrollo Social; Seguridad Pública; y Desarrollo Sustentable.

De lo anterior se elaboró un documento denominado “Memoria de los Foros y Mesas Temáticas para formar el Consejo Ciudadano en Tlalpan”³⁰⁸. En cada tema se plantearon los problemas de la delegación y propuestas para su solución.

La administración del Dr. Gilberto López y Rivas, consideró al Consejo Ciudadano como un espacio plural, incluyente, horizontal, autónomo, apartidista, donde podía participar cualquier ciudadano de forma voluntaria.

Los principales objetivos planteados por las autoridades delegacionales para el Consejo Ciudadano era que los ciudadanos participaran en la planeación, organización, ejecución y evaluación de un Plan de Desarrollo Sustentable e Integral para Tlalpan.

³⁰⁸ “Memoria de los foros y mesas temáticas para formar el Consejo Ciudadano en Tlalpan”. Documento, Tlalpan, México DF, abril-junio del 2003, pp. 50.



Inauguración de HPP-2003, donde se impulsa la conformación del Consejo Ciudadano, 5 de abril del 2003.

Los integrantes del equipo de monitoreo participaron activamente en estos foros y mesas temáticas.

Según la lista de asistencia a la 2ª. Sesión del Consejo Ciudadano³⁰⁹ se presentaron 49 personas; 12 eran de Zona I, 7 de la zona II, 13 de zona III, 13 de zona IV y 4 de Zona V, la mayoría de ellos eran exintegrantes del equipo de monitoreo.

El número de miembros del Consejo Ciudadano es casi el mismo que el equipo de monitoreo.

En la segunda sesión del Consejo Ciudadano una de las principales preocupaciones era avanzar en estructura, objetivos, principios de esta instancia con la finalidad de hacerle una propuesta viable al próximo delegado³¹⁰.

Al preguntarle al Dr. Carlos Imaz, como Jefe Delegacional Electo, sí había tenido algún acercamiento con los miembros del Consejo Ciudadano y cuál era su postura con respecto a esa instancia, contestó que sólo se había reunido con ellos como candidato, comentando:

³⁰⁹ *Vid.*, anexo no. 13, observación de la 2ª. Sesión del Consejo Ciudadano.

³¹⁰ *Ibid.*

“les plantee, ...los problemas del actual presupuesto participativo, que había que hacer una revisión autocrítica, no para quitar la participación ciudadana sino para potencializarla y luego les dejé preguntas, más que afirmaciones ¿Un consejo ciudadano que se representa a sí mismo?, ¿Qué representa, a quién?, no es una pregunta trivial, ¿Quién los nombra y por qué los nombra? O si se autonombran, con que facultades o si los nombra la autoridad...

Tenemos un problema que son los comités vecinales, están prácticamente moribundos, ...entendiendo también que ante esta debilidad se abre este otro espacio[se refiere al Consejo Ciudadano], para que la gente que ha estado activa en sus comunidades encuentre un espacio de confluencia, pero me preocupa querer hacer de eso una instancia formal por que ahora que venga la elección de los nuevos comités vecinales, qué va a suceder con ellos, más bien habría que ir a la integración de instancias intermedias, pueden ser zonales de las representaciones vecinales, para poder tener espacios de visualización de conflictos de mayor magnitud que el espacio propio de la zona o de la colonia, que esa es un poco la intención del Consejo Ciudadano, en ese sentido yo estoy de acuerdo con la idea, el problema es que no puedo ser yo quien defina quiénes son los miembros, como está ahora, o que es un espacio abierto voluntario donde llega cada quien, entonces es eso, cada quién se representa así mismo en ese espacio, no tengo problema tampoco en tener un espacio así, pero que se reconozca y eso fue lo que yo les dejé planteado como pregunta, ¿Qué son?, ¿Qué aspiran ser?, ¿Cómo se puede lograr lo que aspiran ser? ...No tenemos resuelto ahí que es lo que se debe de hacer, de manera tal que sea legítimo, que tenga fuerza, por que si depende de uno mismo, la autoridad en este caso puede tener toda la voluntad o no, pero la autoridad define que se hace con el espacio, por que si yo los nombro, por que finalmente yo reconozco a quienes si y a quienes no,... eso no sirve”³¹¹.

Finalmente al momento de la entrevista, estaba pendiente la actitud que tomaría el Dr. Carlos Imaz con respecto al Consejo Ciudadano.

3.3.3 HPP Y LA DEMOCRACIA

3.3.3.1 LA TOMA DE DECISIONES EN HPP

3.3.3.1.1 LA DECISIÓN CIUDADANA EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS

Al preguntar en la encuesta, si conocían los planes de gobierno de la delegación, resultó que el 86 % no conocía los planes de gobierno de la delegación mientras el 14% dijo que sí.

La misma pregunta se les hizo a los integrantes del equipo de monitoreo: el 42.3% manifestó conocer los planes de gobierno de la delegación, el 30.8% dijo que no los conoce y el resto no contestó.

En la encuesta se preguntó si sabían en que consistía el presupuesto participativo:

³¹¹ *Vid.*, anexo no. 5, entrevista al Dr. Carlos Imaz Gispert, Jefe Delegacional Electo en Tlalpan para el periodo 2003-2006.

Cuadro 3-16

SABE EN QUE CONSISTE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	SI	40	40,0	40,0	40,0
	NO	59	59,0	59,0	99,0
	NO CONTESTA	1	1,0	1,0	100,0
	Total	100	100,0	100,0	

El 40% manifestó que sí sabe en que consiste el presupuesto participativo, el 59%, dijo que no, y el 1% no contestó.

Sobre el conocimiento del proceso de aprobación y distribución del presupuesto tenemos: sólo el 14% contestó que si sabe, mientras el 85% contestó que no sabe, el 1% no contestó. Es bastante alto el porcentaje sobre el desconocimiento sobre la forma y aprobación del presupuesto.

El 92% de los integrantes del equipo de monitoreo sí conocen cómo se aprueba y distribuye el presupuesto, el 8% no.

Para Jaime Osorio la democratización supone un creciente conocimiento, participación e injerencia de la población en los asuntos públicos.³¹²

En ese sentido, las pocas personas que participaron activamente en el proceso conocen los procedimientos del presupuesto, sin embargo, la gran mayoría los desconoce.

El programa de HPP tenía como objetivo principal que los ciudadanos decidieran las obras públicas prioritarias a realizarse en su comunidad, para integrarse al presupuesto delegacional de obras. Con lo que una parte de la planeación de este rubro se haría tomando en cuenta la participación ciudadana.

La forma de decidir de los ciudadanos en HPP, fue básicamente mediante la votación.³¹³

En las boletas de votación se incluyeron las propuestas de obras seleccionadas y clasificadas por unidad territorial³¹⁴, tarea realizada por la Dirección de Enlace Territorial, empleando criterios técnicos, presupuestales y de impacto social. Para la selección de las obras no hubo discusión con la mayoría de los ciudadanos, en esta tarea participaron los

³¹² *Vid.*, apartado 1.4 sobre la democracia

³¹³ *Vid.*, el apartado 3.2.4, donde se explica cada una de las etapas de HPP.

³¹⁴ *Vid.*, anexo no. 9, boleta de votación en HPP-2003.

integrantes del equipo de monitoreo que tenían un nivel de participación más comprometido en el proceso.

En las votaciones los ciudadanos escogían máximo dos obras a realizarse en su unidad territorial, las obras que obtenían más votos, tenían más posibilidades de ser realizadas.

Sin embargo las obras que se construyeron no fueron del todo producto de la decisión ciudadana.

En el siguiente cuadro tenemos los cinco conceptos de obra más votados en HPP y en los que finalmente se invirtieron los recursos.

Cuadro 3-17

Priorización de obras en HPP En grado de importancia	Obras en las que se invirtieron los recursos. En grado de importancia
1.- Pavimentación	1.- Pavimentación
2.- Guarniciones	2.- Conser. y manten. de la carpeta asfáltica
3.- Drenaje	3.- Drenaje
4.- Banquetas	4.- Banquetas
5.- Resumideros	5.-Guarniciones

Elaboración propia con datos proporcionados por la Coordinación de Participación Ciudadana.

Observamos que los conceptos de pavimentación, drenaje y banqueta guardan la misma correspondencia en grado de importancia con las obras definidas por HPP y las obras donde finalmente se invirtieron los recursos, es decir, la inversión en estas obras se realizó conforme a la decisión de priorización de los ciudadanos en HPP. Sin embargo, dos rubros no mantuvieron el mismo criterio: guarniciones y resumideros. Las guarniciones fueron la segunda prioridad en HPP y la quinta en importancia en la que se invirtieron los recursos. Resumideros no entró dentro de los cinco tipos de obra a realizarse.

La inversión de los recursos de obras no se realizó totalmente conforme a la priorización de obras decidida mediante HPP. Una de las razones fue el conflicto entre las áreas de Enlace y Obras.³¹⁵

Es ese sentido Bonfil Batalla dice que el reto principal de la democracia implica aceptar y propiciar que cada uno de los grupos, pueblos, sectores, sean capaces de tomar sus propias decisiones mediante la participación y todos los demás seamos capaces de aceptarlas, respetarlas y de reconocerlas.³¹⁶

³¹⁵ En el apartado 3.4.5, se explica esta situación.

³¹⁶ *Vid.*, apartado 1.4.

El Ing. Roberto Morales explicó que la Dir. Gral. de Enlace Territorial que él presidía y la Dirección de Obras acordaron que tipo de obras se cubrirían de HPP y cuáles decidiría la Dirección de Obras, señalando:

“...de hecho Obras [se refiere a la Dir. Gral.] lo que hizo fue ceder, ...todo drenaje, reencarpetado, pavimentación, escalinata, puentes peatonales, todos estos conceptos a presupuesto participativo, a mi nada más [Dir. de Obras] déjame mantenimiento de agua potable, de drenaje, de inmuebles públicos, escuelas.”³¹⁷

Es importante mencionar que no se manejaron costos ni montos de las obras a los ciudadanos en el programa HPP, lo que se hizo fue determinar las necesidades colectivas mediante la propuesta de obras y votación de los ciudadanos.

3.3.3.1.2 LA AUTORIDAD Y LAS DECISIONES CIUDADANAS.

Al ser los integrantes del equipo de monitoreo, los ciudadanos más cercanos al programa HPP, se les preguntó si consideraban que la autoridad se había subordinado a las decisiones de la ciudadanía, contestando:

Cuadro 3-18

Equipo de monitoreo

¿Considera que las autoridades delegacionales se subordinan Hacia un Presupuesto Participativo a las decisiones de la ciudadanía en la distribución del presupuesto?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Si	12	46,2	46,2	46,2
	No	11	42,3	42,3	88,5
	No contesta	3	11,5	11,5	100,0
	Total	26	100,0	100,0	

El 46.2% de los integrantes del equipo de monitoreo considera que las autoridades delegacionales sí se subordinaron a las decisiones de la ciudadanía, sin embargo, el 42.3% considera que no y el 11.5% no contestó.

Propuestas Recibidas e Integradas al POA

Cuadro 3-19

AÑO	Propuestas Recibidas	Propuestas Integradas al POA
2001	8,234	573
2002	6,027	486
2003	2,110	

Fuente: *Hacia un presupuesto participativo. La experiencia en Tlalpan*, p.1 “Informe de obra por contrato 2003”, p.8.

³¹⁷ Vid., anexo no. 4, entrevista al Ing. Roberto Morales Noble, Dir. Gral. de Enlace Territorial.

Durante HPP-2001, se recibieron 8,234 demandas de obras, integrándose 573 al POA-2002, lo que significa que de toda la demanda ciudadana, sólo el 7% se integró al programa, sin embargo, este número de obras determinadas por presupuesto participativo significó el 59% del total del número de frentes obra³¹⁸ realizadas en la demarcación en ese año. Reflejándose la limitación de los recursos delegacionales, cuando más de la mitad de las obras realizadas de la demanda ciudadana de obra en HPP representa solo el 7%. El número de frentes de obra determinadas por la Dir. Gral. de Obras representó el 41% del total, realizándose 394 frentes de obra.

Distribución del Número de Frentes de Obra 2002-2003
Cuadro 3-20

Frentes de obra / año	2002 HPP-2001		2003 HPP-2002	
	No. de frentes de obra	%	No. de frentes de obra	%
Asignados por la Dir. de Obras.	394	41	182	27
Conforme a HPP	574	59	486	73
Total de frentes de obra	968	100	668	100

Elaboración propia con datos de “Informe de obra por contrato 2001. Programa de obra por contrato 2002”. P.26 e “Informe de obra por contrato 2003”. p.8 .

La enorme cantidad de demanda de obras recibidas, refleja la gran necesidad de construcción de obra pública y la limitación de los recursos para satisfacerlas.

Cabe aclarar que el costo de cada frente de obra es distinto, dependiendo del concepto y magnitud.

En 2002 se recibieron 6,027 propuestas ciudadanas para obras durante el programa, integrándose 486 al POA-2003, es decir sólo el 6% de la demanda de HPP, se incluyó al presupuesto, sin embargo, este porcentaje representa el 73% del número de frentes de obras a ejecutarse durante 2003, la Dir. Gral. de Obras sólo decidió el 27% del número de frentes de obras. Igual que el año anterior se refleja que los recursos son muy limitados para satisfacer la demanda de obra pública.

Si retomamos el concepto de democracia desarrollado en esta investigación, entendido como el proceso donde los ciudadanos mediante su participación deciden sobre

³¹⁸ Así se le denomina a cada obra.

los asuntos públicos de su comunidad³¹⁹, tenemos que en HPP el asunto público sobre el que se decidió fue la determinación de necesidades colectivas de obra pública en cada una de las unidades territoriales.

Sin embargo, la decisión final en la priorización de las obras y aplicación de los recursos fue producto de la negociación entre las Direcciones de Enlace Territorial y Obras, y sólo una parte de los recursos de obra se ejecutaron en base a la priorización realizada por los ciudadanos en el programa.

El área encargada de aplicar los recursos de obras, la Dirección General de Obras consideró una imposición los resultados de HPP, por parte de la Dirección de Enlace Territorial, por ello no estuvo dispuesta a acatar del todo los resultados y aplicar los recursos conforme a las obras que obtuvieron más votos.

La subordinación de las autoridades a la decisión de los ciudadanos se realizó de manera parcial, por un lado, el conflicto entre las dos direcciones mencionadas y por otro la limitación de los recursos.

La democratización en la decisión de los recursos de obras se realizó de manera parcial, entre otros, por el rechazo de la Dir, Gral. de Obras a HPP y la falta de recursos.

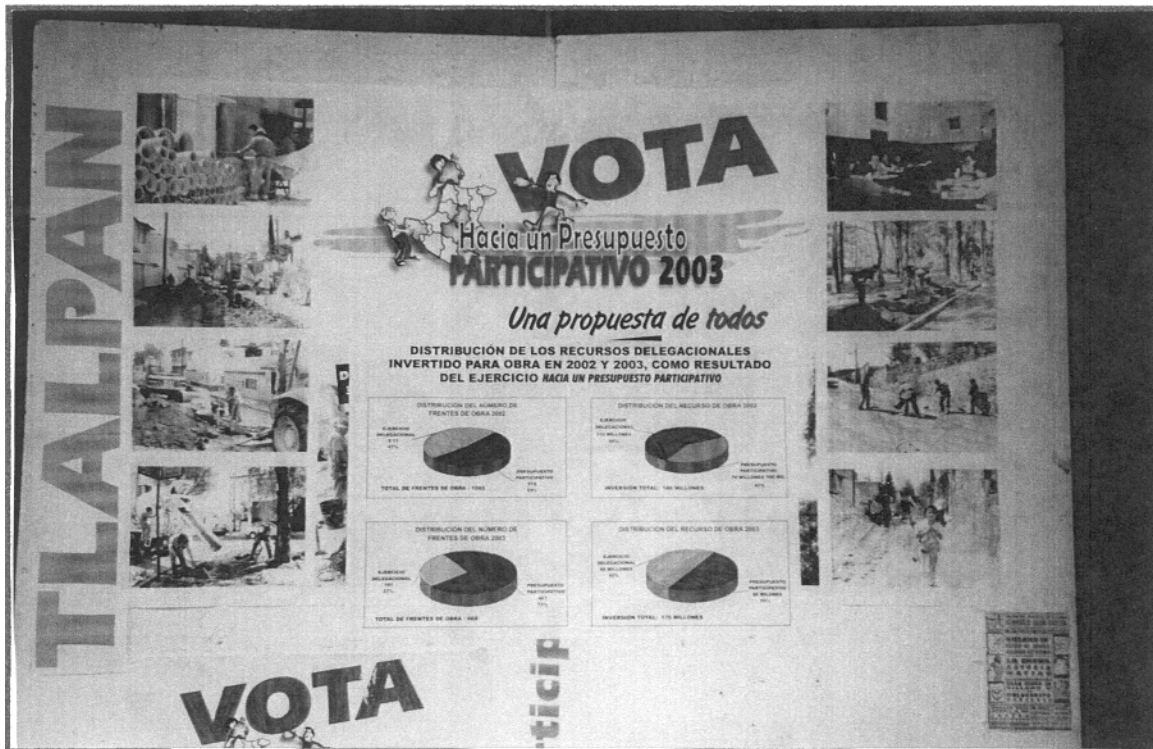
3.3.3.2 EL MANEJO DE LOS RECURSOS.

En HPP no se maneja información de montos presupuestales de obras con los que contaba la Delegación.

En 2003 se repartieron volantes denominados “Acciones de Gobierno 2001-2003”, por unidad territorial, donde se informaba de las obras realizadas durante 2001-2002 y las programadas para el 2003, indicándose el año, el concepto, ubicación, el total de obras realizadas y la inversión total aproximada, por ejemplo, en el volante de la unidad territorial Lomas Altas de Padierna Sur, se informaba al final a manera de resumen: “En esta unidad territorial se realizaron 21 frentes de obra con una inversión aproximada de \$2,377,892 pesos, que representan un gasto per cápita de \$694 pesos”³²⁰. Sin embargo no se dio la información del costo de cada una de las obras.

³¹⁹ *Vid.*, apartado 1.4.

³²⁰ *Vid.*, anexo no. 15, volante “Acciones de Gobierno 2001-2003” de la unidad territorial Lomas Altas de Padierna Sur, mayo de 2003.



Mampara ubicada en el exterior del edificio delegacional de Tlalpan, donde se informa la distribución de los recursos delegacionales invertidos para obra en 2002 y 2003 como resultado de HPP-2003.

Como se ha señalado en HPP, no se manejaron montos presupuestales para la priorización de las obras, sin embargo, es importante la percepción que los ciudadanos tuvieron del manejo de los recursos por la administración que implementó el programa.

En la encuesta, se preguntó cómo consideraban el manejo de los recursos o presupuesto por la actual administración³²¹; confiable, transparente, autoritaria, corrupta, en base a favores políticos. Es importante mencionar que estas preguntas no fueron fáciles de responder, se les hacían muy comprometedoras o bien no tenían elementos para opinar, por lo que alrededor del 25% de los encuestados no contestaron.

Sobre la confiabilidad en el manejo de los recursos; de las 78 personas que contestaron el 52.6% dijo que no era confiable, mientras que el 47.4% manifestó que sí. Del equipo de monitoreo, el 76% considera que es confiable, en tanto el 12% opina que no y el 12% no sabe.

Sobre la transparencia en el manejo de los recursos; de los 77 que respondieron, el 70.1% no lo considera transparente y el 29.9% dijo que sí lo era. Del equipo de monitoreo,

³²¹ Se refiere a la Administración del Dr. Gilberto López y Rivas.

el 72% considera que el manejo de los recursos es transparente, el 12% piensa que no, el 16% no sabe.

La percepción general de los encuestados, es que el manejo de los recursos no es confiable ni transparente, pero sí lo es, para los ciudadanos que participaron directamente en el programa.

Sobre si el presupuesto se ejerce de forma autoritaria; de las 70 personas que respondieron, el 77.1% considera que el manejo de los recursos no se ejerce de forma autoritaria, en tanto el 22.9% considera que sí. Del equipo de monitoreo, el 65.2% considera que el presupuesto no se maneja de forma autoritaria, el 13% considera que si y el 21.7% no sabe.

Sobre si el presupuesto se maneja de forma corrupta; de las 75 personas que contestaron, el 54.7% consideran que no hay corrupción en el manejo de los recursos, mientras el 45.3% considera que sí. Del equipo de monitoreo, el 65.2% considera que no hay corrupción, el 4.3% opina que sí y el 30.4% no sabe.

Sobre si el presupuesto se maneja en base a favores políticos; de las 72 personas que contestaron, el 68.1% opina que los recursos no se manejan en base al pago de favores políticos, mientras el 31.9% considera que sí. Del equipo de monitoreo, el 30.4% considera que el presupuesto sí se maneja en base al pago de favores políticos, mientras tanto el 52.2% considera que no, el 17.4% no sabe.

Aunque no se incrementó la confianza y transparencia en el manejo de los recursos delegacionales con el programa HPP, tampoco se considera por la mayoría de los encuestados que los recursos se ejecuten de forma autoritaria, corrupta y clientelar.

A nivel del equipo de monitoreo sí se incrementó la confianza y transparencia de los recursos, además no se considera que el manejo de los recursos se haya dado de forma autoritaria, corrupta y clientelar.

3.3.3.3 CORRESPONSABILIDAD.

Para conocer que tan importante consideraban los ciudadanos su participación se preguntó:

Cuadro 3-21

¿CONSIDERA QUE SU PARTICIPACIÓN ES IMPORTANTE PARA RESOLVER LOS PROBLEMAS DE SU COMUNIDAD?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	SI	80	80.0	80.8	80.8
	NO	14	14.0	14.1	94.9
	NO SABE	4	4.0	4.0	99.0
	NO CONTESTA	1	1.0	1.0	100.0
	Total	99	99.0	100.0	
Missing	System	1	1.0		
Total		100	100.0		

El 80.8% considera que su participación es importante para resolver los problemas de su comunidad³²², el 14.1% dijo que no, el 4% no sabe y el 1% no contestó. Casi todo el equipo de monitoreo excepto una persona, consideran que su participación es importante para resolver los problemas de la delegación.

En cuanto a la disposición para trabajar conjuntamente con la delegación: el 72.7% sí esta de acuerdo en trabajar con la delegación para resolver los problemas de su comunidad, mientras el 20.2% no lo haría y el resto no sabe o no contesta.

Conforme a la encuesta, si existe la disponibilidad de la mayoría de la población de trabajar conjuntamente con la delegación para resolver los problemas de sus comunidades.

Del equipo de monitoreo, el 96.2% están dispuestos a seguir trabajando con la delegación, el 3.8% no.

Sobre que tanto consideran que pueden vigilar las acciones de la autoridad local: el 40% de los 100 encuestados manifestó que sí puede vigilar las acciones de la delegación, mientras el 58% consideró que no y el 2% no contestó. La mayoría de los encuestados considera que no puede vigilar las acciones de la autoridad.

Al preguntarles si les gustaría vigilar las acciones de la delegación, el 63.3% manifestó que sí les gustaría, mientras al 34.7% no, es decir que a la mayoría sí les gustaría estar pendientes de lo que hacen sus autoridades, pero a más de una tercera parte no.

³²² En el proceso electoral del 2003, se tuvo un abstencionismo del 57.2%, es posible que no se considere que los procesos electorales sirvan para resolver los problemas de la comunidad.

3.3.4 LA PARTICIPACIÓN EN HPP.

Considera Huntington, que la participación ciudadana para que sirva, debe ligarse a los procesos decisorios de los gobiernos, así se convierte en una política de control gubernamental, por lo que la participación debe estar canalizada y controlada, para que no genere conflictos y sirva a las políticas gubernamentales³²³. En ese sentido la participación en HPP, fue canalizada por las autoridades delegaciones y sirvió para determinar parte de las obras públicas, sin embargo, ésta no estuvo libre de conflictos.

Eduardo Ruíz Contardo plantea que en América Latina el tema de la ciudadanía³²⁴, se entiende como un ejercicio que garantiza de por sí un contenido democrático. En HPP se concibió implícitamente a la ciudadanía como sinónimo de igualdad política, H.T. Marshall, afirma que “la ciudadanía se ha convertido en ciertos aspectos en el arquitecto de una desigualdad social legitimada”³²⁵

Varios autores cuestionan el tipo de ciudadanía que se ha desarrollado en la “transición democrática” en América Latina denominándola de varias formas principalmente ciudadanía de baja intensidad³²⁶, activándose sólo en procesos electorales generando apatía sobre los problemas sociales, en HPP, por un lado se intenta terminar con este tipo de ciudadanía, involucrando a los ciudadanos en la priorización de obras públicas de su comunidad, pero con una concepción liberal de ciudadanía, es decir se impulsa en mayor medida una participación individualizada³²⁷.

3.3.4.1 NIVEL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN HPP

Al preguntar en la encuesta ¿Han participado en el presupuesto participativo en sus tres años de operación? y ¿Cómo?, tenemos:

³²³ *Vid.*, apartado 1.4.4.1

³²⁴ Eduardo Ruíz Contardo, *Loc. Cit.*, apartado 1.4.4.2

³²⁵ Marshall, T. H. Y Bottomore, *Loc. Cit.*, apartado 1.4.4.2

³²⁶ *Beatriz Stolorowicz, Loc.Cit., apartado 1.4.3*

³²⁷ *Vid.*, apartado 3.3.2.2, sobre la participación de las instancias ciudadanas en HPP.

Cuadro 3-22

¿Ha participado en el presupuesto participativo en 2001?

2001

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	SI	15	15,0	15,2	15,2
	NO	84	84,0	84,8	100,0
	Total	99	99,0	100,0	
Missing	System	1	1,0		
Total		100	100,0		

Cuadro 3-23

¿Ha participado en el presupuesto participativo en 2002?

2002

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	SI	19	19,0	19,0	19,0
	NO	81	81,0	81,0	100,0
	Total	100	100,0	100,0	

Cuadro 3-24

¿Ha participado en el presupuesto participativo en 2003?

2003

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	SI	21	21,0	21,0	21,0
	NO	79	79,0	79,0	100,0
	Total	100	100,0	100,0	

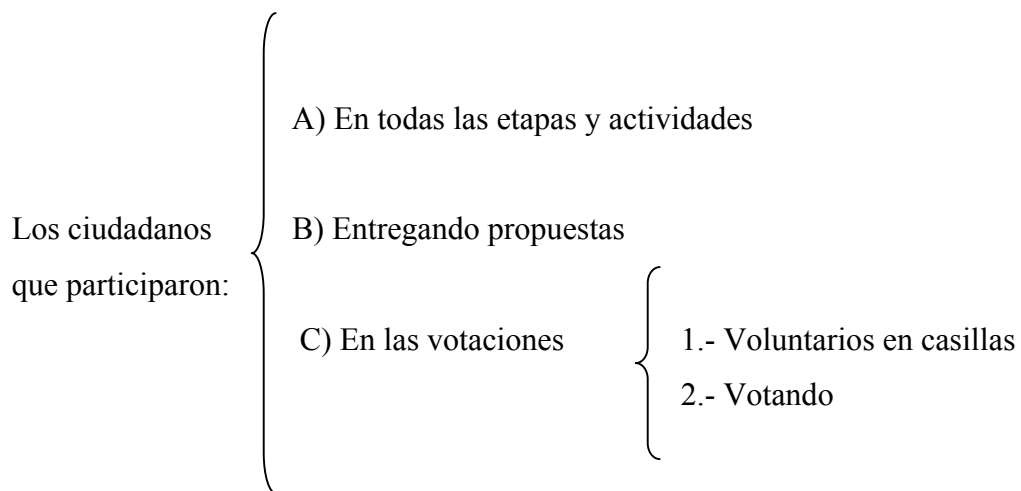
De los encuestados, en 2001 participó el 15.2%; en 2002 el 19%; y en 2003 el 21%; observándose un pequeño aumento año con año.

De los que participaron, la mayoría manifestó que lo había hecho en las votaciones de HPP³²⁸.

Como se ha mencionado HPP se desarrolló en etapas, sin embargo, no se contó con información oficial de cuántas personas participaron los tres años en cada una de ellas, la Dirección de Enlace Territorial sólo sistematizó la información por etapas del 2001.

La siguiente clasificación de niveles de participación no se sustentó en el número de personas que participaron por etapas, sino en las acciones relevantes donde participaron más activamente los ciudadanos.

³²⁸ 2ª. Etapa de HPP.



A) En todas las etapas y actividades.

Los ciudadanos que participaron activamente en todas las etapas durante los tres años del programa fueron los integrantes del equipo de monitoreo.

Integrantes del Equipo de Monitoreo por Zona 2001 y 2003

Cuadro 3-25

ZONA	Integrantes del equipo de monitoreo 2001*	Integrantes del equipo de monitoreo 2003**
I CENTRO DE TLALPAN	61	19
II VILLA COAPA	33	10
III PADIERNA-MIGUEL HIDALGO	41	18
IV AJUSCO MEDIO	8	8
V LOS PUEBLOS	40	12
TOTAL DE ASISTENTES	183	67

Fuente: *Boletín presupuesto participativo p.3. y ** Directorio del equipo de monitoreo proporcionado por la Coordinación de Participación Ciudadana en junio de 2003.

Los integrantes del equipo de monitoreo encuestados participaron en las etapas y actividades de HPP, el 84.6% lo hizo en mesas informativas y preparación de propuestas; el 73.1% en la asesoría permanente; el 92.3% en los talleres; el 88.5% en las asambleas informativas; 100% en los recorridos y las votaciones, además muchos pertenecieron a las Comisiones Ciudadanas de Seguimiento de Obra y todos ellos se integraron después al Consejo Ciudadano.

El número de integrantes del equipo de monitoreo disminuyó de 2001 a 2003, de 183 a 67 miembros, reduciéndose en 63.38%; este porcentaje es mayor, si se considera que a decir de los mismos integrantes fueron de 36 a 40 los miembros constantes.

En 2001 con 183 miembros, se tenía en promedio 36.6 miembros por zona; en 2003 con 67 integrantes, en promedio se tuvo 13.4 integrantes por zona.

El número de miembros del equipo de monitoreo es muy bajo, sobre todo en 2003, si se considera que en la demarcación existen 147 unidades territoriales.

La participación del equipo de monitoreo fue más cualitativa que cuantitativa.

B) Entrega de propuestas.

No fue posible obtener la información de cuántas personas realizaron propuestas, sólo se consiguió el número de propuestas recibidas; 2001 fueron 8,234; en 2002 6,027; y en 2003 2,110.³²⁹

C) En las votaciones

En las votaciones la participación fue a dos niveles; los que votaron y los que además de votar participaron en las casillas.

1.- Voluntarios en casillas.



Casilla de votación de HPP-2003, en zona I, 31 de mayo del 2003.

³²⁹ Es posible que cada propuesta corresponda a una persona ya que la mayoría de la participación en HPP fue individual, no participaron comités vecinales, organizaciones civiles, haciéndolo pocas organizaciones sociales.

En las votaciones en algunas casillas además del personal de la delegación, se integraron para su apoyo ciudadanos voluntarios, por ejemplo en 2003 se observó que en la zona I la mayoría de los que integraban las casillas eran personal de la delegación³³⁰, mientras en la zona IV en casi todas las casillas además del personal de la delegación había de 2 a 5 ciudadanos voluntarios³³¹. En las casillas donde sólo había personal de la delegación la votación era escasa y en las que además había vecinos, la votación y ambiente eran mejor. Casi todos los vecinos que participaron en las casillas eran mujeres³³².

Voluntarios en casillas de HPP
Cuadro 3-26

Año	Numero de casillas	Vecinos en casillas de HPP
2001	350	25
2002	185	108
2003	169	412

Información proporcionada por la Coordinación de Participación Ciudadana.

La participación de ciudadanos voluntarios en las casillas fue aumentando en cada año, aunque también disminuyó el número de casillas. En 2001 casi no participaron ciudadanos en casillas³³³, en 2002 participó en promedio 0.5 ciudadanos por casilla y en 2003 es donde más ciudadanos voluntarios participaron, 2.4 por casilla.

³³⁰ *Vid.*, anexo no. 10, observación de las votaciones zona I.

³³¹ *Vid.*, anexo no. 11, observación de las votaciones zona IV.

³³² La participación de las mujeres es mayor en HPP, al menos en las casillas y equipo de monitoreo, quizás por que son ellas las que están más tiempo en la comunidad que los hombres, por lo que padecen más por la falta de servicios públicos.

³³³ Es probable que los 25 participantes en casillas hayan sido integrantes del equipo de monitoreo.



Casilla de votación de HPP-2003, en zona IV, 1 de junio del 2003.

2.- En las votaciones

En el siguiente cuadro se muestra el número de votos que obtuvo HPP durante los tres años.

Votación de Hacia un Presupuesto Participativo 2001, 2002 y 2003

Cuadro 3-27

ZONA	2001*		2002**		2003**	
	VOTOS	Porcen taje	VOTOS	Porcen taje	VOTOS	Porcen taje
I. CENTRO DE TLALPAN	3,620	31.6%	3,854	20.3%	4,622	25.6%
II. VILLA COAPA	3,040	26.5%	3,627	19.1%	3,864	21.4%
III.-PADIERNA-MIGUEL HIDALGO	1,901	16.6%	3,929	20.7%	3,443	19.1%
IV.-AJUSCO MEDIO	876	7.6%	3,911	20.6%	3,185	17.6%
V.- LOS PUEBLOS	2,035	17.7%	3,672	19.3%	2,959	16.3%
TOTAL DE VOTANTES	11,472	100%	18,993	100%	18,073	100%

Fuente: *Boletín presupuesto participativo, p. 4 y **Información proporcionada por la Coordinación de Participación Ciudadana.

Si comparamos los votos emitidos en HPP con la lista nominal, es decir, con los ciudadanos inscritos para votar en el 2000 (410,412 pers.); tenemos que en 2001 participó el 2.8% de los tlalpenses empadronados, en 2002 el 4.62% y en 2003 el 4.4%.

Es un nivel de participación bajo si se le compara con la lista nominal.

El número de votos no es despreciable si se considera que es un programa impulsado sólo por una Dir. Gral. y no un programa de todas las áreas de la administración.

A fin de comparar el número de ciudadanos que participan en las elecciones y los que lo hicieron en HPP, relacionamos los votos de HPP con los votos emitidos en las elecciones del 2000 y 2003.

En las elecciones del 2000³³⁴ se manifestó un abstencionismo del 30%, en la Delegación emitiéndose 286,257 votos. Con respecto a los votos emitidos en el 2000³³⁵, HPP representa el 4% en 2001; el 6.6% en 2002; y el 6.3% en 2003.

En el 2003³³⁶ se tuvo un abstencionismo electoral del 57.2%, emitiéndose en la demarcación 175,421 votos. Con respecto a los votos emitidos en HPP representa en 2001 el 6.53%; en 2002 el 10.82%; y en 2003 el 10.30%.

Si dividimos los votos de HPP de cada año entre las 147 Unidades territoriales tenemos que en 2001 se emitieron 78 votos por unidad territorial; 129 votos en 2002; y 122 votos en 2003. En promedio en los tres años se tuvieron 110 votos por unidad territorial.

Al respecto El Dr. Gilberto López y Rivas comentó:

“...ha sido muy difícil penetrar en toda las capas de la población y sólo un sector minoritario participa dentro de lo que podía ser esta experiencia democrática, tenemos que en los tres años anualmente han participado alrededor entre 11,000 y 20,000 personas, lo que desde el punto de vista demográfico podría ser un porcentaje reducidísimo, desde el punto de vista de la realidad podemos considerarlo aceptable, si hay 147 unidades territoriales, estamos hablado de un promedio de 150 gentes activas por unidad territorial, que ya es mucho en las actuales circunstancias, incluso tomando en cuenta los niveles de abstención de las pasadas elecciones[se refiere a las elecciones del 6 de julio del 2003 (57.2%)]”³³⁷.

Por zona en promedio en 2001 se tuvieron 2,294 votos; en 2002 3,798; y en 2003 3,614 votos.

Sin embargo, la emisión de votos cambio cada año y también en cada zona, por ejemplo en 2001 la zona con menos votos fue la IV con sólo 876, pero en 2002 aumento a 3,911, ocupando el segundo lugar en aportación de votos.

³³⁴ Elecciones federales (Presidencia de la República, Congreso de la Unión) y elecciones locales (Jefes delegaciones y Asamblea del DF)

³³⁵ Se toman en cuenta los votos en blanco y nulos

³³⁶ Elecciones locales (Jefes Delegacionales y Asamblea de Representantes del DF) el 6 de julio del 2003.

³³⁷ Vid. anexo no. 3, entrevista al Dr. Gilberto López y Rivas, Jefe Delegacional.

El día de elecciones se observó que el nivel de participación vario en la misma unidad territorial³³⁸, por ejemplo en la zona 4 ruta 1, se encontró la urna con menos votos, 22 y la urna con más votos 320.

3.3.4.2 PARTICIPACIÓN EN HPP, ELECTORES, MARGINALIDAD Y NIVEL DE ESTUDIOS

3.3.4.2.1 ELECTORES Y PARTICIPACIÓN EN HPP

Electores, marginalidad y votos en HPP.

Cuadro 3-28

Zona	% de electores	Grado de marginalidad*	% promedio participación en las votaciones, en los tres años de HPP
I	29.5	3.69	25.8
II	19.5	4.54	22.3
III	25.4	2.75	18.8
IV	9.6	1.62	15.2
V	16.1	1.74	17.7
Total	100	2.90**	100

Elaboración propia con datos proporcionados con la Coordinación de Participación Ciudadana.

*1 el más alto nivel de marginalidad y 5 el mas bajo.** El promedio de marginalidad.

La zona I con el mayor número de electores, fue la que más votos aportó en los tres años de HPP.

La zona II con el tercer lugar en electores, aportó el segundo lugar en votos.

La zona III la segunda con más electores, contribuyó con el tercer lugar en votos.

La zona IV con el quinto lugar de electores, aportó el quinto lugar en votos.

La zona V con el cuarto lugar de electores, ocupó el cuarto lugar en votos.

En la zona I , IV y V hay una relación directa entre el número de electores y el número de votos en HPP aportados, es decir, que a más electores más votos y a menos electores menos votos. Hay una correspondencia directa entre el número de electores con el número de votos en HPP.

Esto no sucedió en la zona II y III; a pesar de que la zona II ocupa el tercer lugar en electores fue la segunda en aportar más votos y la zona III al ser el segundo lugar en electores aportó el tercer lugar en votos.

³³⁸ Vid., apartado 3-11 del apartado 3.2.2, donde se aprecia cuantas unidades territoriales componen cada una de las zonas.

Sin embargo, podemos afirmar que a nivel general hay una correspondencia por zona entre el número de electores y los votos de HPP, ya que las zonas más pobladas aportaron la mayor cantidad de votos y las menos pobladas menor cantidad de votos.

3.3.4.2.2 PARTICIPACIÓN Y MARGINALIDAD

La zona I, la segunda menos marginada fue la que más votos aportó en los tres años de HPP.

La zona II con el nivel más bajo de marginalidad , contribuyó con el segundo lugar en votos.

La zona III, con una marginalidad por abajo de la media, aportó el tercer lugar en votos.

La zona IV, con el índice más alto de marginalidad dio el cuarto lugar en votos.

La zona V, con un índice de marginalidad casi igual al de la zona IV, contribuyó con el cuarto lugar en votos.

La zona I y II con menor grado de marginalidad aportaron mayor cantidad de votos que la zona IV y V con mayor grado de marginalidad.

Las zonas menos marginadas aportaron la mayor cantidad de votos y las más marginadas menor cantidad de votos. Sin embargo no hay que perder de vista que las menos marginadas tienen más población y las más marginadas tienen menos población.

En HPP a mayor marginalidad no implicó mayor participación.

3.3.4.2.3 LA PARTICIPACIÓN Y NIVEL DE ESTUDIOS

Participación y nivel de estudios

Cuadro 3-29

Participación HPP (2003)	Estudios					Total
	Sin estudios	Primaria	Secundaria	Bachillerato	Licenciatura	
Si	-	-	4	5	12	21
No	2	11	22	23	21	79
Total	2	11	26	28	33	100

Al relacionar el nivel de estudios con la participación en HPP, se observó lo siguiente:

El 61% de las personas encuestadas tienen nivel de estudios mínimo de bachillerato. En 2003, de las 33 personas con licenciatura 12 participaron en HPP y de 28 personas con

bachillerato sólo 5 lo hicieron, lo que refleja que de las personas que sí participaron en el programa de HPP en 2003 el 57.1% tienen licenciatura, el 23.8% bachillerato y el 19.1% secundaria, personas sin estudios no participaron. La mayoría de las personas que participan en HPP tienen estudios mínimos de bachillerato.

Esto también se observa en la participación del Equipo de Monitoreo, donde el 23.1% de los 26 encuestados tiene bachillerato; el 53.8% licenciatura; y el 3.8% maestría.

En conclusión, no todas las personas que tienen estudios mínimos de bachillerato participan, pero las que participan en HPP la mayoría tiene estudios mínimos de bachillerato.

3.3.5 SOBRE LA CONTINUIDAD DE HPP

Una de las principales inquietudes tanto de las autoridades delegaciones salientes como del equipo de monitoreo, se manifiesta en torno a la continuidad del programa HPP.

Al preguntarles a los integrantes del equipo de monitoreo de qué dependía la continuidad del programa, tenemos:

Cuadro 3-30

Equipo de monitoreo

¿De qué depende la continuidad de Hacia un presupuesto participativo?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	De la voluntad política de la próxima administración	17	65.4	68.0	68.0
	De la institucionalización del programa	3	11.5	12.0	80.0
	De la participación ciudadana	5	19.2	20.0	100.0
	Total	25	96.2	100.0	
Missing	System	1	3.8		
Total		26	100.0		

El 65.4% consideró que depende de la voluntad política de la próxima administración, el 19.2% de la participación ciudadana, el 11.5% de la institucionalización del programa y el 3.8% no contestó.

Para el Dr. Gilberto López y Rivas la continuidad del programa de presupuesto participativo, depende:

“(…) De dos factores, uno, de la voluntad política del que venga, en este caso de Carlos Imaz de seguir con el presupuesto participativo y por otro lado, si nosotros tuvimos éxito la

propia ciudadanía se lo va a exigir, son esos dos factores primordiales, si la ciudadanía lo demanda, lo exige, lo pone en práctica y si hay la voluntad política del que viene seguirá, de no ser así se perderá”³³⁹.

La misma opinión tenía el Ing. Roberto Morales:

“De que Imaz venga convencido de que hay que continuarlo, pero no depende nada más de él, por que se dejó esa semillita, ese capullo que va creciendo; ya hay ciudadanos que exige que se continúe, el problema es cuál va a ser la voluntad política de continuar, parece ser que a Imaz no le queda otra más que continuarlo pero lo puede transformar en cualquier cosa...”³⁴⁰

Al preguntarle al Dr. Carlos Imaz, si su administración le daría continuidad a HPP manifestó:

“...nosotros sin renunciar al enunciado con el cual estamos de acuerdo tenemos que hacer la revisión crítica de esto, para empezar, tenemos que cambiar el nombre porque las cosas se asocian a nombres,... lo que nosotros tenemos que hacer es ir a invertir el proceso, el presupuesto participativo tiene que ser resultado del diagnóstico, en primer lugar no hay diagnósticos comunitarios y la reflexión de ese diagnóstico dé lo que es posible financiera y técnicamente; donde incluso podemos estar o no de acuerdo gobierno o ciudadanía, pero tenemos la obligación de ir a dar la cara y dar nuestra opinión, ...queremos ir a una lógica inversa que le estamos llamando planeación democrática, en realidad está tomando el espíritu original del presupuesto participativo, sólo que la gente ya asocia presupuesto participativo a esa encuestita que se hace una vez al año y del cual ven al final muy magros resultados, vamos a discutir con las comunidades las necesidades ponderarlas en términos de las posibilidades que nosotros tenemos y no engañar a las comunidades, un presupuesto participativo tiene que ponderarse qué podemos hacer, ...lo que queremos hacer es territorializar el presupuesto de manera tal que tengamos una magnitud para las propias comunidades, no para ver que pides sino que se necesita y que tenemos para resolver. Hay cosas que no se deben consultar es obligación nuestra, meter el agua es obligación, no necesitamos preguntarles cada año si quieren que le pongamos el agua ya sabemos que sí, nos van ha decir que es la prioridad, ...Estamos invirtiendo el proceso, si queremos que la gente siga participando, que nos sigan vigilando el recurso que sigan definiendo la utilización del recurso, pero con una responsabilidad que va más allá de cada uno de los territorios, ...Como esta funcionando el proceso no nos sirve, no nos agrega nada, no nos articula comunidad, no permite priorizar, vamos a ir en esa lógica de planeación democrática con la idea de ir articulando, discutiendo, promoviendo con las comunidades, cosas que realmente resuelvan”³⁴¹.

La respuesta de Dr. Carlos Imaz es clara, no se seguirá desarrollando el programa de HPP en la delegación, se impulsará otro tipo de participación que él denomina *planeación democrática*.

³³⁹ Vid., anexo no. 3, entrevista al Dr. Gilberto López y Rivas, Delegado, Jefe Delegacional en Tlalpan.

³⁴⁰ Vid., anexo no. 4, entrevista al Ing. Roberto Morales Noble, Dir. Gral. de Enlace Territorial.

³⁴¹ Vid., anexo no. 5, entrevista al Dr. Carlos Imaz Gispert, Jefe Delegacional Electo en Tlalpan para 2003-2006.

No es objeto de este tema indagar si el Dr. Imaz y el Dr. Gilberto López pertenecen a la misma corriente dentro del PRD, de hecho éste último renunció en julio de 2003 al PRD, pero es evidente que no.

La continuidad de un programa depende básicamente de tres factores: El más importante, de la voluntad política la administración entrante y el segundo, de que gane el mismo grupo dentro del partido la próxima administración³⁴² o bien del éxito que el programa obtenga.

Es difícil que la presión de la participación ciudadana le dé continuidad a HPP, sobre todo por la forma y número en que se encuentra constituido el Consejo Ciudadano³⁴³.

3.4 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO.

3.4.1 LA NORMATIVIDAD

3.4.1.1 EL ESTATUTO DE GOBIERNO

El Estatuto de Gobierno del DF, en su artículo 22 menciona la importancia de la participación ciudadana en la elaboración de propuestas a los problemas de interés público, en la capacitación y educación para el desarrollo de una cultura democrática, dice:

“La participación ciudadana se desarrollará tanto en forma individual como colectiva, a tal efecto se establecerán las normas, los programas y las acciones para fomentar la organización ciudadana en torno a la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas para la solución de problemas de interés público y para el intercambio de opiniones sobre los asuntos públicos de la Ciudad en general. La participación ciudadana contribuirá a la solución de problemas de interés general y el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse, de conformidad con las leyes aplicables³⁴⁴, la utilización de los medios para la información, la difusión, la

³⁴² El 25 de julio del 2003 se realizó audiencia pública del presupuesto participativo en la Delegación Miguel Hidalgo, presidida por el Jefe Delegacional el C. Arne aus den Ruthen Haag, con la presencia de Fernando Aboitiz, Delegado electo. Este último se comprometió a realizar la obra que ganó la audiencia, de hecho con su presencia en el acto garantizaba la continuidad del programa. Sin embargo al terminar el acto, le pregunte a Fernando Aboitiz que si le daría continuidad al programa de presupuesto participativo como se encontraba actualmente diseñado, contestándome que sí. En la Miguel Hidalgo el hecho que haya ganado el mismo partido si le dio continuidad al programa, también es posible que ambos sean parte del mismo equipo dentro de partido, PAN.

³⁴³ *Vid.*, apartado 3.3.2.3.3, sobre el Consejo Ciudadano, esta instancia no tuvo representatividad.

³⁴⁴ En este caso corresponde basarse en la Ley de Participación Ciudadana.

capacitación y educación, así como para el desarrollo de una cultura democrática de participación ciudadana”³⁴⁵.

Sin embargo la participación ciudadana en la distribución del presupuesto, queda excluida, siendo facultad exclusiva del Jefe de Gobierno, en el artículo 46, del mismo Estatuto, fracción III señala: “la facultad de iniciativa respecto de la ley de Ingresos y el Presupuesto corresponde *exclusivamente* [subrayado mío] al Jefe de Gobierno del Distrito Federal”³⁴⁶, el mismo artículo fracción IV inciso a número 1 dice “a) No podrán ser objeto de iniciativa popular las siguientes materias: 1. Tributaria o fiscal así como de Egresos del Distrito Federal”³⁴⁷

El artículo 68 del Estatuto señala que a través de plebiscito el Jefe de Gobierno podrá consultar a los electores para que aprueben o rechacen actos o decisiones de gobierno, sin embargo en su fracción I inciso a, dice “I. No podrán someterse a plebiscito, los actos o decisiones del Jefe de Gobierno relativos a: a) Materias de carácter tributario o fiscal así como de egresos del Distrito Federal”³⁴⁸

A pesar de que el Estatuto de Gobierno habla del desarrollo de una cultura de participación ciudadana, en donde los ciudadanos, participen en los problemas de interés general, este mismo excluye la participación ciudadana en la distribución del presupuesto, reservándolo de manera exclusiva al Jefe de Gobierno del Distrito Federal con aval o aprobación de la Asamblea Legislativa.

La decisión en la distribución del presupuesto queda contemplada como una facultad del Estado, adjudicada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en ese sentido se alude a lo que dice Pablo González Casanova “El Estado es el poder de disponer de la economía”³⁴⁹.

³⁴⁵ “Estatuto de gobierno del Distrito Federal” *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 1º. de agosto de 1994, p. 24, y “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 18 de noviembre de 1999.

³⁴⁶ *Ibid.*, p.31.

³⁴⁷ *Ibid.*

³⁴⁸ *Ibid.*, p. 38.

³⁴⁹ *Loc. Cit.*, cap. 1

3.4.1.2 PROCESO DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO EN UNA DELEGACIÓN

Retomando a Juan Ugarte, el presupuesto es “...el cálculo de los ingresos que el Estado espera recaudar mediante la aplicación de su sistema legal tributario y, por otro lado, una autorización para poder ejercer los respectivos gastos, determinando prioridades.”³⁵⁰

Este cálculo y autorización de los ingresos en el DF se le denomina Programa Operativo de la Administración Pública del DF y en las Delegaciones Programa Operativo Anual (POA), el cual lleva todo un proceso contemplado en la legislación.

El POA es el presupuesto delegacional y se compone de conceptos, partidas, actividades, programas. Considera los recursos que cada una de las áreas de una delegación requiere conforme a las metas de trabajo establecidas. La planeación de las necesidades de los recursos se debe presentar a más tardar en el mes de septiembre, para que se puedan ejecutar el año próximo inmediato.

En lo interno de una delegación, cada área (Direcciones Generales, Coordinaciones y áreas operativas) elabora una propuesta de POA, que responde a metas de gobierno, esta propuesta es revisada y aprobada por la Dirección General de Administración y por el Jefe delegacional. Se integra el POA de todas las áreas y se envía a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal para ser examinada, ésta puede hacer observaciones a la propuesta de la delegación de acuerdo con el total de los recursos con los que cuenta para las 16 delegaciones y demás instancias de gobierno, tomando los techos o límites presupuestales que tiene para cada uno de los conceptos.

La Secretaría de Finanzas una vez hecha la valoración de la propuesta, la envía nuevamente a la delegación para que haga las consideraciones y ajustes necesarios.

Una vez realizados los ajustes, la delegación entrega nuevamente la propuesta a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, la cual realiza los cambios necesarios para ajustar las partidas sobre la base de los recursos con los que cuenta.

La propuesta de Programa Operativo de la Administración Pública del Distrito Federal es presentada por el Jefe de Gobierno a la Asamblea Legislativa, en esta fase el proyecto de la delegación es nuevamente modificado.

³⁵⁰ Juan Ugarte, *Loc. Cit.* apartado 1.3.2

En la Asamblea Legislativa a través de la Comisión de Hacienda Pública, Presupuesto y Cuenta Pública, evalúa los procedimientos técnicos y operativos del programa para verificar que se éstos cumplan con la normatividad y que los montos se justifiquen socialmente. Una vez que la Asamblea aprueba el programa, se publica en la Gaceta Oficial del DF.

Cada POA delegacional forma parte del Programa Operativo de la Administración Pública del Distrito Federal.

Es importante mencionar que la aprobación del endeudamiento del Gobierno del DF es facultad de la Cámara de Diputados³⁵¹.

En ese sentido, en el manual de apoyo elaborado por la delegación Tlalpan se menciona:

“...la Delegación presenta su propuesta del POA, pero no es la única instancia de gobierno que participa en su aprobación, por lo que se requiere hacer varios ajustes antes de su versión final. Conocer el curso que sigue el Presupuesto de la Delegación nos permite ubicar las posibilidades y tiempos con los que contamos para incorporar a la población en este proceso”³⁵².

Es importante mencionar que la elaboración del presupuesto (POA) en las delegaciones es difícil, complicado y tortuoso. Como se dijo arriba, cada área de las Direcciones Generales debe elaborar su proyecto de presupuesto, pero no existe conocimiento ni capacitación sobre la normatividad para su elaboración, se sale al paso, llenando formatos conforme al año anterior y pidiendo los mismos o un poco más de recursos. Además de que su elaboración se exige con urgencia. Por tanto las propuestas de presupuesto, la mayoría de las veces se hacen al vapor, sin diagnóstico y sin planeación de las actividades.

Dada la urgencia con la que se solicita y lo complicado que resulta su elaboración, es difícil que las Direcciones Generales se coordinen para la planeación de actividades.

³⁵¹ La iniciativa de Reforma Política del DF, contempla que esta se considere una facultad de la Asamblea Legislativa del DF.

³⁵² “Hacia un presupuesto participativo. ¡juntos decidamos! ”. *Manual de apoyo*, 2001, p. 10.

3.4.1.3 LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DF.³⁵³

Como la ley de participación ciudadana no contempla una participación amplia, se le preguntó al Ing. Roberto Morales qué fundamentación legal le dieron al programa HPP:

“Principalmente la ley de participación ciudadana, establece que el Jefe Delegacional puede llamar a una consulta ciudadana para normar sus criterios de su actuación. La definición de la priorización es una consulta ciudadana. Se utilizó para bien, la ambigüedad de la ley de participación ciudadana”³⁵⁴.

La Consulta Vecinal es contemplada por la Ley de Participación Ciudadana como un instrumento de participación, donde los vecinos pueden hacer propuestas de solución al delegado de los problemas colectivos del lugar donde viven, sin embargo, como se mencionó anteriormente, la decisión en la distribución de los ingresos presupuestales queda excluida de la participación ciudadana, el programa más que basarse en la normatividad, se basa o depende de la voluntad política del Jefe Delegacional.

3.4.2 FUENTE DE LOS RECURSOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

Aunque esta investigación no tiene por objeto analizar los ingresos sino la forma de la distribución de los egresos, es importante tener presente de manera general las fuentes de financiamiento del Gobierno del Distrito Federal (GDF).

³⁵³ Esta ley se analiza en el apartado 3.3.1.1

³⁵⁴ *Vid.*, anexo no. 4, entrevista al Ing. Roberto Morales Noble, Dr. Gral. de Enlace Territorial 2000-2003.

Fuente de ingresos para los ejercicios fiscales 2001, 2002 Y 2003.
(millones)

Cuadro 3-31

Concepto	2001		2002		2003	
	Monto millones	%	Monto millones	%	Monto millones	%
Impuestos	13,426	19	13,970	17.9	15,601	20
Contribuciones de mejoras		0	14	0.02	16	0.03
Derechos	5,354	7.6	5,466	7.1	5,644	7.4
Contrib. no contempladas		0		0		0
Accesorios de las contribuciones	488	0.7	584	0.7	336	0.5
Productos	755	1.06	7,203	9.2	7,990	10.2
Aprovechamientos	6,949	9.8	998	1.2	578	0.7
Amp. base de contrib. y fiscalización					1,277	1.6
Particip. de Coord. Fiscal con la Fed.	4,822	6.8	5,253	6.7	6,551	8.4
Participaciones en Ingresos Federales	22,572	31.9	25,516	32.7	23,595	30.2
Trasferencias federales			5,868	7.5	6,106	7.8
Organismos y empresas			6,832	8.8	6,205	8.0
Adeudos de ejerc. Fisc. Anter. (Adefas)	700	0.9	700	0.9	900	1.1
Endeudamiento autorizado	5,500	7.7	5,000	6.4	3,000	3.8
Otros ingresos	10,137	14.3				
Productos Financieros			552	0.7	170	0.2
TOTAL	70,706	100	77,962	100	77,974	100

Elaboración propia con datos de la Ley de ingresos del Distrito Federal para los ejercicios fiscales; 2001, 2002 y 2003³⁵⁵

Los impuestos aportan el 20%, es decir la quinta parte, como fuente de financiamiento del GDF.

Los recursos federales que comprenden los conceptos de participación de los ingresos federales y transferencias federales, significaron en el 2002 el 40.21% de los ingresos y para el 2003 el 38.9%, si a éstos conceptos le agregamos el de participaciones por actos de coordinación fiscal con la federación, tenemos que los tres conceptos, significan para el 2002 el 46.9% de los ingresos y para el 2003 el 46.5%; es decir, casi la mitad de los ingresos del Gobierno del Distrito Federal, en estos dos años, provienen de recursos federales.

El concepto de productos aportó en el 2001 el 1.06% de los ingresos, aumentando en 2002 a 9.23% y en 2003 al 10.25%.

³⁵⁵ “Ley de ingresos del Distrito Federal para el ejercicio Fiscal 2001” *Gaceta oficial del Distrito Federal*. Décima época No. 227, 31 de diciembre del 2000. 2-6p; “Ley de ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2002” *Gaceta oficial del Distrito Federal*. Décima primer época no. 158, 31 de diciembre del 2001. 3-7p. y “Ley de ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2003” *Gaceta oficial del Distrito Federal*. No. 173, 31 de diciembre del 2002, pp1-10.

El rubro de organismos y empresas aportaron en 2002 y 2003 el 8%. El concepto de Derechos del 2001 al 2003 más del 7%.

Los ingresos por autorización de endeudamiento han variado en el 2001 fue el 0.99% de los ingresos totales, en 2002 el 6.41% y en 2003 el 3.8%. Los demás conceptos tienen aportaciones menores.

Es importante mencionar que estos ingresos, no son los que percibió el GDF, sino los que aprobó la Asamblea Legislativa del DF.

3.4.3 EGRESOS EN EL DISTRITO FEDERAL

Con respecto a las erogaciones, en el Distrito Federal, en el cuadro 3-32, se pueden apreciar los montos y porcentajes que aprobó la Asamblea Legislativa, en el 2001, 2002 y 2003, conforme a la estructura (por instituciones) de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal.

Con respecto a la distribución de los ingresos por instituciones, la Administración Pública Central, que comprende entre otras, a las Secretarías y la Jefatura de Gobierno, se le asignaron entre el 2001 y 2003 arriba del 40% de los ingresos totales. A las delegaciones en los tres años se les asignó en promedio el 22% de los recursos totales.

Las Entidades (de transporte, vivienda, educación, salud, asistencia social, cajas de previsión, medio ambiente, obras y servicios, fomento social, turístico y económico, mujeres, entre otros), en promedio en estos tres años se les asignó el 24% de los ingresos.

Como se puede apreciar en el gráfico 3-4, los tres rubros anteriores (administración pública central, las delegaciones y las entidades), absorbieron en el 2001 el 86.75% de los ingresos, en el 2002 el 87.75% y en 2003 disminuyó a 79.25%, observándose una disminución con respecto al año anterior de más de ocho puntos porcentuales. En promedio a estos tres rubros se les asigna el 80% de los ingresos proyectados en estos tres años.

Después de estos tres rubros, el costo financiero de la deuda –por la deuda del sector central y las entidades– y el pago de Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS) son a los que se les asignan más recursos, en el 2001 fue el 7.5%; 2002 el 6.57% y en el 2003 bajo a 4.6%.

Erogaciones del Presupuesto de Egresos del DF para el 2001, 2002 y 2003
conforme a la estructura administrativa.
(millones de pesos)

Cuadro 3-32

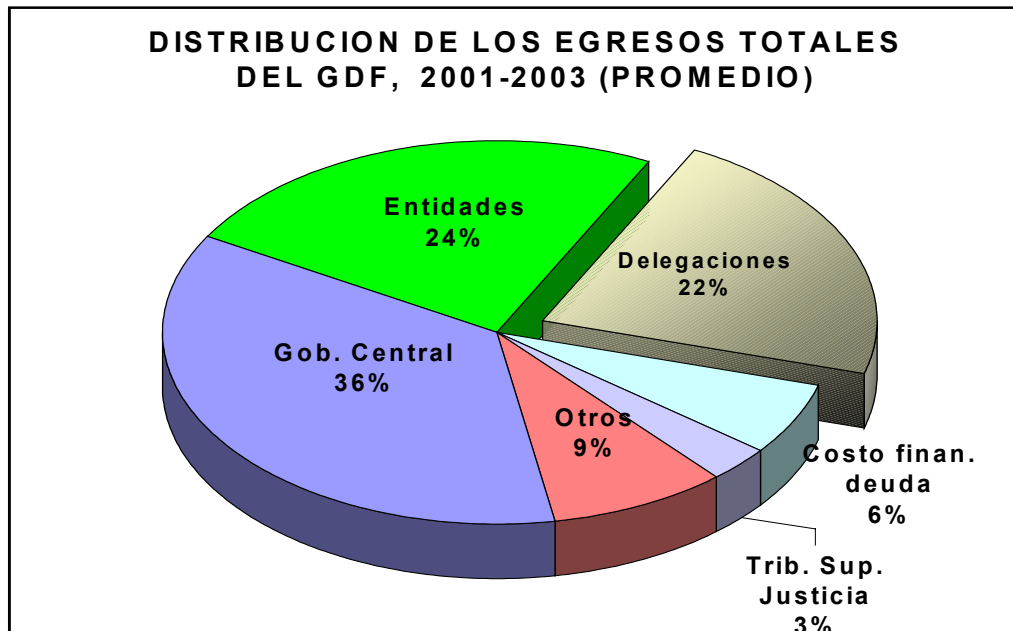
Concepto	2001		2002		2003	
	Monto millones	%	Monto millones	%	Monto millones	%
Admón. Pública Centralizada	30,294	42.8	34,641	44.4	22,397	28.7
Delegaciones	16,680	23.6	15,851	20.3	17,567	22.5
Entidades	14,366	20.31	17,818	22.8	21,834	28
Ciencia, Tec., Juventud Amb. y del Orden Territorial del DF. ley de Antidisc. y Inform. y trans. suburbano.	200	0.28	173	0.2	-	-
Órganos desconcentrados					1,395	1.8
Policía Auxiliar					3,868	4.9
Policía bancaria e indus.					2,032	2.6
Asamblea	584	0.82	655	0.84	688	0.9
Contaduría Mayor de Hda. de la Asamblea	134	0.19	142	0.18	155	0.2
Tribunal Superior de Jus.	1,906	2.70	2,105	2.7	2,302	2.9
Con. De la Judicatura del Tribunal Superior Justicia	87	0.12	98	0.13	105	0.1
Inst. Electoral del DF	678	0.96	759	0.97	1,278	1.6
Tribunal Electoral del DF	116	0.15	123	0.16	134	0.17
CDH del DF	117	0.16	129	0.16	182	0.23
Tribunal de lo Contén. Admvo del DF.	121	0.17	163	0.21	211	0.28
Junta Local Conciliación y Arbitraje DF	146	0.21	177	0.23	197	0.26
Costo Financiero de la deuda del Sector Central	3,839	5.43	3,971	5.09	2,797	3.6
Cto finan de la deuda correep. a las entidades paraestatales	891	1.26	745	0.96	789	1.02
Pago de Adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS)	542	0.8	405	0.52	34	0.04
TOTAL	70,706	100	77,962	100	77,974	100

Elaboración propia con datos de los Decretos de presupuesto de egresos del Distrito Federal para los ejercicios fiscales; 2001, 2002 y 2003.³⁵⁶

³⁵⁶ “Decreto presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal del año 2001” *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Décima época No. 227, 31 de diciembre del 2000, pp. 7-25; “Decreto presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal del año 2002” *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Décima primera época No. 158, 31 de diciembre del 2001, pp. 8-25. y “Decreto presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal del año 2003” *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. No. 173, 31 de diciembre del 2002, pp. 11-57.

En el gráfico 3-4 se observa que en promedio del 2001-2003 el costo de pago de la deuda pública del DF, representa el 6% de los gastos, es alto si se considera que sólo cubre pago de intereses y no amortizaciones de deuda, además representa más de una cuarta parte de lo que se asigna a las delegaciones y es cinco veces lo que se asigna a Tlalpan.

Gráfico 3-4



En el 2003, resaltan los conceptos de la policía auxiliar y la policía bancaria e industrial, asignándoles el 5% y 2.6% respectivamente, asignándole el gobierno central asigna un monto considerable a la seguridad pública de la ciudad.

En el 2003, por ser año electoral, aumentan considerablemente los recursos para el Instituto Electoral del Distrito Federal, del total de asignaciones a este instituto, el 43% corresponde al pago de prerrogativas a los partidos políticos.

Hasta aquí tenemos los montos de asignación que realiza el GDF a las distintas instancias, no es ámbito de este trabajo indagar los criterios de esta distribución, sino tener conocimiento de ella.

3.4.4 RECURSOS ASIGNADOS A TLALPAN Y DEMAS DELEGACIONES.

Las delegaciones obtienen su financiamiento básicamente de tres fuentes:

Recursos federales.

Recursos asignados por el GDF.

Recursos de deuda y crédito.

Cada una de ellas tiene su propia normatividad y procedimientos.³⁵⁷

En el siguiente cuadro se aprecian los montos asignados para las delegaciones en los tres años, resaltándose Tlalpan.

Erogaciones del Presupuesto de Egresos del DF a las delegaciones
para el 2001, 2002 y 2003.
(millones de pesos)

Cuadro 3-33

Delegación	2001		2002		2003	
	Monto millones	%	Monto millones	%	Monto millones	%
Álvaro Obregón	1,156	6.9	1,112	7	1,197	6.8
Azcapotzalco	854	5.1	758	4.7	959	5.5
Benito Juárez	844	5.1	732	4.6	860	4.9
Coyoacán	1,012	6.1	1,000	6.3	1,115	6.4
Cuajimalpa	484	2.9	483	3.1	527	3.
Cuauhtemoc	1,677	10.1	1,438	9.1	1,558	8.8
Gustavo A. Madero	1,995	11.9	1,896	11.9	2,055	11.7
Iztacalco	792	4.7	781	4.9	853	4.8
Iztapalapa	2,270	13.6	2,131	13.4	2,308	13.1
Magdalena Contreras	509	3.1	478	3	515	2.9
Miguel Hidalgo	1,028	6.2	978	6.1	1,148	6.5
Milpa Alta	481	2.9	496	3.1	536	3.1
Tlahuac	661	2.5	659	4.1	712	4.1
TLALPAN	984	5.9	980	6.2	1,067	6.1
Venustiano Carranza	1,173	7	1,100	6.9	1,224	6.9
Xochimilco	751	4.5	822	5.2	925	5.3
Total	16,680	100	15,851	100	17,567	100

Elaboración propia con datos de los Decretos de presupuesto de egresos del Distrito Federal para los ejercicios fiscales; 2001, 2002 y 2003.³⁵⁸

³⁵⁷ En el cuadro 3-31 se pueden observar los conceptos que constituyen las fuentes de ingreso del Gobierno del Distrito Federal, y su distribución a las delegaciones y demás instituciones.

³⁵⁸ “Decreto presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal del año 2001” *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Décima época No. 227, 31 de diciembre del 2000, pp. 8-9; “Decreto presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal del año 2002” *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Décima primera época No. 158, 31 de diciembre del 2001, pp.9-10. y “Decreto presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal del año 2003” *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. No. 173, 31 de diciembre del 2002, p. 13.

A Tlalpan se le asignaron en 2001 \$984 millones de pesos, representando el 5.90% del total de los egresos asignados a las delegaciones, en 2002, el monto disminuyó a \$980 millones de pesos, en el 2003 se tiene una disminución con respecto al año anterior con respecto a la participación total pero en términos de recursos un aumento, asignándole \$1,067 millones de pesos .

En promedio Tlalpan obtiene el 6% de los ingresos asignados a las delegaciones. En 2003 recibió el 1.36% de los ingresos totales del GDF.

Gráfico 3-5



Tlalpan ocupa el lugar número 8 en la asignación de recursos, siendo Iztapalapa la que más recibe y La Magdalena Contreras la número 16, la que menos recursos recibe.

Esta asignación de recursos es la aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sin embargo, los montos pueden variar, esto depende del cumplimiento de las proyecciones de ingreso.

La forma en que se distribuyen los recursos asignados por la Asamblea Legislativa a Tlalpan es la siguiente:

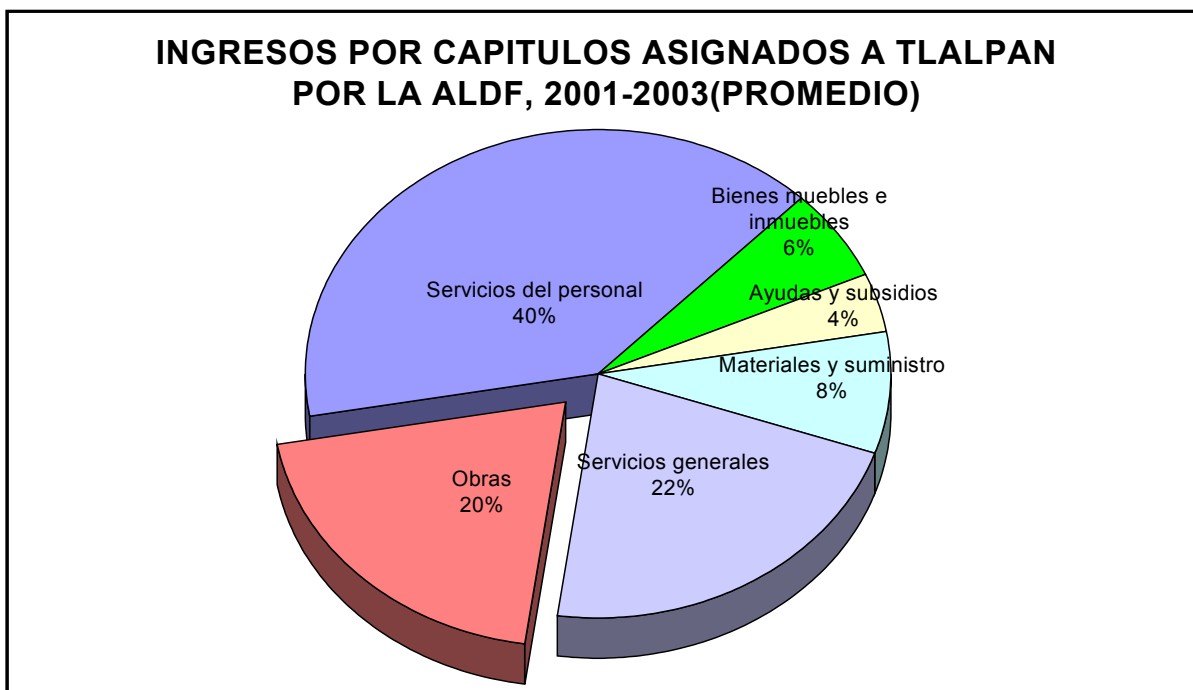
Recursos Asignados a Tlalpan por la Asamblea Legislativa 2001-2003.
(millones de pesos)

Cuadro 3-34

Capitulo	Concepto	2001	%	2002	%	2003	%
1000	Serv. del personal	363	37	402	41	439	41
2000	Materiales y suministro	76	8	49	5	85	8
3000	Serv. Generales	218	22	154	16	220	21
4000	Ayudas y subsidios	77	8	81	8	30	3
5000	Bienes muebles e inmuebles	55	6	40	4	114	11
6000	Obras	193	20	258	26	176	17
TOTAL DE MONTO DELEGACIONAL		984	100	988	100	1,067	100

Elaboración propia con datos proporcionados por la JUD de Control Presupuestal de la Dirección General de Administración de Tlalpan.

Gráfico 3-6



El capítulo que más recursos recibió en el periodo 2001-2003 fue Servicios de Personal que en promedio represento el 40% del total de los recursos, éste comprende los salarios de los trabajadores de base, eventuales, honorarios y de estructura.

El segundo capítulo con más recursos asignados en esos tres años fue Servicios Generales, 22% en promedio. El tercer capítulo fue Obras con el 20% en promedio siendo

el capítulo de donde provienen los recursos del programa Hacia un Presupuesto Participativo.

A los capítulos restantes de materiales y suministro; bienes muebles e inmuebles; y ayudas y suministros, en promedio se les asignó en esos tres años el 7.5%, 6% y 4%, respectivamente.

El gráfico 3-6 muestra que un alto porcentaje del presupuesto se asigna a gastos de operación o gasto corriente, como salarios al personal, al pago de servicios como luz, agua, teléfono, situaciones de emergencia, además de los rubros para la construcción, servicios urbanos y programas sociales.

3.4.5 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO EN “HACIA UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO”.

Para Retchkiman antes de asignar los recursos es necesario definir y determinar las necesidades públicas, aclarando que éstas solo las cubre el Estado, mediante el mecanismo del presupuesto.³⁵⁹

Plantea que las necesidades colectivas, se deben determinar mediante procesos políticos, donde los ciudadanos deberían ser consultados sobre los distintos programas y planes impositivos y votar por el que más les convenga.

Recordemos que Retchkiman define las necesidades colectivas como las que se satisfacen en conjunto, no puede cobrarse un precio por su satisfacción además no les es aplicable el principio de exclusión³⁶⁰.

Los ciudadanos en el programa Hacia un Presupuesto Participativo (HPP), no manejaron montos presupuestales, su participación se enfocó a determinar las necesidades sociales o colectivas de obra, básicamente de su unidad territorial³⁶¹.

En relación con la priorización de las necesidades básicas por los ciudadanos, en la encuesta, el 91.9% manifestó conocer los principales problemas de la delegación, tan sólo el 8.1% dijo no conocerlos.

³⁵⁹ *Vid., apartado 1.3.2.1*

³⁶⁰ Benjamín Retchkiman, *Loc. Cit.*, apartado 1.3.2.1

³⁶¹ *Vid., apartado 3.2.4 sobre el proceso de participación.*

La mayoría ubicó a la inseguridad pública como el principal problema, después la falta de servicios públicos³⁶², en tercer lugar el desempleo, en cuarto el transporte público, en último, la falta de vivienda.

Los integrantes del equipo de monitoreo ubicaron en el mismo grado de importancia la problemática de la delegación.

HPP, se enfocó básicamente a la construcción de infraestructura básica urbana, debido a la problemática generada por la falta de servicios públicos.

Las necesidades sociales de obra pública que determinó HPP³⁶³, sólo se pueden cubrir, como dice Retchkiman, mediante el mecanismo de presupuesto, es decir, aunque son empresas privadas quienes las realizan, la delegación con el presupuesto, cubre sus costos para la satisfacción colectiva de la comunidad.

Se preguntó en la encuesta si contaban en su comunidad con los servicios de agua potable, drenaje, pavimentación y banquetas:

El 90.2% de los encuestados manifestó contar con agua potable, el 93% con drenaje, el 82% con pavimentación, el 77% con banquetas.

De los integrantes del equipo de monitoreo el 84.6% dijo contar con pavimentación, el 69.2% con drenaje y el 61.5% con banquetas.

Se observan diferencias importantes de las respuestas de la encuesta con las del equipo de monitoreo sobre todo con respecto al drenaje y banquetas, que es la infraestructura que más requiere la delegación.

Con HPP se desarrolló infraestructura urbana básica, las obras que más se construyeron fue pavimentación, ampliación conservación y mantenimiento de la carpeta asfáltica, ampliación de la red de agua potable, drenaje, banquetas, guarniciones, resumideros, barniz e impermeabilización de azoteas en unidades habitacionales.

No se aplicó todo el presupuesto de Tlalpan al Programa Hacia un Presupuesto Participativo, por un lado; un porcentaje muy alto se emplea para cubrir gastos de operación

³⁶² Manifestando de manera general los servicios públicos desde la recolección de basura, la falta de abasto de agua como la construcción de obra pública.

³⁶³ Prácticamente fueron obras de infraestructura básica como pavimentación, construcción de banquetas, reencarpetados, drenaje, etc.

como salarios, gastos fijos, gastos de mantenimiento etc.,³⁶⁴ y por el otro, no se integraron todas las áreas delegacionales al programa.

Sólo un porcentaje del presupuesto de obras se asignó a HPP³⁶⁵, como comentó el Dr. Gilberto López y Rivas, Jefe Delegacional:

“... se tiene que dejar un espacio para obras por administración, obras que lleva a cabo la delegación *per se*, porque podemos poner a votación unas cosas y otras no, el gobierno tiene que actuar haya o no participación de los ciudadanos, hay áreas donde no le vamos a preguntar al ciudadano si lo hacemos o no lo hacemos, por ejemplo la conducción a un drenaje, la reparación de edificios públicos, hay muchísima obra pública que no requiere de una opinión de la ciudadanía y es la que dejamos a un lado, tenemos que tener también un resguardo para obras de emergencia, necesarias y contingentes, siempre hubo un colchón para eso”³⁶⁶.

ACLARACIÓN METODOLOGICA.

Para analizar una de las variables de la hipótesis principal en torno al impacto de la participación ciudadana mediante, el programa Hacia un Presupuesto Participativo (HPP), en los montos del presupuesto, se consideraron el presupuesto total, el presupuesto del capítulo de obras y la forma en que éste se distribuyó.

Para efectos de comparación se retomaron 2000 y 2001, dos años inmediatos anteriores donde no hubo presupuesto participativo y, 2002 y 2003 en los que se desarrolló el programa de Hacia un Presupuesto Participativo, ello con la finalidad de indagar y comparar si la participación ciudadana influyó en la asignación y distribución del presupuesto en Tlalpan con y sin participación ciudadana.

Aquí entenderemos por influir, a la relación directa entre participación ciudadana y aumento del presupuesto, es decir, que a mayor participación ciudadana mayor es el aumento en la asignación presupuestal y viceversa.

Analizamos, sí la participación ciudadana influyó:

- a) Con respecto a la asignación del presupuesto total de la delegación.
- b) Con respecto a la asignación del presupuesto de obras.
- c) Con respecto a la distribución del presupuesto de obras.

³⁶⁴ *Vid.*, gráfico 3-6 del apartado 3.4.4

³⁶⁵ Indirectamente también se asignaron recursos de otros capítulos, para el pago de los salarios al personal de la Dirección General de Enlace Territorial y capítulo 2000 el apoyo logístico (material como papelería, mamparas, urnas, mantas etc.).

³⁶⁶ *Vid.* anexo no. 3, entrevista al Dr. Gilberto López y Rivas, Jefe Delegacional.

A) LA RELACIÓN DEL PRESUPUESTO TOTAL CON LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN HPP.

Recursos asignados a Tlalpan por ALDF 2000-2003
Votos de HPP
(millones de pesos/número de votos)

Cuadro 3-35

CONCEPTO	POA 2000 Sin HPP	POA 2001* Sin HPP	POA 2002 Con HPP	POA 2003 Con HPP	POA 2004
total de monto delegacional (millones)	575	984	988	1,067	**
Votos HPP			11,472	18,993	18,073

Elaboración propia con datos proporcionados por la JUD de Control Presupuestal de la Dirección General de Administración.

*Durante 2001 se elabora el POA-2002 con HPP.

** No se considera por la falta de continuidad del programa.

Si comparamos la estructura y los montos del presupuesto delegacional del 2000 y del 2001 donde no hubo HPP, con los del 2002 y 2003 donde sí hubo HPP, tenemos; que de 2000 a 2001 el presupuesto delegacional tuvo un incremento del 71.15% sin HPP, de 2001 a 2002 el presupuesto delegacional con HPP sólo aumento 0.36% y de 2002 a 2003 el presupuesto se incrementó 8% con HPP, no se observa que la participación ciudadana mediante el programa de presupuesto participativo, haya influido para aumentar los montos presupuestales a nivel del presupuesto delegacional. Tal vez ello se deba al número de votos emitidos en HPP.

También la ríspida relación del Gobierno Delegacional con el Gobierno del DF, contribuyó a que no se valorara el programa HPP, en entrevista al Jefe Delegacional Dr. Gilberto López y Rivas manifestó:

“ ... uno de los principales problemas de este gobierno ha sido su relación con el Centro³⁶⁷, ha sido una relación tortuosa, la falta de interés del gobierno central en este programa, si hubiéramos tenido la colaboración del Centro e incluso la adopción del programa por otras delegaciones y el Gobierno Central, otro gallo cantarí, hubiéramos sido mucho más exitosos de lo que fuimos; sin embargo, no hubo ningún interés, yo lo presenté públicamente a los quince restantes Jefes Delegaciones y al Jefe de Gobierno en una histórica sesión por el fracaso de la misma, terminaron mis quince minutos de exposición después de haber

³⁶⁷ Se refiere con el Gobierno de Distrito Federal.

repartido todos los documentos del presupuesto participativo, el Jefe de Gobierno, dijo cuál es el siguiente punto del orden del día, no hubo interés, salvo en algunas áreas, por ejemplo la Contraloría...³⁶⁸.

También el Ing. Roberto Morales Noble, comentó al respecto:

“Otra vez el choque de visiones. Mi evaluación es que ellos están en la *real politic*, ellos tienen un fin trazado, Andrés Manuel en la presidencia, ...lo ven a corto plazo no les interesa la organización ciudadana, ...les interesa el voto cautivo ...un proceso de presupuesto participativo significa, mucho esfuerzo, mucha discusión interna. No les interesa, nosotros hablamos varias veces con Cervantes³⁶⁹ quien dirige participación ciudadana, es una gente muy sensible y entiende perfectamente el presupuesto participativo, con el Consejo Ciudadano, con todo él esta totalmente de acuerdo, es más si él estuviera en otro lado seguramente lo estaría impulsando, pero la operación política que le exige [Andrés Manuel] le obliga hacer otras cosas”³⁷⁰.

La participación ciudadana mediante HPP, en la definición de necesidades sociales, no influyó ante gobierno central para modificar los montos del presupuesto asignados a la delegación. Una de las razones fue la ríspida relación entre el gobierno central y autoridades delegacionales, además de que HPP solo se centro en obra pública.

B) LA RELACIÓN DEL PRESUPUESTO DE OBRAS CON LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Recursos asignados de obras a Tlalpan por la ALDF 2000-2003
votos de HPP (millones de pesos/números de votos)

Cuadro 3-36

CONCEPTO	POA 2000 Sin HPP	POA 2001* Sin HPP	POA 2002 Con HPP	POA 2003 Con HPP	POA 2004
Obras(millones)	86	193	258	176	**
Votos			11,472	18,993	18,073

Elaboración propia con datos proporcionados por la JUD de Control Presupuestal de la Dirección General de Administración.

*Durante 2001 se elabora el POA-2002 con HPP.

** No se considera por falta de continuidad del programa.

Como los recursos del programa HPP provienen del capítulo de obras, veámos si la participación ciudadana tuvo alguna influencia en el monto asignado a este capítulo.

³⁶⁸ Vid., anexo no. 3, entrevista al Dr. Gilberto López y Rivas, Jefe Delegacional.

³⁶⁹ Director General de Participación Ciudadana de Gobierno Central

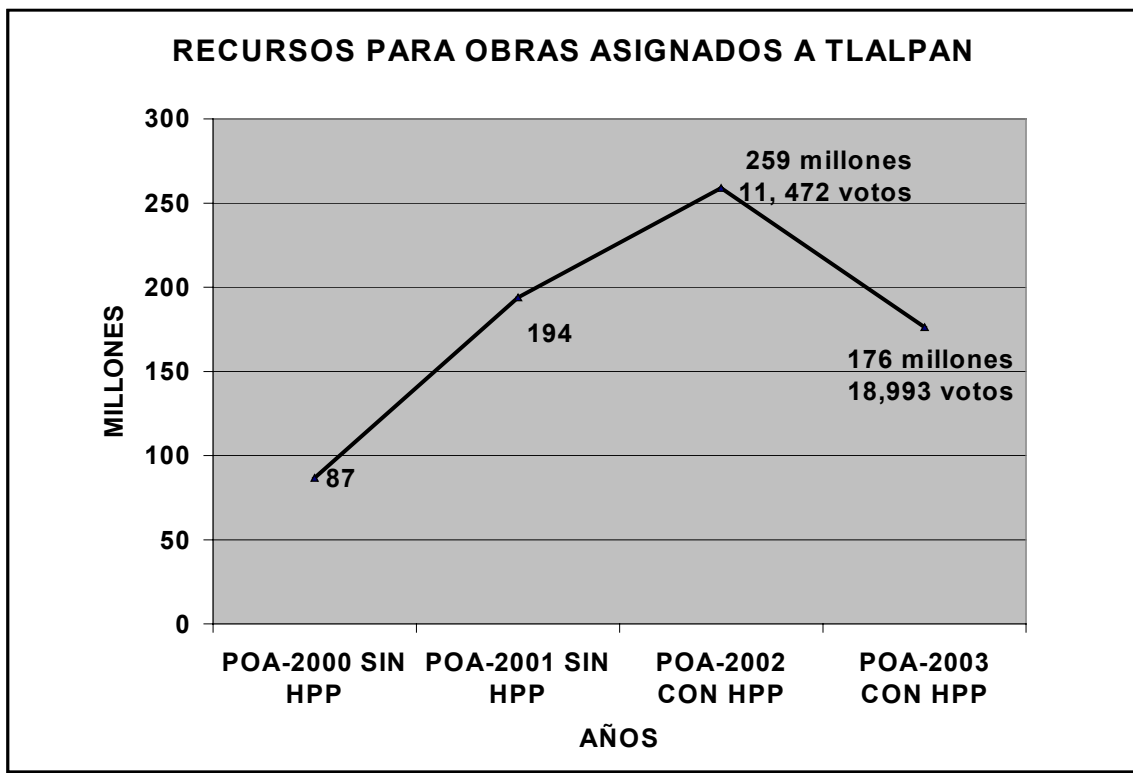
³⁷⁰ Vid., anexo no. 4, entrevista al Ing. Roberto Morales Noble, Dr. Gral. de Enlace Territorial.

En el POA 2000 y 2001, sin HPP se asignó el 15% y 20% respectivamente del total del presupuesto, para el capítulo de obras.

En 2002, se observa un aumento en la asignación de recursos de 6 puntos porcentuales en el capítulo de obras con respecto al 2001, pasando de 193.9 a 258.9 millones, en 2002 se destinó a obras el porcentaje más alto durante estos cuatro años, el 26% del total de los recursos delegacionales.

Es posible que la gran demanda de obras que generó Hacia un Presupuesto Participativo en 2001(POA-2002) de 8,234 solicitudes, haya presionado para este aumento de los recursos y no la participación ciudadana, ya que durante 2002 para el POA-2003 a pesar de que la participación ciudadana en el proceso fue de 18,993 votos, mayor en 7,521 votos que en 2001, ello no se refleja en más asignación de recursos, al contrario hubo una disminución al capítulo de obras del 31.2% con respecto al año anterior, a pesar de haber un aumento en 8% del presupuesto total para la Delegación, el aumento de presupuesto se dio en otros capítulos.

Gráfico 3-7



En 2002 a pesar de que la participación ciudadana fue mayor en HPP, el presupuesto asignado al capítulo de obras disminuyó, la participación ciudadana no influyó para aumentar los recursos de obras, de donde provienen los recursos del programa HPP.

C LA RELACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE OBRAS CON LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

No todos los recursos del capítulo de obras se aplicaron a HPP, la Dirección de Obras ejecutó una parte y asignó un porcentaje al programa. En el cuadro 3-37, tenemos los recursos asignados al rubro de obras.

Distribución de los Recursos de Obras en Tlalpan 2000-2003
(millones de pesos) y total de votos de HPP

Cuadro 3-37

Inversión / año	POA-2000* Sin HPP		POA-2001* Sin HPP		POA-2002** HPP-2001		POA-2003** HPP-2002	
	Millones	%	Millones	%	Millones/votos	%	Millones/votos	%
Inversión ejercida por la Dr. de Obras (millones)	86.6	100	193.9	100	148	67	75	45
Inversión ejercida conforme a HPP (millones)	-		-		74	33	90	55
Inversión total (millones)	86.6	100	193.9	100	222	100	165	100
Votos HPP	-		-		11,472 votos	-	18,993 votos	-

Elaboración propia con datos proporcionados por la JUD de Control Presupuestal de la Dirección General de Administración y la Coordinación de Participación Ciudadana de la Dirección General de Enlace Territorial

*El POA 2000 y 2001 lo elaboró la administración anterior y no hubo HPP

**En el POA 2002, 2003, operó el programa de Hacia un Presupuesto Participativo.

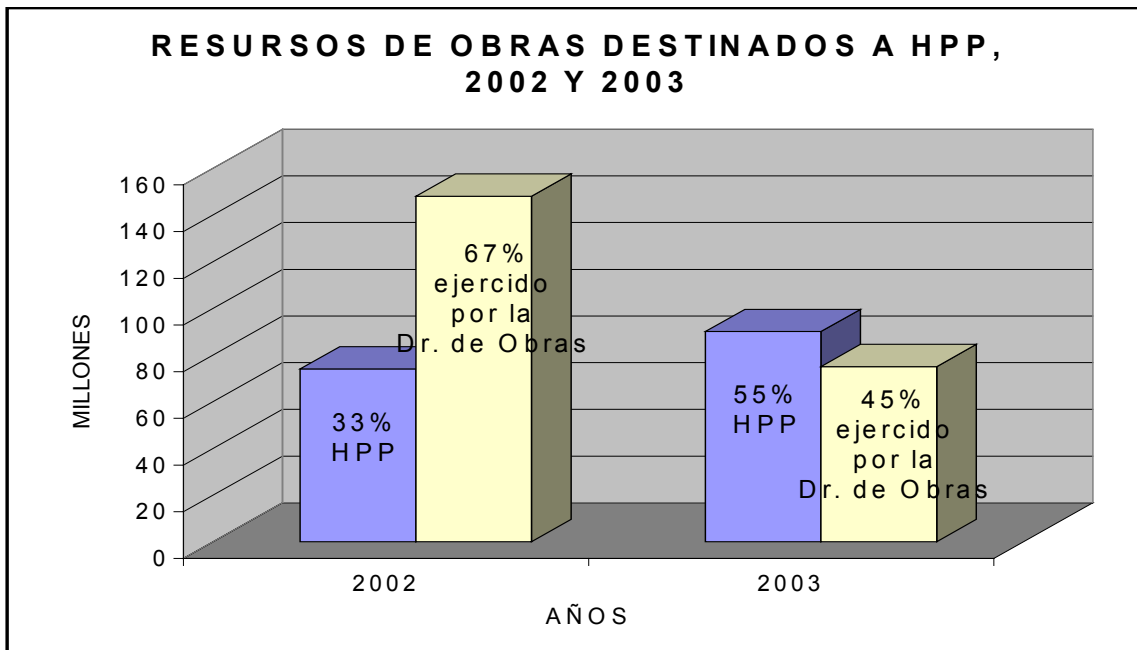
Hay que considerar que la administración anterior 1997-2000, planeó en 2000 el POA-2001. En 2001 una parte de los recursos de obras para el POA-2002 se ejerce conforme HPP, sucediendo lo mismo en 2002 para el POA-2003³⁷¹.

En 2002 de los 222 millones de pesos asignados a obras, 74 millones, es decir, el 33% se asignó conforme al programa HPP y 148 millones que representa el 67% se ejerció conforme a los criterios básicamente de la Dir. de Obras y Desarrollo Urbano.

³⁷¹ Durante 2003 también se planea una parte de los recursos de obras conforme a HPP, para el POA-2004, sin embargo, es posible que los recursos no se apliquen conforme al anteproyecto del POA, por el cambio de administración. *Vid.*, anexo no. 5, entrevista al Dr. Carlos Imaz, Jefe Delegacional electo.

En 2003 de los 165 millones de pesos asignados a obras, 90 millones de pesos, es decir, el 53%, fueron ejecutados conforme HPP, mientras que 75 millones de pesos, que representa el 45% fue inversión ejercida por la Dir. Gral. de Obras.

Gráfico 3-8



Como vemos del 100% del rubro de obras al programa de presupuesto participativo se le asignó en POA-2002 el 33% y en POA-2003 el 55%, aumentándose en 22 puntos porcentuales los recursos HPP, de un año a otro, a pesar de la disminución del 31.2% de los recursos asignados al capítulo de obras.

También observamos que la participación ciudadana aumentó de 11,472 en 2001 (POA-2002) a 18,993 en 2002 (POA-2003), es decir, la participación en HPP aumentó un 39.6% de un año a otro³⁷².

A pesar de la disminución de casi una tercera parte del presupuesto de obras, los recursos destinados a HPP aumentaron 22 puntos porcentuales del 2001 al 2002, lo que implica que aquí la participación ciudadana sí influyó para aumentar los recursos destinados al programa HPP.

³⁷² Casi se mantuvo el nivel de participación de 2002, en 2003 para el POA-2004.

¿Cómo se determinó asignar este monto de recursos al programa de Hacia un Presupuesto Participativo para ambos años?

Al respecto el Ing. Roberto Morales, Director General de Enlace Territorial, principal operador del programa, comentó que el monto finalmente destinado al presupuesto participativo fue producto de una pugna que terminó en negociación, principalmente entre dos áreas, Enlace Territorial y la Dirección de Obras:

“Ojalá todo fuera azul cielo, lo óptimo sería de acuerdo a las condiciones de cada zona y de cada unidad territorial, poderles asignar en principio un monto y de acuerdo a las prioridades utilizar ese monto, más o menos hacer ajustes, eso sería lo óptimo de acuerdo a un diagnóstico, la realidad es que el monto global se dio a través o fue el resultado de una pugna interna de visiones, ...hubo un total rechazo por parte de las áreas, por que todavía esta la mentalidad de cotos y espacios de poder, ...fue una lucha de visiones con los técnicos, en donde los técnicos no podían concebir o no pueden concebir que un ciudadano les diga qué es lo que tienen que hacer, ...la petición vecinal el primer año llegó totalmente dispersa, es más difícil para los técnicos, ...entonces hubo esa pugna y a través de esa pugna fue que entramos en choque y en una negociación, choque-negociación. Bueno aquí tenemos todas estas prioridades, Obras [se refiere a la Dir. Gral de Obras y Desarrollo Urbano], queremos que haga tantos reencarpetados y Obras dice, no, no puedo hacer todo esto, yo creo que hay otros frentes prioritarios, sentémonos a ver cual sí, cual no. Fue una negociación de meses, todos los años han sido negociaciones mínimo de cuatro a seis meses, entonces tu pregunta es ¿Cómo se decidió qué monto? A través de esas negociaciones, ...en el primer año no había presupuesto participativo y se aplicó según la demanda y fue negociación Enlace-Obras, en el segundo año ya teníamos priorización de presupuesto participativo, se dio esta negociación, el resultado de la negociación fue que el 36% del presupuesto de obras por contrato se logró para obras del presupuesto participativo [2002] y el segundo año, para este año 2003, se dio una negociación muy fuerte, ...el equipo de monitoreo también a presiónó a Obras,... fue fundamental para el aumento del 36% al cincuenta y tantos por ciento, de hecho Obras lo que hizo fue ceder...”³⁷³

También al Dr. Gilberto López y Rivas se le preguntó ¿cómo se habían asignado los recursos para HPP y sobre la participación de las demás áreas:

“Los montos fueron del 50, 60% no más, porque hay muchos programas del presupuesto que están etiquetados y no podemos tocar por ejemplo mantenimiento de escuelas, mantenimiento de mercados eso no podíamos tocar, teníamos que poner a disposición de la ciudadanía lo que era factible que se pudiera hacer, en ese sentido los montos estaban determinados por un obstáculo para el presupuesto participativo, que es que no tenemos autonomía presupuestal todo dependemos del Centro y el Centro es el que rige las condiciones del gasto. No todas las áreas participaron de la misma manera, incluso uno de los problemas de presupuesto participativo fue la natural predisposición, el conflicto entre técnicos y políticos que de manera muy esquemática se presentó así, el presupuesto nunca había sido discutido por la ciudadanía, se aplicaba y ya. Un Director de Obra que de pronto tuviera que esperar a la decisión de una ciudadanía que se constituyera en comisión de revisión de la obra pública, supervisión, vigilancia del gasto, de las licitaciones, escrutinio

³⁷³ Vid. anexo no. 4, entrevista al Ing. Roberto Morales Noble, Dr. Gral. de Enlace Territorial.

ciudadano, etc., es un poco engorroso y dificultoso, la democracia siempre implica mayor trabajo, mayor desgaste. En la autocracia todo se hace sobre la base del autoritarismo, implica menor desgaste del funcionario público, no le pregunta a nadie, en este caso se da una confrontación entre los que piensan que la ciudadanía está por abajo de la preparación profesional y técnica de los gobernantes y por otro lado también una desviación es pensar que el ciudadano siempre tiene la razón, la glorificación del raciocinio ciudadano es igualmente nocivo, ni tecnificarse donde se piense que los técnicos y profesionistas tienen la razón ni llegar al populismo de pensar que solo los ciudadanos tienen la razón, en ese sentido hubo confrontación de la áreas, pero finalmente logramos unirnos e institucionalmente sacamos adelante el presupuesto participativo.

Este monto que se determinó ¿Fue producto de una negociación interna?

No, era lo que podíamos lograr, se tiene que dejar un espacio para obras por administración, obras que lleva a cabo la Delegación *per se...*³⁷⁴.

La forma como se asignaron los recursos del capítulo de obras al programa HPP, fue producto de una fuerte presión de la Dirección de Enlace Territorial a la Dirección de Obras y desarrollo Urbano, lo que llevó a este acuerdo, obviamente con el apoyo del Jefe Delegacional.

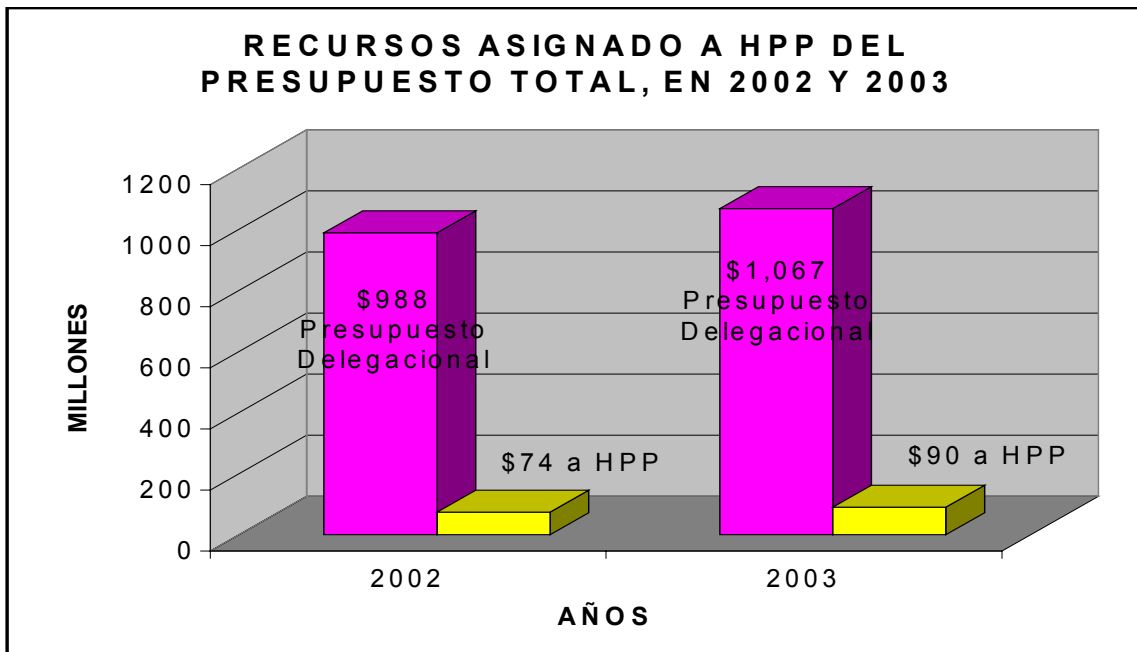
El aumento de la participación ciudadana en el proceso de 11,472 a 18,993 votos, de 2001 a 2002, influyó para que la Dirección de Obras se viera obligada a destinar más recursos al programa HPP. El equipo de monitoreo también jugó un papel importante en esta presión.

Ambos funcionarios señalan, que no todas las áreas participaron en el programa de presupuesto participativo, por lo que los recursos no comprometidos que ejecutan esas áreas, no se integraron al programa.

³⁷⁴ *Vid.*, anexo no. 3, entrevista al Dr. Gilberto López y Rivas, Jefe Delegacional.

3.4.6 EL PRESUPUESTO TOTAL DELEGACIONAL Y HPP.

Gráfico 3-9



Elaboración propia con datos de la Coordinación de Participación Ciudadana

Como se aprecia en el gráfico anterior, de los 988 millones de pesos aprobados para ejercerse en 2002, sólo 74 millones fueron aplicados conforme HPP, representando el 7.5% del presupuesto total. De los 1,067 millones aprobados para 2003, sólo 90 millones, es decir, 8.4% del total del presupuesto se ejercieron conforme al programa.

3.4.7 DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO POR ZONAS.

La organización e integración del equipo de monitoreo por zonas tenía como objetivo tener una visión de conjunto sobre la problemática de la demarcación para asegurar la equidad en la distribución del presupuesto, sin embargo, al preguntarle a los integrantes de este equipo si consideraban equitativa la distribución del presupuesto por zonas: el 73.1% contestó que no, el 15.4% considera que sí, el 3.8% no sabe y el 7.7% no contestó. La mayoría de los integrantes del equipo de monitoreo consideran que no hubo equidad en la distribución del presupuesto en el programa.

La Dir.Gral. de Enlace Territorial en su balance sobre el presupuesto participativo considera que la distribución de los recursos fue equitativo, debido a que la inversión per cápita fue mayor en las zonas más marginadas, como se puede observar en el siguiente cuadro:

Inversión de los recursos totales de obras por zonas.
2001-2003.

Cuadro 3-38

Zona	Inversión en obras 2001-2003 (*)	Índice de marginalidad (**)	Inversión per cápita (pesos)
I	72,219,083	3.69	442
II	48,949,215	4.54	414
III	112,902,095	2.75	760
IV	66,087,463	1.62	1,103
V	103,267,765	1.94	1,038
Total/promedio	403,425,621	2.90	684

Fuente: "Balance Hacia un Presupuesto Participativo 2001-2003." Documento, Dir. Gral de Enlace Territorial, septiembre 2003, p. 2.

(*) Hay que tomar en cuenta que se contempla el POA-2001 en el cual no hubo HPP, debido a que éste lo elaboró la administración anterior, sin embargo, la administración 2000-2003 aplico esos recursos en 2001.

(**)Siendo 1 el nivel mas alto de marginalidad y 5 el más bajo.

3.4.8 SOBRE LOS RECURSOS.

En la encuesta se preguntó a los ciudadanos sobre la suficiencia de los recursos de la delegación y cuál era su posición respecto al endeudamiento y pago de impuestos.

El 40% de los encuestados considera que los recursos con los que cuenta la delegación son insuficientes, mientras el 30% piensa que son suficientes, el 7% los considera excesivos y el 22% no sabe.

No existe una percepción mayoritaria, de que los recursos delegacionales sean insuficientes.

De los integrantes del equipo de monitoreo el 96.2%, considera que los recursos con los que cuenta la delegación son insuficientes.

El 50% de los encuestados no está de acuerdo en que el gobierno se endeude para realizar obra pública, el 44% opina que sí. Como no se considera que los recursos sean insuficientes, para la mayoría no es la mejor opción para obtener recursos.

El 73.1% de los integrantes del equipo de monitoreo no están de acuerdo en que el gobierno se endeude para realizar obras de infraestructura, el 23.1% considera que sí lo debe hacer, el resto no contestó.

Al preguntarles, si estarían de acuerdo en pagar más impuestos, bajo el supuesto de que el presupuesto fuera manejado eficiente y transparentemente, el 54% contestó que sí, el 40% dijo que no, el resto no contesta o no sabe.

A pesar de que se tiene la percepción mayoritaria de que los recursos no son insuficientes, los ciudadanos, están dispuestos a pagar más impuestos si hay eficiencia y transparencia en su manejo.

El 50% de los integrantes del equipo de monitoreo están dispuestos a pagar más impuestos, el 30.8% no y el resto no contesta. Es interesante observar que sólo la mitad están dispuestos a pagar más impuestos a pesar de que opina el 75% de que los recursos se manejan confiable y eficientemente y el 96.2% sabe que los recursos de la delegación son insuficientes

3.5 DESCENTRALIZACIÓN

El objetivo de este apartado es analizar la descentralización en las delegaciones y si la participación ciudadana, mediante HPP, influyó para propiciar este proceso de descentralización.

Los aspectos sobre los que interesa hacer hincapié, son: facultades, competencias y recursos con los que un gobierno local debe contar por ser el nivel de gobierno más cercano a la población y además cómo un proceso de descentralización puede facilitar o no la participación ciudadana.

3.5.1 LA DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO.

Para Victoria E. Rodríguez la reforma constitucional de febrero de 1983, al artículo 115 Constitucional, da inicio al proceso de descentralización de los municipios en México, considerando que “...el gobierno mexicano emprendió un extenso programa de

descentralización como instrumento para conservar el poder político y fortalecer su legitimidad tambaleante...”³⁷⁵.

Considera que el propósito de la reforma fue garantizar a los municipios fuentes de recaudaciones fijas e intocables. Las áreas más afectadas eran la administración pública, los servicios públicos, el control financiero y la planeación del desarrollo. En lo político la reforma trató de dar mayor pluralismo al gobierno municipal; en lo administrativo permitió que los gobiernos municipales formularan sus propias reglas de gobierno internas; en el aspecto financiero, se les encomendó a los municipios la administración de sus propias finanzas y se les otorgó derechos sobre esas recaudaciones.

Para Juan Ugarte³⁷⁶, la reforma al artículo 115 constitucional se contextualiza, dentro de un cambio sexenal, como uno de los puntos esenciales del programa político del Presidente Miguel de la Madrid y pensada en el auge petrolero del país.

Señala Ugarte que la reforma les atribuye la facultad a los municipios para expedir bandos de policía y buen gobierno; les transfiere la obligación de prestar los servicios públicos, como: el agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles parques y jardines; seguridad pública y tránsito, también podrán establecer impuestos locales y entre otros contempla, que los municipios deberán aprobar libremente sus egresos, supeditándose a los ingresos obtenidos libremente y a los ingresos previamente autorizados.

Según Ugarte “la reforma, trata de perfilar mejor y más firme la personalidad jurídica de los municipios y su capacidad de obrar a fin de que pueda éste hacerse responsable directo, no sólo de la libre administración de su hacienda, sino también, de los servicios públicos municipales”³⁷⁷.

Como las delegaciones del Distrito Federal no son contempladas municipios, no se les aplica el artículo 115 constitucional, tampoco el Distrito Federal es considerado un Estado de la Federación.

En el tema de la Reforma Política del DF se analiza la naturaleza jurídica de éste y de las delegaciones³⁷⁸.

³⁷⁵ Victoria E. Rodríguez, *Loc. Cit., apartado 1.5.1*

³⁷⁶ Juan Ugarte Cortés, *La reforma municipal*, 1985, p. 281.

³⁷⁷ *Ibid.*, p.27.

³⁷⁸ *Vid.*, apartado 3.5.3

3.5.2 LA NORMATIVIDAD DE LA RELACIÓN ENTRE EL GOBIERNO CENTRAL Y LAS DELEGACIONES.

El artículo 104 del Estatuto de Gobierno del DF, menciona “La administración pública del Distrito Federal contará con un órgano político-administrativo en cada demarcación territorial, ...se denominarán genéricamente delegaciones”³⁷⁹.

La ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF), en su artículo 2, menciona la composición de la administración pública, “La Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal” en su párrafo tercero del mismo artículo señala “En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con órganos políticos administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará delegación del Distrito Federal”³⁸⁰, y en la fracción III del mismo artículo, señala que las delegaciones estarán dotadas de “atribuciones de decisión, ejecución y autonomía de gestión”³⁸¹.

Las delegaciones forman parte de la Administración Pública Central del Gobierno del DF, a pesar de la elección popular de delegados.

En dichos artículos existe una visión centralizadora de los niveles locales de gobierno, al considerar a las delegaciones órganos administrativos desconcentrados y parte de la administración pública central del DF.

Cuando la ley hace mención a la “autonomía funcional en acciones de gobierno” o “autonomía de gestión” no precisa en que consisten dichas atribuciones, sin embargo, se sobreentiende que se refiere a actuar en función de las acciones o programas del gobierno central.

El artículo 39 de la LOAPDF determina las facultades de los titulares de los órganos político-administrativos, asignándole 72 atribuciones³⁸² y el Reglamento Interior de la

³⁷⁹ “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 18 de noviembre de 1999.

³⁸⁰ “Ley orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 8ª. Época No, 198, 29 de diciembre de 1998, p.51.

³⁸¹ *Ibid.*

³⁸² Las atribuciones de las delegaciones se pueden clasificar en; las de colaboración con dependencias del gobierno federal y del DF, las de carácter legal, y las de prestación de servicios públicos:

Administración Pública del DF (RIAPDF) del artículo 113 al 122 especifica las atribuciones de las delegaciones y sus respectivas direcciones generales.

3.5.3 LA REFORMA POLÍTICA

3.5.3.1 ANTECEDENTES DE LA REFORMA

En la iniciativa de reforma política del DF, se hace referencia histórica del carácter de la administración del DF.

Desde 1824 surgió la discusión sobre la vida institucional y política del DF, la problemática era la de enfrentar dos soberanías en un mismo territorio al conformarse la República Mexicana y su asiento territorial para el funcionamiento de los poderes de la Unión, la pugna surgía del enfrentamiento entre un gobierno que administrara el espacio territorial y resolviera los problemas que enfrentaba su población y la necesaria garantía para que los poderes federales no se vieran obstruidos en su funcionamiento por el ejercicio de dicho gobierno local.

En esos primeros años de independencia, la Constitución dispuso que el Congreso también funcionaría como poder legislativo en el DF.

En el Constituyente de 1856-1857 se le otorgo al DF el carácter de Estado con autoridades electas, sin embargo, esto sólo se concretó en la elección de ayuntamientos en la municipalidad de México y en otras que estaban en el territorio del DF.

Las de colaboración con dependencias del gobierno federal y el gobierno del DF: políticas demográficas, seguridad pública, servicio militar nacional, desarrollo urbano, tenencia de la tierra, vialidad y vialidades primarias, mercados públicos, campañas de salud pública, deporte y turismo, programas de vivienda, protección al medio ambiente, servicio público de carrera, protección civil, bomberos y rescate, políticas de empleo, proponer modificaciones al programa delegacional y a los programas parciales de desarrollo urbano, servicios médicos asistenciales, formular el anteproyecto de presupuesto, construcción de puentes, pasos peatonales y reductores de velocidad, programas de desarrollo social con participación ciudadana, modernización de micro y pequeñas empresas, mantenimiento de escuelas, bibliotecas y museos.

Las de carácter legal de las delegaciones: otorgar licencias o permisos para obras, establecimientos mercantiles, estacionamientos públicos, anuncios, uso de la vía pública, espectáculos públicos, certificados de residencia, recuperación de bienes del dominio público, asesoría jurídica gratuita, administrar los juzgados cívicos y del registro civil.

Las de prestación de los servicios públicos: servicio de limpia, alumbrado público, parques públicos, agua potable, drenaje y servicio de alcantarillado, programas de salud, fomentar la participación ciudadana.

A principios del siglo XX, el Congreso y las legislaturas de los estados aprobaron suprimir la elección popular de autoridades en el DF y acordaron por primera vez, que su gobierno estaría a cargo del Ejecutivo Federal.

En el Constituyente de 1916-1917 se incorporó en el artículo 43 de la Constitución, al DF como parte integrante de la Federación, manteniendo sus funciones legislativas y ejecutivas los poderes federales, en este constituyente se restablecieron la elección popular de los ayuntamientos.

En 1928 el gobierno de Calles, volvió a reformar la Constitución y eliminó la elección de autoridades locales, debido a los conflictos surgidos entre los espacios municipales suprimiéndose los ayuntamientos y encargándose de su administración al Poder Ejecutivo Federal.

A partir de los sismos de 1985 surgieron varias organizaciones vecinales y ciudadanas exigiendo derechos políticos para los ciudadanos del DF, lo que fue retomado por algunos partidos políticos, a raíz de esto en 1988 se estableció la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, electa por los ciudadanos de la entidad, como órgano de representación ciudadana con importantes facultades reglamentarias.

Aunque la Asamblea tuvo como funciones vigilar a la administración pública de la ciudad, no tuvo las facultades para determinar la orientación del desarrollo de la ciudad, así como la aprobación de contribuciones locales y del presupuesto.

En 1996 se aprobó la elección directa del jefe de Gobierno del DF y se estableció que a partir del año 2000 los Delegados Políticos serían electos por voto directo de los ciudadanos.

3.5.3.2 SOBRE LA INICIATIVA DE REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL.

La reforma política del DF implica una reforma constitucional, debido a que la Constitución regula la naturaleza jurídica del DF, ello requiere seguir el procedimiento del artículo 135 constitucional; ser aprobada por las dos terceras partes de las dos Cámaras; de diputados y senadores, y además ser aprobada por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

Siguiendo dicho procedimiento, la Asamblea Legislativa envió a la Cámara de Diputados, una iniciativa que reforma y adiciona varios artículos de la Constitución, ésta la aprobó y la envió al Senado, ahí se encuentra pendiente de aprobación³⁸³.

Esta iniciativa propone reformar y adicionar los artículos 73 fracción VIII, 76 fracción IX, 89 fracción XIV, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominándola la reforma política del DF.

La iniciativa contempla conciliar el sistema de competencias del gobierno federal y del DF, pretende proteger el ejercicio de las atribuciones de los poderes federales y al mismo tiempo garantizar la representación democrática de los habitantes de la Ciudad de México.

Menciona que quizás para el DF no es posible tener una Constitución y plena autonomía como cualquier Estado de la República, se propone se elabore un *Estatuto Constitucional* para el Distrito Federal. El argumento de llamarlo así responde a “estatuto” en virtud de que esta ley instituye y funda los órganos de gobierno, a partir del principio ya asentado con anterioridad de autonomía en el gobierno local, y “constitucional” pretendiendo que el constituyente le otorgue una jerarquía distinta al resto de la legislación local.

La iniciativa propone que le sean transferidas una serie de atribuciones tanto al Jefe de Gobierno como a la propia Asamblea Legislativa. Por ejemplo, que sea facultad de la Asamblea legislar sobre el endeudamiento del DF, con las limitaciones que contemplaría el propio Estatuto Constitucional. En el artículo 122, apartado C de la iniciativa, hace referencia a la organización y funcionamiento de las delegaciones, planteando la creación de un Consejo de Delegados Políticos presidido por el Jefe de Gobierno que tendría como funciones conocer y opinar sobre políticas territoriales y administrativas.

En el mismo apartado de la iniciativa, fracción XI dice refiriéndose a las delegaciones:

“La administración pública del DF se podrá organizar en forma centralizada, desconcentrada, paraestatal y delegacional.

El DF para efectos de su administración pública, se dividirá territorialmente en Delegaciones Políticas, cuya población máxima y límites geográficos señalará el Estatuto Constitucional.

Las Delegaciones tendrán el carácter de unidades político-administrativas y estarán a cargo de un delegado político, electo por votación universal, directa y secreta de los ciudadanos de cada Delegación. Los Delegados serán designados por un periodo de tres años y no podrán

³⁸³ Al termino de esta investigación aún se encontraba pendiente de aprobación.

ser reelectos para el periodo inmediato. Los Delegados podrán ser removidos de sus cargos en los términos que establezca el Estatuto Constitucional.

El Estatuto Constitucional y leyes aplicables establecerán las competencias de las Delegaciones, *las que actuarán bajo coordinación o dependencia de la administración pública* [subrayado mío] de conformidad con las leyes aplicables³⁸⁴.

La iniciativa no incorpora a las delegaciones en la administración centralizada, sin embargo, en ninguna parte se vislumbra mayor autonomía para ellas, es más, se afirma el carácter centralizador con respecto al gobierno del DF.

Aunque sería un avance que la Asamblea legislara sobre las competencias de las delegaciones, no lo es, si éstas actúan “bajo coordinación o dependencia de la administración pública”³⁸⁵ del DF.

Al referirse a la pugna de atribuciones de los niveles de gobierno en la fracción XV del mismo apartado C del artículo 122, se plantea la existencia de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo encargado de dirimir controversias no sólo entre particulares y autoridades sino también en materia de competencias entre delegaciones y demás autoridades de la administración pública local. Bajo esta situación, si una delegación considera que alguna competencia le pertenece tendrá que pelearla jurídicamente.

Con respecto al cobro de impuestos se contempla solo para el Gobierno del DF, no se prevé lo mismo para las delegaciones.

Al preguntarle al Dr. Gilberto López y Rivas, Jefe Delegacional, sobre los aspectos que debería contemplar la reforma política para las delegaciones, opinó:

“Debiera de partirse nuevamente de la remunicipalización, esto no tiene sentido sin que las Delegaciones se transformen, no pueden seguir siendo Delegaciones, yo creo que deben entrar dentro del 115 constitucional y someterse al régimen municipal con algunas provisiones, es cierto que vivimos en una zona metropolitana, pero aún así es posible convivir municipio con capital de la República, ...La municipalización traería como consecuencia que uno fuera un gobernante electo y no designado, tendríamos nosotros las ventajas de los municipios, tendríamos cabildos, presupuestos propios, eso no significa que dejáramos de tener el escrutinio de los órganos de fiscalización, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea, de la Cámara de Diputados, pero nos quitaríamos de encima el yugo del centralismo de gobierno del Distrito Federal”³⁸⁶.

Al Dr. Carlos Imaz, se le pregunto lo mismo, comentando lo siguiente:

³⁸⁴ “Dictamen a la iniciativa con proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona los artículos 73 fracción VIII, 76 fracción IX, 89 fracción XIV, 108, 109, 110, 111 y 122 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, noviembre 14, 2001.

³⁸⁵ *Ibid.*

³⁸⁶ *Vid.*, anexo no. 3, entrevista al Dr. Gilberto López y Rivas, Jefe Delegacional.

“...Mira ya hay un acuerdo básico, yo era el responsable del PRD en la negociación, donde el elemento central de la actual reforma política, uno que va a dar pie a la construcción de lo otro, que salga la estructura jurídico-político de la ciudad, del artículo 122 constitucional y pase a ser parte del Estatuto Constitucional, o de la Constitución Política del DF, esa es la clave, por que sino, cualquier modificación que quieras hacer, te tienes que ir a reforma constitucional, la actual reforma política lo único que tenía, ...supongamos que ya pasará apenas empieza la constitución de una estructura jurídico-política ¿Cuál ha sido la posición nuestra, cuál fue la posición del PRD en esa negociación? Nuestra discusión no ha sido sencilla estamos por la generación de municipios y de autonomía, estamos en la postura de la creación del Estado 32 con plenas facultades, qué es lo que se nos atraviesa en medio de esa pretensión, uno, el 115 constitucional que es el que te define como son los municipios, de nuevo desde una estructura constitucional, lo que nosotros discutimos es que no tiene sentido salir de una estructura jurídica amarrada en la constitución del artículo 122 para entrar a otra que es el 115, por una razón porque nosotros no somos cualquier municipio, somos un municipio parte de una Ciudad-Estado-Capital-Metrópoli, una característica específica, no está resuelto a nivel mundial el mejor esquema, no nos amarremos con ningún esquema que sea constitucional, hay que darle a la autoridad local la facultad de entrar en un proceso de reformas, de repente se nos ocurre una maravillosa, la metes en el 115 y en tres años te encuentras que hay que modificar tal o cual cosa, ¿Por qué razón? Porque se requiere autonomía mayor a los gobiernos locales, pero al mismo tiempo necesitamos ser muy explícitos en las facultades que tienen los distintos niveles de gobierno, esa es la clave, nosotros no podemos entrar en una lógica de feudalización de la Ciudad, pero al mismo tiempo sí se requiere más autonomía, pero tampoco puede ser que un Delegado diga que el tubo de agua que quieres meter para la otra Delegación no pasa por su territorio, se tiene que ver a la ciudad en términos integrales, no sólo DF sino la metrópoli, por esas razones no hay una estructura jurídica-política hoy que te lo resuelva, podemos sacar cosas distintas de los modelos que podemos aprovechar, pero tenemos que construir nuestro modelo de acuerdo a nuestra ciudad capital, ...Seguiremos siendo la capital del país, nosotros decimos la capital Estado, porque si somos la capital, se requieren algunas particularidades,... de lo que se trata es de definir con mucha claridad cuáles serían las responsabilidades de los niveles en el entendido de que es necesario más autonomía a los poderes locales”³⁸⁷.

Esta iniciativa está enfocada a definir legalmente las relaciones intergubernamentales y competencias entre el Gobierno Federal y el Gobierno del DF; la Cámara de Diputados y la Asamblea Legislativa del DF.

El Dr. Carlos Imaz, considera esta iniciativa como el primer paso para después legislar sobre la autonomía de las delegaciones.

La descentralización o mayor autonomía para las delegaciones mas que depender de un proceso gradual de reformas, dependerá sobre todo de la voluntad política del Jefe de Gobierno del DF de impulsarla; como dice Silvio Prado “ la formulación y ejecución del proceso de descentralización depende del interés que tengan los gobernantes de emprender una reforma administrativa de esta naturaleza. Ningún otro actor puede jugar este papel

³⁸⁷ *Vid.*, anexo no. 5, entrevista al Dr. Carlos Imaz, Jefe Delegacional electo.

puesto que se requiere que todo el sistema jurídico-político se ponga en función de las decisiones,Hasta el momento no se conoce de descentralizaciones que hayan gestado y puesto en práctica desde la sociedad civil”³⁸⁸.

Esta iniciativa no vislumbra para las delegaciones ningún proceso de descentralización.

Al no contemplarse la autonomía para las delegaciones, la descentralización es un proceso de largo plazo.

Sin embargo, esto no debe ser un pretexto para seguir centralizando atribuciones que podrían transferirse a los gobiernos delegacionales, el conflicto no está en la arena jurídica, depende, de la voluntad política de los gobernantes, en este caso del Jefe de Gobierno del DF.

Un proceso de descentralización en el DF, dependerá principalmente de la voluntad política de las autoridades; y en segundo lugar de la presión que ejerza la propia ciudadanía.

3.5.4 DESCENTRALIZACIÓN Y RECURSOS A LAS DELEGACIONES DEL DF.

Como se comentó anteriormente, el Programa Operativo de la Administración Pública del Distrito Federal³⁸⁹, contempla los recursos que utilizará el Gobierno del Distrito Federal para sus áreas; centralizada, desconcentrada y paraestatal, las delegaciones se ubican dentro de la administración centralizada

El artículo 112 del Estatuto de Gobierno³⁹⁰ en el párrafo primero, dice que el Jefe de Gobierno deberá proponer a la Asamblea Legislativa asignaciones presupuestales para que las delegaciones cumplan con el ejercicio de las actividades a su cargo considerando criterios de población, marginación, infraestructura y equipamiento urbano.

El mismo artículo, párrafo segundo, señala que las delegaciones ejercerán con autonomía de gestión sus presupuestos, observando las disposiciones legales y acuerdos de carácter administrativo de la Administración Pública Central.

³⁸⁸ Silvio Prado, *Op. Cit.* apartado 1.3.3.

³⁸⁹ *Vid.*, apartado 3.4.1.2.

³⁹⁰ “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 18 de noviembre de 1999.

Esta asignación de recursos se realiza de dos formas; en base a las instituciones, y a los programas. En el siguiente cuadro observamos las asignaciones a nivel de programa realizadas por el Gobierno del DF (GDF).

Erogaciones del presupuesto de egresos de acuerdo a las prioridades del GDF a nivel programa para el 2001, 2002 y 2003 (millones de pesos)

Cuadro 3-39

Concepto	2001		2002		2003	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Prioridades del GDF para gabinete de órganos autónomos a nivel programa	3,892	5.5	4,355	5.6	5,256	6.7
Prioridades del GDF para los gabinetes de las Delegaciones a nivel programa	16,680	23.6	15,851	20.3	17,567	22.5
Prioridades del GDF para los gabinetes de las Dependencias a nivel programa	44,860	63.4	52,633	67.5	51,528	66.1
Prioridades del GDF para gabinete de Deuda Publica a nivel programa	5,273	7.5	5,122	6.6	3,622	4.7
TOTAL	70,706	100	77,962	100	77,974	100

Elaboración propia con datos de los decretos de presupuesto de egresos del Distrito Federal para los ejercicios fiscales; 2001, 2002 y 2003³⁹¹.

En los decretos de egresos de los tres años (2001-2003), se determina los programas prioritarios y los montos asignados para todas las instituciones (órganos autónomos, entidades, gabinetes, delegaciones), sin embargo, en el decreto del 2003, se especifica con mayor detalle, los montos asignados a los programas. Por ejemplo de los \$17,567,022,866 asignados a las delegaciones se determinó su distribución conforme a los siguientes programas:

³⁹¹ “Decreto presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal del año 2001” *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Décima época No. 227, 31 de diciembre del 2000, pp. 10-14; “Decreto presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal del año 2002” *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Décima primera época No. 158, 31 de diciembre del 2001, pp.11-15. y “Decreto presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal del año 2003” *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. No. 173, 31 de diciembre del 2002, p. 15-37.

Asignaciones para las Delegaciones a nivel de programa para el 2003
(millones de pesos)

Cuadro 3-40

Programa para todas las Delegaciones	Monto	Programa para todas las Delegaciones	Monto
1.-Participación ciudadana	898	20.-Capac. para el trabajo	0.6
2.-Protección civil	118	21.-Fom.y regul. del comercio	291
3.-Administración Central	4,236	22.-Infraest. para el abasto y comer.	278
4.-Modern. de la admón. púb.	78	23.-Prom.y fomento indus.	1
5.-Infraest. para la educ. preesc.	183	24.-Prom. y fom. act. agric.y pecua.	66
6.-Infraest. para la educ. prim.	297	25.-Prom. y fom. act. turística	57
7.-Infraest. para la educ. Sec.	220	26.-Infraest.urbana	3,917
8.-Becas de Inter. educativo	41	27.-Const.mejor. y apoyo a vivienda	138
9.-Capac. a serv. públicos	28	28.-Suministro de agua potable	167
10.-Aten. apoyo a la cultura, recreación esparcimiento	620	29.-Construcción y adecuación para el agua potable	352
11.-Infraest, desar. y prom. cultural	242	30.-Infraest.para el drenaje y tratam. de aguas negras	737
12.-Desar. del deporte	426	31.-Reg. de asenta. irregulares	90
13.-Infraest.para el Deporte	291	32.-Const. y mant. de edif. admvos.	784
14.-Aten. preven. curativa y hospitalización	4	33.-Regulación y prevención de la contaminación del aire	558
15.-Const.amp. mant. U.Méd.	44	34.-Control de residuos sólidos	1,729
16.-Reg. y control sanitario	4	35.-Preser. y restau. de ecosistemas	445
17.-Prom. del desar. fam.	13	36.-Fom. de la prod. forestal	3
18.-Protección social	540	37.-Regulación del transporte urbano	45
19.-Infraestructura social	158	38.-Serv. Transp. y estacionam.	6
TOTAL ASIGNADO A LAS 16 DELEGACIONES A NIVEL DE PROGRAMA			17,567

Elaboración propia con datos del Decreto de egresos para el 2003³⁹².

Se observa que de los \$17.567 millones de pesos asignados a las 16 delegaciones se distribuyeron en 38 programas en base a los criterios del GDF. A cada delegación se le asignó un porcentaje de cada programa.

Los recursos a cada instancia se transfieren de manera etiquetada, es decir, se determina con anticipación, qué montos para qué actividades.

Con los recursos transferidos de esta forma, las delegaciones no los utilizan conforme a sus necesidades, sino en base a los criterios de los programas determinados por el gobierno central.

³⁹² “Decreto presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal del año 2003” *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. No. 173, 31 de diciembre del 2002, pp. 16-17.

En 2003 se especificó con mayor detalle la aplicación de los recursos, dejando menos libertad a las delegaciones.

Que los recursos lleguen especificados o por decir de otro modo etiquetados, implica que la planeación deja de tener sentido. Las delegaciones y sus respectivas Direcciones Generales reciben un presupuesto que no coincide con sus planes de gobierno o con su Programa Operativo Anual.

En caso que las delegaciones requieran más recursos para un programa tienen que hacer transferencias de otro siempre y cuando este tenga sobrantes, y no afecte programas prioritarios del gobierno central, ello implica cumplir con varios requisitos, además de realizar negociaciones con la Secretaría de Finanzas del gobierno central, como lo indica el artículo 112 del estatuto de gobierno con respecto a las transferencias “Las transferencias presupuestarias que no afecten programas prioritarios, serán decididas por el Jefe Delegacional, informando del ejercicio de esta atribución al Jefe de Gobierno de manera trimestral.”³⁹³.

Al respecto el Dr. Gilberto López y Rivas comentó:

“... hay muchos programas del presupuesto que están etiquetados y no podemos tocar por ejemplo mantenimiento de escuelas, mantenimiento de mercados, ...no tenemos autonomía presupuestal, dependemos del Centro y el Centro es el que rige las condiciones del gasto, ...cualquier trámite, cualquier transferencia de fondos requiere de un procesamiento tedioso, larguísimo...”³⁹⁴.

En ese sentido, el Ing. Roberto Morales comentó:

“...con respecto a los montos presupuestales es fundamental, que nosotros decidamos, primero cómo aplicarlos para fortalecer la estructura técnica, segundo que nosotros podamos decidir libremente en vez de 10 millones para agua potable yo le voy a mandar 50 millones a drenaje que es mi prioridad y no lo tienes que estar negociando con el centro, el centro te dice que no, que el programa prioritario de agua potable ha tenido 10 millones todos los años, no te puedo aumentar.”³⁹⁵.

Refiriéndose a las transferencias etiquetadas, Manuel Ortega Hegg, dice:

“más que establecer a las transferencias algún tipo de racionalidad descentralizadora lo que se observa es la continuidad de un lógica centralista, que considera a las alcaldías como ejecutoras de obras de interés del nivel central y no una concepción que dote a las municipalidades de un presupuesto sobre el cual la población local decida”³⁹⁶

³⁹³ “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 18 de noviembre de 1999.

³⁹⁴ *Vid.*, Anexo no. 3, entrevista al Dr. Gilberto López y Rivas, Jefe Delegacional en Tlalpan.

³⁹⁵ *Vid.*, Anexo no. 4, entrevista al Ing. Roberto Morales, Director Gral. de Enlace Territorial.

³⁹⁶ Manuel Ortega Hegg., *Loc. Cit.*, apartado 1.5.4

Es decir, las delegaciones como gobiernos locales tienen que aplicar recursos y realizar acciones con los criterios del gobierno central.

Para Manuel Ortega el indicador más claro de la voluntad política de los gobernantes para un proceso de descentralización es el de compartir los recursos del presupuesto con los municipios brindándoles autonomía en el gasto. Este indicador no se observa del GDF a las delegaciones.

3.5.5 LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL PROGRAMA HACIA UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

La falta de descentralización y autonomía en las delegaciones en el DF, no favoreció al programa de Hacia un Presupuesto Participativo, las autoridades delegacionales en Tlalpan buscaron la forma de implementarlo, aún con las limitaciones que ello implicaba, empezando por el nombre, denominándolo “*Hacia un Presupuesto Participativo*” aclarando que, no podía llamarse presupuesto participativo, debido a que el gobierno local y la ciudadanía, no tienen autonomía para decidir directamente sobre los recursos, señalaron:

“Hablamos de Hacia un Presupuesto Participativo, ...porque ni las autoridades delegacionales, ni la ciudadanía poseen la autonomía legal para poder tomar decisiones directamente sobre los recursos, que son discutidos y acordados con el Gobierno del Distrito Federal y con la Asamblea Legislativa”³⁹⁷.

Desde la impartición de los talleres en 2001, se explicó las limitaciones que tenía la delegación en cuanto a las atribuciones y disposición de recursos señalando, “Estos talleres permitieron a los vecinos comprender con mayor claridad las atribuciones y límites a los que se enfrenta la delegación”³⁹⁸. A estos talleres asistieron 623 ciudadanos³⁹⁹ según información de la propia Delegación.

3.5.5.1 EL GOBIERNO LOCAL

Se ha considerado al gobierno local, el nivel de gobierno más cercano a la población y el espacio propicio para impulsar la participación ciudadana.

³⁹⁷ “Hacia un presupuesto participativo.¡juntos decidamos! [2001]”. *Manual de apoyo*. GDF. Jefatura Delegacional en Tlalpan, Dir. Gral. De Enlace Territorial. Junio de 2001, México DF, p.11.

³⁹⁸ “Ahora los ciudadanos decidieron en Tlalpan”.*Boletín Presupuesto Participativo*., GDF. Jefatura Delegacional en Tlalpan, Dir. Gral. de Enlace Territorial. Octubre de 2001, México DF, p.3.

³⁹⁹ “Ahora los ciudadanos decidieron en Tlalpan”.*Boletín Presupuesto Participativo*, p.2.

Al preguntar en la encuesta qué nivel de gobierno consideran los ciudadanos se toma más en cuenta su participación, tenemos:

Cuadro 3-41

¿A QUE NIVEL DE GOBIERNO CONSIDERA QUE SU PARTICIPACION PUEDE SER TOMADA EN CUENTA?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	DELEGACIONAL	73	73,0	76,8	76,8
	DF	17	17,0	17,9	94,7
	FEDERAL	5	5,0	5,3	100,0
	Total	95	95,0	100,0	
Missing	System	5	5,0		
Total		100	100,0		

Consideran los ciudadanos que el nivel de gobierno que más los toma en cuenta, es el gobierno delegacional con el 73%, el Gobierno del Distrito Federal con el 17% y el Gobierno Federal con el 5%, el resto no contestó.

El 84.5% del equipo de monitoreo considera que su participación es tomada en cuenta por el gobierno delegacional, el 11.5% por el gobierno del Distrito Federal y el 3.8 por el gobierno federal.

Los ciudadanos opinan que el gobierno delegacional es el nivel de gobierno que más puede tomar en cuenta su participación.

También se preguntó si consideraban importante su participación para resolver los problemas de su comunidad: el 80% dijo que sí, el 14% no, el 4% no sabe y el resto no contestó.

En ese sentido el gobierno local, es el espacio propicio para promover y facilitar la participación ciudadana.

En relación si HPP organiza a los ciudadanos, el equipo de monitoreo opinó: el 84.6% considera que sí, el 11.5% que no y el 3.8% no contestó.

HPP partió de la noción de promover la participación ciudadana, e influenciado de las experiencias brasileñas de presupuesto participativo, impulso la participación ciudadana en la definición de obras públicas.

Para el Ing. Morales, HPP fue el pretexto era impulsar la organización ciudadana, mediante su participación, señalando:

“ Hacia un presupuesto participativo o un presupuesto participativo tomado de Brasil lo vimos como una herramienta excelente para congrega a la ciudadanía de todo tipo, ...la

oferta fue toma tú la decisión, tanto me estás pidiendo, ...entonces dentro de toda esta gama de peticiones que hay, entre tú y tus vecinos pónganse de acuerdo cuál se puede hacer, no podemos hacer todas, entonces el pretexto fue toma la decisión tú vecino o ustedes, vecinos, ese era el pretexto en la idea que fuera un disparador de la organización ciudadana...⁴⁰⁰.

3.5.5.2 RECURSOS Y ATRIBUCIONES AL GOBIERNO LOCAL

Al preguntarle a los integrantes del equipo de monitoreo sobre las atribuciones y recursos a la delegación: el 96.2% piensa que la delegación debe contar con más recursos y atribuciones, el 8.8% no contestó.

La forma como se transfieren los recursos no permite a las delegaciones decidir plenamente sobre su aplicación. La transferencia de más atribuciones y recursos crearía condiciones para incrementar la capacidad de decisión de la ciudadanía; siempre y cuando exista la voluntad política del gobierno local de impulsar o tomar en cuenta la participación ciudadana.

A nivel delegacional se le preguntó a la Lic. Xochitl Hernández, coordinadora del CESAC⁴⁰¹, qué peticiones ciudadanas no fueron atendidas por no tener competencia la delegación:

“...si tu me preguntas cuáles solicitudes no fueron atendidas por no ser competencia de la delegación; son cuestiones de salud, que son descentralizadas, tiene que ver con distribuidores viales, puentes peatonales, la propia seguridad pública donde la delegación coadyuva pero no tiene ingerencia, agua potable e instalación de tomas que le toca al sistema de aguas de la Ciudad de México”⁴⁰².

Estos servicios los podría proporcionar la delegación, sin embargo, no tiene los recursos ni las atribuciones para hacerlo.

En el Balance de Presupuesto Participativo elaborado por la Dir. Gral de Enlace Territorial⁴⁰³ se menciona que la capacidad de la delegación durante HPP fue la de atender en promedio 500 peticiones de obras en 2001, sólo se logro atender 1 de cada 16; en 2002, 1 de cada 4, se considera que esto no se debe a que hayan aumentado los recursos sino al trabajo de la delegación en explicar y ayudar a los ciudadanos a hacer propuestas más

⁴⁰⁰ *Vid.*, anexo no. 4, entrevista al Ing. Roberto Morales Noble, Dr. Gral. De Enlace Territorial.

⁴⁰¹ Centro de Servicios y Atención Ciudadana (CESAC), *Vid.* las funciones de esta instancia en el apartado 3.3.2.1

⁴⁰² Conversación con la Coordinadora del CESAC, julio del 2003.

⁴⁰³ “Balance Hacia un Presupuesto Participativo 2001-2003.” Documento, Dir. Gral de Enlace Territorial, septiembre 2003, pp.9.

realistas y factibles. El gobierno local tiene la capacidad para operar las solicitudes de la ciudadanía

A pesar de que uno de los objetivos de HPP fue “favorecer programas que lleven a la consecución de una autonomía real, para que las delegaciones decidan sobre sus recursos”⁴⁰⁴, no surgió del proceso de HPP, una propuesta concreta sobre descentralización para las delegaciones.

3.5.5.3 SOBRE LA EFICIENCIA DEL GOBIERNO LOCAL.

La mayoría de los autores consultados consideran que la descentralización genera gobiernos locales más eficaces. Se indagó sobre la eficiencia de la delegación Tlalpan, sin dejar de considerar que ésta no tiene autonomía.

Fue importante conocer la percepción de los ciudadanos sobre la eficiencia del gobierno en la administración del Dr. Gilberto López y Rivas.

De las 75 personas que contestaron el 51% opinó que el manejo de los recursos por la administración no era eficiente mientras el 24% dijo que sí.

Del equipo de monitoreo sólo el 37.5% considera que el manejo de los recursos fue eficiente, mientras el 41.7% considera que no lo fue y el resto no contestó.

No se percibió por parte de los ciudadanos que el manejo de los recursos haya sido eficiente, a pesar de la implementación de HPP.

Para la Dir. de Enlace Territorial se efficientizó el proceso administrativo de definición de obra, ya que en octubre se tenía un anteproyecto presupuestal detallado para cada frente de obra.

⁴⁰⁴ Roberto Morales Noble. *Hacia un presupuesto participativo. La experiencia en Tlalpan*. (Director General de Enlace Territorial en Tlalpan). Documento para la presentación del premio “Gobierno y Gestión Local 2002” del CIDE. México DF, noviembre de 2002, p.4.

CAPITULO 4

SIMILITUDES Y DIFERENCIAS DE AMBOS CASOS

En este capítulo se realizan las conclusiones de manera comparativa de ambos casos, primero se retoman los aspectos generales y después en base a los tres temas de esta investigación: relación gobierno ciudadanía, la participación ciudadana en la distribución del presupuesto y la descentralización.

La alcaldía de Porto Alegre y la delegación Tlalpan son más distintas que similares, tanto en los aspectos socioeconómicos como en los políticos. Lo único que tienen en común es la ejecución de un proceso, donde la ciudadanía participa en la distribución del presupuesto, denominado presupuesto participativo.

Porto Alegre es la Capital del Estado de Río Grande do Sul, tiene una población de 1,360,590 habitantes, se ubica en una área metropolitana de más de 3 millones de habitantes; Tlalpan es una de las 16 delegaciones del Distrito Federal, capital de la República Mexicana, tiene 581,781 habitantes, se ubica al sur de una zona metropolitana de casi 20 millones de habitantes⁴⁰⁵.

Un problema común de ambas localidades, es la demanda de infraestructura urbana básica, como drenaje, pavimentación, abasto de agua potable, etc., y la falta de recursos para cubrir estas necesidades. Y es precisamente el enfoque dado en ambos casos al programa de presupuesto participativo⁴⁰⁶.

En 1989 cuando inició el presupuesto participativo en Porto Alegre, un tercio de la población vivía en las zonas periféricas⁴⁰⁷, sin acceso a servicios de infraestructura urbana⁴⁰⁸. En el 2000 de 440,557 domicilios registrados en Porto Alegre⁴⁰⁹, sólo el 48.1% cuentan con baño o sanitario y están conectados a la red general de drenaje, el 98.1% de los domicilios tienen abasto de agua mediante la red general y el 99.3% cuentan con el servicio de recolección de basura.

⁴⁰⁵ *Cfr.* los apartados 2.1.2, Porto Alegre y 3.1.2, Tlalpan, sobre índices de población.

⁴⁰⁶ *Cfr.* los apartados 2.1.4, Porto Alegre y 3.1.4, Tlalpan, sobre la infraestructura urbana.

⁴⁰⁷ Viviendo en barrios y villas no regularizadas.

⁴⁰⁸ Ocupando barrancas sin agua potable, sin redes de saneamiento ni calles asfaltadas.

⁴⁰⁹ *Vid.*, apartado 2.1.4 sobre las viviendas de Porto Alegre.

En el censo del 2000, en Tlalpan se ubican, 140,148 viviendas⁴¹⁰, de éstas el 99.4% cuenta con energía eléctrica, 90.9% con agua entubada y el 97.0% con drenaje.

Ante la escasez de infraestructura básica urbana, en ambos casos, el programa se enfoca a la realización de obra pública

Tanto en Porto Alegre como en Tlalpan el problema del desempleo es fuerte, sobre todo por la presión que genera en el mercado de trabajo, el alto porcentaje de población joven.

4.1 PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y HACIA UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.

El presupuesto participativo en Porto Alegre se concibe como una política pública donde los ciudadanos participan conjuntamente con el gobierno en la decisión de la distribución del presupuesto del municipio, básicamente el de obras⁴¹¹.

En Tlalpan la concepción del programa Hacia un Presupuesto Participativo, fue cambiando (es posible que en Porto Alegre haya sucedido lo mismo). En un principio la idea fue que la ciudadanía participara en las decisiones de la distribución del presupuesto no comprometido, sin embargo, las resistencias internas de las instancias de gobierno contra el programa, hicieron que éste, sólo se enfocara a la decisión de la ciudadanía de una parte del presupuesto de obras⁴¹².

DIVISIÓN TERRITORIAL

La división territorial de Porto Alegre en 1989 en cuatro regiones no ayudaba a las acciones de gobierno, ni a la implementación del presupuesto participativo, creándose 16 regiones, esta división se hizo con el consenso de los líderes comunitarios⁴¹³.

El gobierno creó una estructura en consenso con las organizaciones sociales para facilitar la implementación del proceso, basándose en los Coordinadores Regionales del

⁴¹⁰ *Vid.*, apartado 3.1.4, sobre las viviendas de Tlalpan.

⁴¹¹ *Cfr.* apartados 2.2.1, Porto Alegre y 3.2.1, Tlalpan, sobre los conceptos, objetivos del presupuesto participativo.

⁴¹² *Vid.*, cuadro 3-12 del apartado 3.2.4

⁴¹³ *Vid.*, el cuadro 2-10 y el mapa de las 16 regiones en el apartado 2.2.2, de Porto Alegre.

Presupuesto Participativo (CROPs) en cada una de las regiones, dependiendo éstas de la Coordinación de Relaciones con la Comunidad (CRC).

En Tlalpan la implementación del programa Hacia un Presupuesto Participativo se hizo sobre la base de las cinco coordinaciones territoriales existentes, denominadas zonas las cuales ya contaban con una estructura administrativa de gobierno⁴¹⁴.

En Tlalpan la división territorial y estructura administrativa existente facilitó la implementación del presupuesto participativo, mientras que en Porto Alegre no.

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA.

La información oficial de Porto Alegre afirma que todas las instancias de gobierno participan en el presupuesto participativo, sin embargo, básicamente son dos las que organizan el proceso, el Gabinete de Planeación (GAPLAN) y la Coordinación de Relaciones con la Comunidad (CRC)⁴¹⁵.

En Tlalpan en un inicio la idea era integrar a la mayoría de las Direcciones Generales, sin embargo, las resistencias de éstas hicieron que el programa sólo fuera adoptado y organizado por la Dirección de Enlace Territorial, instancia que lanzó la propuesta de manera inicial. Se utilizó la estructura administrativa de esta Dirección para organizar el proceso⁴¹⁶.

IMPLEMENTACIÓN DEL PROCESO.

En Porto Alegre, hasta el 2001⁴¹⁷, se realizaban 32 plenarias regionales y 12 temáticas que se dividían entre la primera y la segunda ronda, además de las reuniones intermedias entre estas dos rondas. En 2002 el proceso fue simplificado, actualmente inicia con reuniones preparatorias. Se realiza una ronda única de reuniones en las 16 regionales y seis temáticas, y la realización de la Asamblea Municipal.

⁴¹⁴ *Vid.*, apartado 3.2.2, sobre la división territorial de Tlalpan.

⁴¹⁵ *Vid.*, apartado 2.3.1.1, sobre las instancias gubernamentales

⁴¹⁶ *Vid.*, el organigrama de la estructura administrativa de la Dir. Gral. de Enlace Territorial en el apartado 3.2.3.

⁴¹⁷ *Vid.*, apartado 2.2.5, sobre el proceso de participación en el presupuesto participativo.

De manera general, las etapas en las que se divide el ciclo anual del Presupuesto Participativo son⁴¹⁸:

Primera; La realización de Asambleas Regionales y Temáticas⁴¹⁹.

Segunda; La formación de las instancias institucionales de participación, como el Consejo del Presupuesto y los Foros de Delegados⁴²⁰.

Tercera; Discusión del presupuesto del municipio y la aprobación del plan de inversiones por los representantes de los pobladores en el Consejo de Presupuesto Participativo⁴²¹.

En Tlalpan, la implementación Hacia un Presupuesto Participativo, se dio también por etapas⁴²². El programa paso de ocho etapas en 2001, a tres⁴²³ en 2002 y 2003, argumentándose que tantas etapas confundían el programa. Las etapas fueron las siguientes:

1ª. Mesas informativas y preparación de propuestas⁴²⁴.

2ª. Votación en urnas⁴²⁵.

3ª. Difusión del Programa Operativo Anual (POA)⁴²⁶.

En ambos casos el proceso ha cambiado. En Porto Alegre después de 15 años de experiencia se tienen reglas más claras y precisas, tanto en términos cómo operan las instancias del presupuesto participativo, así como los criterios para distribuir los recursos.

En Tlalpan, a pesar de que el proceso solo se implemento tres años, también tuvo modificaciones.

En ambos casos el proceso en su aplicación se simplificó, como resultado de la experiencia de los años anteriores.

⁴¹⁸ *Vid.*, apartado 2.2.5.1, sobre las etapas del presupuesto participativo.

⁴¹⁹ *Vid.*, apartado 2.2.5.1.1, sobre la primera etapa del presupuesto participativo.

⁴²⁰ *Vid.*, apartado 2.2.5.1.2, sobre la segunda etapa del presupuesto participativo.

⁴²¹ *Vid.*, apartado 2.2.5.1.3, sobre la tercera etapa del presupuesto participativo.

⁴²² *Vid.*, apartado 3.2.4, sobre el proceso de participación en HPP.

⁴²³ *Vid.*, el cuadro 3-12, del apartado 3.2.4, sobre la comparación de las etapas de HPP del 2001-2003..

⁴²⁴ *Vid.*, apartado 3.2.4.1

⁴²⁵ *Vid.*, apartado 3.2.4.2

⁴²⁶ *Vid.*, apartado 3.2.4.3

4.2 RELACIÓN GOBIERNO CIUDADANIA.

NORMATIVIDAD

En Porto Alegre no existe una normatividad que regule la participación ciudadana en el presupuesto, la ley orgánica municipal se refiere a la participación de la comunidad en la elaboración del presupuesto anual, pero no especifica cómo ni de qué manera debe darse, a pesar de ello ese es el sustento legal dado al presupuesto participativo⁴²⁷.

En el Distrito Federal existe la Ley de Participación Ciudadana, que aplica a Tlalpan y demás delegaciones; esta ley excluye la participación ciudadana en los asuntos del presupuesto, siendo facultad exclusiva del Jefe de Gobierno de DF⁴²⁸.

En ambos procesos, más que basarse en una normatividad para la aplicación del presupuesto participativo depende de la voluntad política del ejecutivo de llevarlo a cabo.

INSTANCIAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

En el presupuesto participativo se involucran en ambos casos básicamente tres tipos de instancias⁴²⁹: gubernamentales, comunitarias o ciudadanas⁴³⁰ y las creadas a partir del proceso mismo.

Instancias del presupuesto participativo en Porto Alegre.

Los órganos de gobierno directamente involucrados en la organización del proceso son: Gabinete de Planeación (GAPLAN) y la Coordinación de Relaciones con la Comunidad (CRC)⁴³¹. Estas unidades administrativas y órganos internos del ejecutivo municipal, tienen la función de procesar la discusión político-técnico del presupuesto con los pobladores.

Instancias comunitarias, formadas por organizaciones de base regional (consejos populares, articulaciones regionales, Unión de Villas y otras⁴³²), articulan la participación de los pobladores y la selección de las prioridades de inversión de las regiones de la ciudad⁴³³.

⁴²⁷ *Vid.*, apartado 2.4.1, sobre la Ley Orgánica Municipal de Porto Alegre.

⁴²⁸ *Vid.*, el apartado 3.3.1, sobre la Ley de Participación Ciudadana.

⁴²⁹ *Cfr.*, los apartados 2.3.1, Porto Alegre y 3.3.2, Tlalpan, sobre las instancias del presupuesto participativo.

⁴³⁰ Con representación formal e informal

⁴³¹ *Vid.*, apartado 2.3.1.1

⁴³² Estas organizaciones tienen diferentes formas y niveles de organización, de funcionamiento y participación, no existen en todas las regiones del presupuesto participativo de Porto Alegre.

⁴³³ *Vid.*, apartado 2.3.1.2.

Las instancias creadas por el presupuesto participativo: el Consejo del Presupuesto Participativo (CPP); el Foro de Delegados de las Regionales y Temáticas y las Asambleas Regionales y Temáticas.

El Consejo del Presupuesto Participativo (CPP), cuenta con su reglamento⁴³⁴, es la institución representativa central del presupuesto participativo⁴³⁵, su función es coordinar la negociaciones entre las regiones y temáticas, así como discutir y aprobar la propuesta de presupuesto y el plan de inversiones

El foro de delegados⁴³⁶ tiene como función principal, mantener a las comunidades informadas y coordinar el proceso de negociación dentro de las regiones y las estructuras temáticas⁴³⁷.

En las asambleas regionales y temáticas⁴³⁸ la población elige las prioridades para el año siguiente, también elige sus consejeros y define el número de delegados, tanto para las 16 regionales y seis temáticas de presupuesto participativo.

Instancias de HPP en Tlalpan

Las instancias delegacionales (gubernamentales) involucradas en el presupuesto participativo: la Dirección General de Enlace Territorial; La Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano; y el Centro de Servicios y Atención Ciudadana (CESAC), sin embargo, la primera de éstas fue la encargada de impulsar y organizar el proceso⁴³⁹.

Instancias ciudadanas con representación formal e informal: comités vecinales, organizaciones sociales, organizaciones civiles.

A pesar de la afinidad perredista de la mayoría de los comités vecinales existentes en la demarcación, éstos no se involucraron como tales en HPP, participaron algunos integrantes a título individual, debido a las divisiones internas del partido⁴⁴⁰.

⁴³⁴ El cual determina sus funciones, competencias, composición, elección de consejeros, estructura, organización interna, coordinación con otras instancias, de las comisiones y cualquier aspecto que tenga que ver con el presupuesto participativo.

⁴³⁵ *Vid.*, apartado 2.3.1.3.1

⁴³⁶ Esta compuesto por delegados y consejeros, elegidos conforme a la plenaria regional y temática de la ronda única.

⁴³⁷ *Vid.*, apartado 2.3.1.3.2

⁴³⁸ *Vid.*, apartado 2.3.1.3.3

⁴³⁹ *Vid.*, apartado 3.3.2.1

⁴⁴⁰ *Vid.*, apartado 3.3.2.2.1

La mayoría de las organizaciones sociales de Tlalpan no participaron en HPP, a pesar de que muchas de ellas simpatizan con el PRD⁴⁴¹. En el primer año le hicieron “el vacío al Presupuesto Participativo”⁴⁴², en el segundo algunas se integraron al programa y en el tercer año su participación fue menor, por el ambiente electoral.

Las organizaciones civiles que operan en Tlalpan no participaron en HPP. La única organización civil que se involucro fue el Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, (CESEM), como consultor en el diseño e implementación del programa, siendo pagada su colaboración⁴⁴³.

Instancias que surgen a partir del presupuesto participativo: Equipo de monitoreo; Comisiones Ciudadanas de Seguimiento de Obra y Consejo Ciudadano.

El equipo de monitoreo se formo con ciudadanos voluntarios interesados en darle seguimiento a HPP, la mayoría de ellos con una participación muy activa en otras organizaciones⁴⁴⁴. El objetivo de esta instancia fue ciudadanizar el proceso⁴⁴⁵.

Las comisiones ciudadanas de seguimiento de obra fueron temporales⁴⁴⁶, tenían como objetivo supervisar la construcción de las obras en su comunidad, sin embargo sólo operaron algunas de ellas en el primer año de HPP.

El Consejo Ciudadano se creo en el último año de HPP⁴⁴⁷, los miembros del equipo de monitoreo se integraron a él, ésta instancia tenía como objetivo generar el debate sobre la problemática general de la delegación.

En ambos casos encontramos instancias participando de distintas formas:

Las gubernamentales que son las encargadas de organizar y darle seguimiento al proceso: en Porto Alegre el Gabinete de Planeación y la Coordinación de Relaciones con la Comunidad; en Tlalpan la Dir. Gral. de Enlace Territorial.

⁴⁴¹ *Vid.*, apartado 3.3.2.2.2

⁴⁴² *Vid.*, anexo no. 4, entrevista al Ing. Roberto Morales Noble, Dir. Gral. de Enlace Territorial.

⁴⁴³ *Vid.*, apartado 3.3.2.2.3

⁴⁴⁴ Más de la mitad de los integrantes del equipo de monitoreo, participaban en comités vecinales, el 22.7% en organizaciones sociales, el 9.1% en organizaciones civiles y por último en porcentajes muy bajos en partidos políticos, sindicatos y en organizaciones religiosas.

⁴⁴⁵ *Vid.*, apartado 3.3.2.3.1

⁴⁴⁶ *Vid.*, apartado 3.3.2.3.2

⁴⁴⁷ *Vid.*, apartado 3.3.2.3.3

Las comunitarias: en Porto Alegre básicamente la participación de organizaciones de moradores (vecinales); en Tlalpan la participación de estas instancias fue escasa, tanto de los comités vecinales (representación formal) como de las organizaciones sociales.

Las creadas a partir del proceso mismo: en Porto Alegre, las asambleas regionales y temáticas, los foros de delegados, y el Consejo del Presupuesto Participativo; en Tlalpan, el equipo de monitoreo y el Consejo Ciudadano.

La forma como se integran los miembros de éstas instancias es diferente: en Porto Alegre se elige de forma democrática y representativa, tanto de las 16 regiones y mesas temáticas, existe una gran competencia entre los ciudadanos por ser elegido delegado o consejero. En Tlalpan los que integran el equipo de monitoreo y Consejo Ciudadano, no son representativos, lo hacen de manera voluntaria, se organizan por zonas.

LA TOMA DE DECISIONES

La forma en la que se toman las decisiones sobre la distribución del presupuesto en ambas experiencias es distinta.

En Porto Alegre⁴⁴⁸, la distribución del presupuesto, se da a partir de la deliberación en cada una de las instancias⁴⁴⁹ del presupuesto participativo, sobre todo en el Consejo del Presupuesto Participativo, quien decide, en base a los criterios generales⁴⁵⁰ qué obras se realizarán en cada región y cuántos recursos⁴⁵¹ se destinarán a cada una de ellas⁴⁵².

El Ejecutivo, mediante el Gabinete de Planificación (GAPLAN) propone obras y proyectos de interés global u obras que el gobierno municipal juzgue necesarias para una determinada región de la ciudad.

El Consejo del Presupuesto Participativo, conjuntamente con el ejecutivo envían a la Cámara de Vereadores⁴⁵³, la propuesta de presupuesto para el siguiente año, debido a que ésta tiene la atribución legal de aprobarlo en lo general⁴⁵⁴.

⁴⁴⁸ *Vid.*, el apartado 2.2.5.1.3, sobre el ciclo del presupuesto participativo en Porto Alegre.

⁴⁴⁹ *Vid.*, apartado 2.3.1.3, sobre las instancias del presupuesto participativo.

⁴⁵⁰ Los tres criterios previamente establecidos: población total de la región; carencia de servicios o infraestructura; y prioridad temática de la región.

⁴⁵¹ Básicamente recursos de obras.

⁴⁵² *Vid.*, apartado 2.4.4, sobre la priorización de necesidades.

⁴⁵³ Es el poder legislativo del municipio.

⁴⁵⁴ *Vid.*, apartado 2.4.1.2.1, sobre la aprobación del presupuesto en Porto Alegre.

Aunque la Cámara de Vereadores no promueve el presupuesto participativo, en la práctica lo ha respetado⁴⁵⁵.

En base a la propuesta presupuestaria enviada a la Cámara de los Vereadores, se elabora el Plan de Inversiones⁴⁵⁶ del Ejercicio siguiente, donde se realiza el análisis técnico, legal y financiero de las demandas jerarquizadas por la comunidad y los criterios generales de distribución de recursos entre las regiones.

En Tlalpan se presentan demandas de obras de cada zona por los ciudadanos, la Dirección de Enlace Territorial, hace una valoración técnica, legal y presupuestaria, e incluye las demandas viables en una boleta de votación. La población elige hasta dos obras por unidad territorial. En base a los resultados de las votaciones se realiza una segunda valoración por la Dirección de Enlace Territorial conjuntamente con el equipo de monitoreo. Finalmente, quien decidió qué obras se realizan y cuántos recursos se destinaron al programa de Hacia un Presupuesto Participativo fue la negociación que se dio entre la Dirección de Obras maneja los recursos de obras y la Dirección de Enlace Territorial que organiza el proceso de presupuesto participativo, el resultado de las votaciones sirvió de presión en esta negociación.

Por otra parte, en Porto Alegre la decisión de la distribución de una parte del presupuesto se da mediante la deliberación en las instancias del presupuesto participativo, mientras en Tlalpan se dio básicamente de la negociación entre dos instancias gubernamentales, ejerciendo el proceso, la participación y las votaciones una fuerte presión.

EL MANEJO DE LOS RECURSOS

Varios autores consultados afirman que en Porto Alegre el presupuesto participativo, incrementó la confiabilidad y transparencia de los recursos, además eliminó las relaciones clientelares y la corrupción, lo que se reflejó en el incremento de la recaudación tributaria⁴⁵⁷.

⁴⁵⁵ *Vid.*, el apartado 2.3.2.2, sobre el pacto político entre el ejecutivo y la Cámara de Vereadores sobre el presupuesto participativo.

⁴⁵⁶ El Plan de Inversiones está compuesto por obras y acciones producto de las discusiones regionales y temáticas, que procuran atender diversas regiones o toda la ciudad.

⁴⁵⁷ *Vid.*, cuadro 2-16 en el apartado 2.4.2, sobre los ingresos y gastos de Porto Alegre.

En Tlalpan la encuesta realizada permitió concluir que con la aplicación del presupuesto participativo no se incrementó la confianza y transparencia en el manejo de los recursos, pero tampoco se considera que el manejo de éstos se realice de forma corrupta, autoritaria o clientelar⁴⁵⁸.

La democratización en la toma de decisiones en la distribución del presupuesto de obras con HPP, se realizó de manera parcial, debido en gran medida al rechazo de las áreas involucradas, principalmente la Dir. Gral. de Obras y la falta de recursos.

LA PARTICIPACIÓN EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.

Se analizó la participación desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo:

Con respecto al cuantitativo tenemos:

En Porto Alegre, en promedio, participan 45,000 personas cada año⁴⁵⁹ y en relación con el número de electores, el 4.7% del total de electores participan en el presupuesto participativo.

En Tlalpan, si comparamos los votos emitidos en Hacia un Presupuesto Participativo, con el número de electores, tenemos que en 2001, participó el 2.8% de los tlalpenses; en 2002, el 4.6%; y en 2003, el 4.4%; en promedio en los tres años el 3.9%⁴⁶⁰.

En ambos casos el porcentaje de participación es alrededor del 4% con respecto al número de electores; hay que tomar en cuenta que en Porto Alegre la participación fue muy baja en los primeros años del presupuesto participativo.

Con respecto al cualitativo tenemos:

El tipo de participación es distinto. En Porto Alegre asisten los habitantes a las asambleas donde hacen sus demandas y nombran a sus representantes, éstos luchan para que se contemplen en el presupuesto las demandas definidas en su región, esto se da mediante la deliberación. En Tlalpan las demandas de obras por parte de los habitantes pueden o no contemplarse en la votaciones. El equipo de monitoreo aunque se conforma por cada una de las cinco zonas no tienen representatividad, son ciudadanos que participan voluntariamente.

⁴⁵⁸ *Vid.*, apartado 3.3.3.2, sobre el manejo de los recursos.

⁴⁵⁹ Según la página electrónica de la alcaldía www.portoalegre.rs.gov.br

⁴⁶⁰ *Vid.*, apartado 3.3.4.2.1, electores y participación en HPP.

Dado el tiempo y las circunstancias de implementación del proceso en Porto Alegre, éste afinó los mecanismos de deliberación. La participación es más estructurada y se cuenta con una reglamentación al respecto⁴⁶¹, varios autores consideran que organizar la discusión del presupuesto tiene un grado de complejidad y por lo tanto de mérito. En Tlalpan en sus tres años, la participación fue voluntaria, realizándose un intento por crear instancias del presupuesto participativo. También se dio la discusión del presupuesto en el equipo de monitoreo, sin lograr que ésta se masificará.

LA CONTINUIDAD DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

La continuidad del presupuesto participativo en Porto Alegre ha dependido básicamente que siga gobernando la coalición encabezada por el Partido de los Trabajadores. En la primera administración el presupuesto participativo no se consideró una experiencia exitosa, más bien fue tortuosa por las dificultades de su implementación, sin embargo, la continuidad también ha dependido de la voluntad política del ejecutivo en turno de reforzar el proceso a pesar de las dificultades.

Después de octubre del 2003 el programa de Hacia un Presupuesto Participativo, no tuvo continuidad, a pesar de que siguió gobernando el Partido de la Revolución Democrática, por un lado, no fue el mismo equipo o grupo político que implementó el programa; y por otro lado, no existió la voluntad política del ejecutivo siguiente de darle continuidad.

4.3 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO.

TIPO DE CIUDADANÍA

Varios autores cuestionan el tipo de ciudadanía que se ha desarrollado en la “transición democrática” en América Latina denominándola principalmente “ciudadanía de baja intensidad”⁴⁶², que se activa sólo en procesos electorales generando apatía sobre los problemas sociales, en ambos casos, se intenta terminar con este tipo de ciudadanía,

⁴⁶¹ El reglamento interno del Consejo del Presupuesto Participativo.

⁴⁶² *Beatriz Stolorowicz, Loc.Cit., apartado 1.4.4.2*

involucrando a los ciudadanos en la priorización de obras públicas de su comunidad, sin embargo en Porto Alegre se ejerce un tipo de ciudadanía más vinculada con las organizaciones de la comunidad, mientras en Tlalpan se dio una participación más individualizada, debido a la falta de involucramiento de las organizaciones sociales y comités vecinales.

LA FUENTE DE LOS RECURSOS

La fuente de los recursos en Porto Alegre se compone de transferencias del gobierno federal, estatal y recaudación propia de impuestos. En 1998 la recaudación de impuestos propios representó el 27% de los ingresos.

Los ingresos de Tlalpan provienen de transferencias federales; del gobierno del DF; de deuda y crédito, las delegaciones no tienen atribuciones para recaudar impuestos. En promedio en los últimos tres años Tlalpan obtiene el 6% de los ingresos asignados a las Delegaciones, en 2003 recibió el 1.36% de los ingresos totales del Gobierno del DF⁴⁶³.

LA DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO.

Este punto en Porto Alegre se estudió sobre los mecanismos o criterios de priorización de las demandas y distribución del presupuesto por medio de la participación ciudadana.

En Tlalpan su estudio se enfocó sobre la influencia del número de la participación ciudadana en relación con la distribución del presupuesto total de la delegación y del rubro de Obras⁴⁶⁴.

De Porto Alegre no se obtuvo información de cuántos recursos o qué porcentaje del presupuesto se designa al presupuesto participativo. La alcaldía afirma que todo el presupuesto municipal entra al proceso, sin embargo varios autores sostienen que esto no es posible debido a que existe presupuesto ya comprometido para el pago de funcionarios y mantenimiento de la máquina administrativa, por ejemplo Raúl Pont, exprefecto de Porto Alegre, dice que entre el 15 y 20% del presupuesto se asigna al presupuesto participativo.

⁴⁶³ *Vid.*, apartado 3.4.4, sobre los recursos asignados a Tlalpan.

⁴⁶⁴ *Vid.*, apartado 3.4.5, donde se analiza una de las variables de esta tesis.

Según la reglamentación, el Consejo del Presupuesto Participativo, discute todo el presupuesto municipal, sin embargo, la deliberación se enfoca a los recursos de obras y servicios aprobados por la Cámara Municipal. Cada secretaría, departamento o instancia de gobierno tiene asignado su presupuesto, el cual no es discutido por el Consejo, sólo avalado por éste. El Consejo sólo discute la distribución de una parte del presupuesto municipal.

En Tlalpan en promedio se asignó el 45% del concepto de obras al programa de presupuesto participativo. El rubro total de obras representa aproximadamente el 20% de los recursos totales de la delegación. El aumento de los recursos al programa del rubro de obra, dependió del nivel de participación ciudadana en éste⁴⁶⁵.

DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO POR ZONAS.

Se afirma que en Porto Alegre se ha dado prioridad al incremento de infraestructura urbana en las zonas más pobres, sobre todo en las periféricas.

Durante el programa en Tlalpan se asignaron mayores recursos a las zonas más marginadas, sin embargo, el número de obras en estas zonas fue menor, debido a que el costo de construcción es más alto⁴⁶⁶.

SOBRE LOS RECURSOS

La insuficiencia de recursos para satisfacer la gran demanda de necesidades es común en ambos casos.

En Porto Alegre no se contaba con recursos para realizar las obras demandadas por el presupuesto participativo, ante tal situación la alcaldía realizó una reforma fiscal que incremento los recursos propios 2.5 veces de 1989 a 1998, dándole credibilidad al proceso.

En Tlalpan en 2001 se recibieron 8,234 demandas de obras, integrándose al POA-2002, 573 y en 2002 se recibieron 6,027 integrándose al POA-2003, 486; en promedio en los dos años el 6.5% de la demanda de HPP, se incluyó en el presupuesto, sin embargo, este porcentaje representa el 67% del número de obras públicas realizadas en la Delegación de 2002 a 2003. Lo anterior refleja que los recursos presupuestales cubren una cantidad muy pequeña de demanda de obra pública.

⁴⁶⁵ *Vid.*, apartado 3.4.5

⁴⁶⁶ *Vid.*, apartado 3.4.7, distribución del presupuesto por zonas.

Para que el presupuesto participativo no perdiera credibilidad por la gran escasez de recursos y la gran demanda de obra pública, en ambos casos las autoridades, por un lado, crearon mecanismos para priorizar la demanda de obra pública a realizarse cada año; y por otro, se esforzaron (Porto Alegre) o presionaron (Tlalpan) para obtener mayores recursos para el programa.

4.4 DESCENTRALIZACIÓN.

En Brasil el proceso de descentralización a los municipios se dio a partir del agotamiento del régimen militar. La Constitución Federal de 1988, amplió la descentralización a los municipios dándoles más autonomía financiera, administrativa y legal, fortaleciendo la autonomía política.

En México este proceso se da en 1983 a partir de la reforma al artículo 115 constitucional, como parte de la reforma del Estado, brindándoles mayor autonomía a los municipios. Sin embargo las 16 Delegaciones que componen el DF no son contempladas como municipios.

Existe una iniciativa de ley detenida en el Senado de la República, que contempla al DF como un Estado más de la Federación, con una situación especial por ser la capital de la República; sin embargo, con respecto a la autonomía de las delegaciones no se hace ninguna referencia, quedando pendiente la situación jurídica que estas tendrán.

El proceso de descentralización en los municipios de Brasil fortaleció la autonomía financiera de Porto Alegre, por dos razones; aumentó las transferencias federales y estatales, y por el incremento de la recaudación propia de los impuestos.

En Tlalpan existe una centralización de los recursos por parte del Gobierno del Distrito Federal quién decide la forma de aplicarlos.

La descentralización en Porto Alegre ayudó a la implementación del presupuesto participativo.

En Tlalpan la falta de descentralización dificultó la implementación del programa. De ambos procesos no surgió ninguna propuesta para, en el caso de Porto Alegre fortalecer la descentralización, y en el de Tlalpan descentralizar las delegaciones.

La falta de descentralización y autonomía en las delegaciones en el DF, no favoreció al programa de presupuesto participativo, las autoridades delegacionales en Tlalpan

buscaron la forma de implementarlo, con las limitaciones que ello implicaba, empezando por el nombre se denominó “*Hacia un Presupuesto Participativo*” aclarando que, no podía llamarse presupuesto participativo, debido a que el gobierno local y la ciudadanía, no tienen autonomía para decidir directamente sobre los recursos

CONCLUSIONES

En el capítulo anterior se adelantan algunas conclusiones al comparar ambos procesos, en este capítulo se mencionan las conclusiones de cada caso por separado, en base a los tres temas de investigación: La relación gobierno ciudadanía, la distribución del presupuesto y la descentralización.

Se retoman las conclusiones de la hipótesis con respecto a Tlapan y al final se señalan las ventajas y limitaciones de la participación ciudadana en el Programa Hacia un Presupuesto Participativo.

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN PORTO ALEGRE

El agotamiento de la dictadura militar (1965-1985), trajo consigo varios cambios en la vida política de Brasil, el principal fue la promulgación de la Constitución Federal de 1988.

El PT surge en 1980 y se consolida mediante la lucha contra la dictadura. A partir de 1988 empieza a tener triunfos electorales que lo enfrentan con el problema de cómo adaptar sus planteamientos políticos con la administración pública en los municipios donde gobierna, haciendo un gran esfuerzo por impulsar la participación ciudadana en las políticas gubernamentales. Es en Porto Alegre donde se cosechan los mejores resultados con el proyecto denominado Presupuesto Participativo.

A partir de ahí, el presupuesto participativo se convierte en una referencia sobre la participación ciudadana en las políticas públicas locales.

1.- RELACIÓN GOBIERNO CIUDADANIA

A partir de las fuentes consultadas podemos concluir que la experiencia de presupuesto participativo en Porto Alegre, ha democratizado las relaciones de los habitantes de la ciudad con el gobierno municipal, tanto del poder ejecutivo que lo impulsó como del legislativo que lo ha respetado.

Esa forma de democratización se ha dado a partir de compartir el poder de decisión de una parte del manejo de los recursos públicos, con las instancias creadas de participación ciudadana.

Se afirma por los distintos exfuncionarios que la forma de distribución de recursos para obras y servicios por parte del gobierno no son como antaño de carácter clientelar, sino se discute su distribución a partir de las instancias y mecanismo creados. Lo cual obliga a la rendición de cuentas del prefecto sobre la aplicación de esos recursos, generando transparencia que se refleja en el incremento constante de la recaudación de impuestos.

La ejecución de obras y prestación de servicios se realiza conforme a las demandas priorizadas por la población y el gobierno en las instancias de participación.

La insuficiencia de recursos al inicio de la implementación del presupuesto participativo fue una de las limitaciones para cubrir las demandas de la población y hacer creíble el proceso. Para resolver esta situación se realizó una reforma fiscal y un esfuerzo del gobierno local en la recaudación de los impuestos.

A lo largo de los años el presupuesto participativo, ha logrado desarrollar mecanismos de priorización de las demandas para la distribución de los recursos, tomando en cuenta el nivel de participación, la infraestructura urbana existente en las regiones y las necesidades de la ciudad.

Dentro del proceso de presupuesto participativo se han destinado mayores recursos a las regiones o comunidades más pobres.

En las instancias creadas de presupuesto participativo, principalmente en el Consejo de Presupuesto Participativo se considera que se combina tanto la democracia participativa como la representativa; por un lado, participan en el debate los consejeros nombrados por los pobladores para votar por sus demandas y por otro, los consejeros nombrados por las autoridades dan elementos para el debate y a la vez proponen obras y servicios para la ciudad. Aunque los consejeros de las autoridades no tienen derecho a voto, sus propuestas sí tienen un peso importante.

Con respecto a la democracia representativa, el poder ejecutivo participa directamente en el proceso mientras el legislativo lo hace de forma indirecta respetando los acuerdos pero cumpliendo sus funciones de aprobar legalmente el presupuesto, lo cual no quiere decir que algunos vereadores no participen de manera individual.

Se considera que además del Consejo de Presupuesto Participativo, la democracia participativa también se desarrolla en todas las instancias de participación ciudadana como, el foro de delegados, las asambleas regionales y temáticas, las asambleas preparatorias, la asamblea municipal donde se plantean y priorizan las demandas y se eligen delegados y consejeros.

Se insiste por muchos autores que con el Consejo del Presupuesto Participativo se crea una esfera pública no estatal, es decir, un espacio de debate autónomo ciudadano, donde el Estado no tiene ninguna intervención, lo cual es cuestionable ya que, por un lado, aunque los consejeros del prefecto no tienen derecho a voto sus opiniones sí ejercen una influencia importante y por otro, estos mismos consejeros al formar parte de la coordinación interna del Consejo del Presupuesto Participativo no sólo le dan seguimiento al proceso sino además relacionan al Consejo con todas las instancias de gobierno.

La participación promedio de 45,000 personas en el presupuesto participativo, representan el 4.7% del total de electores.

Hasta ahora la continuidad del proceso en Porto Alegre ha dependido de la continuidad en el gobierno por parte de la coalición de partidos encabezada por el Partido de los Trabajadores.

2.- LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO

Una limitación para este estudio fue el no contar con datos concretos sobre el número de participantes y los montos del presupuesto destinados al presupuesto participativo.

No fue posible relacionar el nivel de participación ciudadana y la distribución presupuestal.

Sin embargo, se investigaron los mecanismos o criterios aplicados en la priorización de las demandas para la distribución de los recursos. Esta priorización de necesidades se realiza mediante el debate de los ciudadanos y autoridades que participan en el proceso.

La ley orgánica municipal contempla la participación ciudadana en el diseño y planeación del presupuesto de la alcaldía, sin embargo, no menciona cómo debe darse, el impulso de la participación ciudadana en estos aspectos, dependió de la voluntad política del gobierno, en este caso del prefecto.

La mayoría de los autores consultados¹ consideran que el nivel y calidad de la participación en el presupuesto participativo es alto.

Dentro del proceso de presupuesto participativo se han destinado mayores recursos a las regiones o comunidades más pobres.

La relación entre técnicos, políticos, y la población no ha estado libre de conflictos, sin embargo, ello se ha solucionado a partir de la negociación y el diálogo.

Las experiencias del presupuesto participativo tienen un carácter limitado ya que la mayoría de ellas se aplican en la ámbito municipal, uno de sus desafíos es su ampliación a nivel estatal y federal.

3.- LA DESCENTRALIZACIÓN

La Constitución de 1988 amplió la descentralización en Brasil como parte del proceso de democratización.

El artículo 30 constitucional contempla las atribuciones de los municipios, favoreciendo el proceso de presupuesto participativo, sobre todo lo que se refiere a los aspectos financieros.

El incremento de los recursos municipales de las transferencias y recaudación de impuestos, favoreció ampliamente el presupuesto participativo, dándole credibilidad al proceso al cubrir una cantidad más grande de las demandas de la población.

Pero también las características mismas de Porto Alegre, demográficas y económicas, permiten que tenga mayor autonomía financiera, en comparación con municipios pequeños.

El proceso de descentralización en Brasil y las características del propias del municipio, además del aumento en la recaudación de impuestos, favorecieron la implementación del presupuesto participativo.

No se conoce del surgimiento de alguna propuesta para fortalecer la descentralización en los municipios que se haya generado en el proceso de presupuesto participativo.

¹ Principalmente exfuncionarios del gobierno municipal, Utzig, Fedozzi, Félix Ruíz, Tarso Genro, Raúl Pont, Ubiritan de Souza, Abers.

HACIA UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN TLALPAN

En México el PRD, surge en 1989 como un partido contra el autoritarismo del Estado, en 1997 gana el DF, la capital de la República, sin embargo, no cuenta con una propuesta de política pública uniforme para los municipios, delegaciones y estados que gobierna.

En Tlalpan el primer gobierno delegacional electo por votación popular, impulsó el programa denominado, Hacia un Presupuesto Participativo (HPP) con la finalidad de compartir el poder de decisión de distribución del presupuesto con los ciudadanos.

Dada la falta de infraestructura básica urbana en Tlalpan, el programa HPP, se enfocó a la construcción de obra pública.

1.- RELACION GOBIERNO CIUDADANIA.

A pesar de que la normatividad no otorga autonomía a las delegaciones y la falta de atribuciones y recursos, el gobierno delegacional tuvo la voluntad política de impulsar el proceso de participación ciudadana.

La Dirección de Enlace Territorial fue la instancia gubernamental más importante en el impulso, seguimiento y continuidad de HPP.

La parte de la hipótesis en torno al impacto del programa Hacia un Presupuesto Participativo en la relación del gobierno delegacional con la ciudadanía en Tlalpan, se concluye:

HPP no fue un programa del gobierno delegacional en su conjunto, sino de una instancia de gobierno, de la Dirección General de Enlace Territorial quien lo impulsó, dio seguimiento y continuidad, obviamente con el apoyo del Jefe Delegacional.

La Dirección Gral. de Obras y Desarrollo Urbano consideró una imposición los resultados de HPP, sobre todo porque ésta, determinaba los criterios de aplicación de los recursos, y HPP le restaba poder de decisión.

Las instancias representativas vecinales (los comités vecinales), organizaciones sociales y civiles tuvieron muy poca participación en el programa, diversos miembros de éstas instancias participaron a título individual. En general, la participación en el proceso fue principalmente individualizada, participando los ciudadanos más activos de cada unidad

territorial, haciendo propuestas y votando para determinar las obras más importantes de su comunidad, organizados e invitados principalmente por la Dirección Gral. de Enlace Territorial.

En HPP, la democracia representativa (comités vecinales) no tuvo un papel importante. Se intentó impulsar una democracia participativa, con la limitación que no se generalizó el debate y la discusión sobre el presupuesto, esto fue realizado por un pequeño grupo de ciudadanos activos, denominado equipo de monitoreo.

La participación en las instancias creadas de HPP, si se compara con el tamaño de la población de Tlalpan fue baja, sin embargo, se dio una participación de calidad, comprometida con el proceso.

El actor más importante en HPP, fue el ciudadano en lo individual.

Es interesante observar que en la encuesta aplicada, la mayoría considera que el manejo de los recursos o presupuesto no es confiable, transparente y eficiente, sin embargo, también la mayoría opina que el manejo del presupuesto no se da de forma autoritaria, corrupta o en base al pago de favores políticos. Se observa una desconfianza absoluta sobre el manejo de los recursos, pero al mismo tiempo no se descalifica absolutamente la forma de ejecutarlos.

En HPP, la decisión principal en torno a la priorización de las obras y por tanto aplicación de los recursos fue producto de la negociación entre las Direcciones de Enlace Territorial y Obras, y sólo una parte de los recursos de obra se ejecutó en base a la priorización realizada por los ciudadanos en el programa.

La democratización en la decisión de los recursos de obras se realizó de manera parcial, entre otros, por el rechazo de la Dir, Gral. de Obras a HPP y la falta de recursos.

En 2001 y 2002, se recibieron 8,234 y 6,027 demandas de obras respectivamente, se integraron en 2001, 573 al presupuesto y en 2002, 486, en promedio en los dos años de toda la demanda ciudadana sólo el 6.5% se integró al presupuesto, este número de obras determinadas por presupuesto participativo representó en los dos años el 66% del total del número de frentes obra realizadas en la demarcación

La impartición de talleres y la distribución de manuales sobre el procedimiento del presupuesto en la delegación, por parte de la Dirección General de Enlace Territorial fue un

intento de socializar la información con los ciudadanos; sin embargo, no llegó a la mayoría de ellos.

La continuidad del presupuesto participativo no ha dependido de que siga gobernando el mismo partido o coalición, sino de varios aspectos, entre ellos: que sea el mismo equipo o grupo político dentro del partido gobernante que continúe en la administración; de la voluntad política del ejecutivo electo; o del éxito del programa aplicado.

HPP no tuvo continuidad, no fue el mismo grupo o equipo político dentro del PRD que siguió gobernando y tampoco existió la voluntad política del ejecutivo siguiente en darle continuidad.

2.- LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO

HPP fue un programa donde al inicio se intentó integrar a todas las áreas de la delegación, pero el rechazo de la mayoría de éstas y ante la gran demanda de infraestructura urbana básica, el programa se enfocó a la priorización de obra pública.

HPP no integra a todas las áreas de la delegación, es el programa del área de Enlace Territorial, que con su trabajo con la ciudadanía y apoyada por el Delegado obliga a Obras, a ceder recursos para el proyecto.

Para analizar una de las variables de la hipótesis principal sobre el grado en el que la participación ciudadana, mediante el programa Hacia un Presupuesto Participativo (HPP), modificó sustancialmente los montos del presupuesto en Tlalpan, se retomaron el presupuesto total, el presupuesto del capítulo de obras y la redistribución de éste, concluyendo que: La participación ciudadana mediante HPP, no influyó ante Gobierno Central para modificar los montos totales del presupuesto asignados a la Delegación, tampoco influyó para aumentar los recursos del capítulo de obras; sin embargo, sí influyó a lo interno del gobierno delegacional, entre la Dir. Gral de Enlace Territorial y la Dir. Gral de Obras y Desarrollo Urbano, para asignar más recursos del capítulo de obras al programa Hacia un Presupuesto Participativo.

En 2002 a pesar de que la participación ciudadana fue mayor en HPP, el presupuesto asignado al capítulo de obras disminuyó, la participación ciudadana no influyó para aumentar los recursos de obras, de donde provienen los recursos del programa HPP.

En 2002 de los 222 millones de pesos asignados a obras, 74 millones, es decir, el 33% se asignó conforme al programa HPP.

En 2003 de los 165 millones de pesos asignados a obras, 90 millones de pesos, es decir, el 53%, fueron ejecutados conforme HPP.

El 100% del rubro de obras al programa de presupuesto participativo se le asignó en POA-2002 el 33% y en POA-2003 el 55%, aumentándose en 22 puntos porcentuales los recursos HPP, de un año a otro, a pesar de la disminución del 31.2% de los recursos asignados al capítulo de obras.

También observamos que la participación ciudadana aumentó de 11,472 en 2001 (POA-2002) a 18,993 en 2002 (POA-2003), es decir, la participación en HPP aumentó un 39.6% de un año a otro.

A pesar de la disminución de casi una tercera parte del presupuesto de obras, los recursos destinados a HPP aumentaron 22 puntos porcentuales del 2001 al 2002, lo que implica que aquí la participación ciudadana sí influyó para aumentar los recursos destinados al programa HPP.

No fue sólo la participación ciudadana la que determinó el aumento del porcentaje de los recursos de obra al programa; fueron determinantes también, la presión de una parte del equipo de gobierno que impulsó este proyecto y la voluntad política del Jefe Delegacional en apoyarlo.

La forma como se asignaron los recursos del capítulo de obras al programa HPP, fue producto de una fuerte presión de la Dirección de Enlace Territorial a la Dirección de Obras y desarrollo Urbano, lo que llevó a este acuerdo, obviamente con el apoyo del Jefe Delegacional.

El aumento de la participación ciudadana en el proceso de 11,472 a 18,993 votos, de 2001 a 2002, influyó para que la Dirección de Obras se viera obligada a destinar más recursos al programa HPP. El equipo de monitoreo también jugó un papel importante en esta presión.

Más que una influencia ciudadana en la distribución presupuestal, el resultado fue que el proceso determinó las necesidades sociales de obra pública.

Sin embargo, muchas de estas necesidades o propuestas de los ciudadanos, no fueron satisfechas, principalmente por la insuficiencia de recursos ante la gran demanda de

obra pública, y la falta de infraestructura urbana básica en varias zonas de la delegación. También la falta de viabilidad técnica de algunas de las propuestas hicieron imposible su realización.

La distribución del presupuesto mediante la participación ciudadana no se dio bajo una modalidad en la que los ciudadanos decidieran la distribución de los montos de los recursos, es decir qué montos se destinan a resolver qué necesidades colectivas, sino la ciudadanía por medio este proceso sólo determinó sus necesidades colectivas inmediatas de obra pública realizando propuestas o demandas de construcción y priorizando mediante la votación las obras para su comunidad.

En promedio en 2001 y 2002 el programa HPP abarcó sólo el 8% del presupuesto delegacional, la influencia o capacidad de decisión de la participación ciudadana en la distribución del presupuesto fue bastante limitada.

Más que una influencia ciudadana en la distribución presupuestal, el resultado fue que el proceso determinó las necesidades sociales de obra pública.

3.- DESCENTRALIZACIÓN

A pesar de que uno de los objetivos de HPP fue “favorecer programas que lleven a la consecución de una autonomía real, para que las delegaciones decidan sobre sus recursos”², no surgió del proceso de HPP, una propuesta concreta sobre descentralización para las delegaciones.

A pesar de que la normatividad no otorga autonomía a las Delegaciones y la falta de atribuciones y recursos, el gobierno de la Delegación Tlalpan tuvo la voluntad política de impulsar un proceso de participación ciudadana.

La iniciativa de ley detenida en el Senado, no hace ninguna referencia a la autonomía de las delegaciones; queda como punto pendiente la situación jurídica que éstas tendrán.

² Roberto Morales Noble. *Hacia un presupuesto participativo. La experiencia en Tlalpan*. (Director General de Enlace Territorial en Tlalpan). Documento para la presentación del premio “Gobierno y Gestión Local 2002” del CIDE. México DF, noviembre de 2002, p.4.

Los principales obstáculos a HPP desde el punto de vista de la descentralización fueron la nula autonomía de las delegaciones y la transferencia de recursos etiquetados.

Actualmente en las delegaciones del DF, se da más un proceso de desconcentración que descentralización.

Al comprobar la parte de la hipótesis sobre si la participación ciudadana mediante el mecanismo del presupuesto participativo influyó en los procesos de descentralización en Tlalpan tenemos, que no influyó para un proceso de descentralización, y tampoco surgió de él, una propuesta de esta naturaleza.

**VENTAJAS Y LIMITACIONES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN HACIA UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO,
TLALPAN.**

Ventajas y limitaciones de la participación ciudadana en la relación gobierno ciudadanía.

Ventajas:

- Los ciudadanos que participaron activamente en HPP incrementaron su confianza en las autoridades delegacionales.
- Se incrementa la transparencia en el manejo de los recursos que se destinaron al presupuesto participativo.
- Se eliminan las relaciones clientelares en la distribución de los recursos que se destinaron al presupuesto participativo.
- La relación con las autoridades deja de ser autoritaria, éstas tienen que explicar a los ciudadanos participantes cómo opera el presupuesto y por qué se distribuye de tal forma.
- Los ciudadanos que participaron empiezan a conocer de los asuntos públicos.
- Se crearon instancias o espacios de participación, en ellas conviven la democracia representativa y la participativa.

Limitaciones:

- Las autoridades no se subordinaron totalmente a las decisiones de la ciudadanía, por las diferencias de las instancias internas de gobierno.
- La voluntad política del ejecutivo es determinante para impulsar la participación ciudadana.
- La continuidad del proceso depende de la administración entrante.
- La decisión final de la distribución del presupuesto depende finalmente del ejecutivo del DF con el aval de la Asamblea Legislativa.
- La participación en las instancias creadas de HPP, no es representativa y es escasa en relación con el tamaño de la población de Tlalpan.

Ventajas y limitaciones de la participación ciudadana en la distribución del presupuesto.

Ventajas:

- La participación ciudadana, sí puede influir en mayor o menor medida, en la distribución del presupuesto, siempre y cuando el ejecutivo esté dispuesto a ceder parte de ese poder de decisión.
- Mediante la participación ciudadana se priorizan las necesidades colectivas de la población.
- Aumentó la infraestructura básica urbana.
- Hubo una mejor distribución del presupuesto sobre todo en las zonas o unidades territoriales más pobres y carentes de infraestructura.
- Los ciudadanos que participaron, son conscientes de la problemática de la región y adquirieron conocimientos sobre el manejo del presupuesto delegacional.
- Se crean instancias de participación, que permiten a los ciudadanos conocer los problemas de la comunidad.

Limitaciones:

- La gran mayoría de los recursos se encuentran comprometidos para el pago de salarios y mantenimiento de la administración del gobierno local, por lo que la participación ciudadana se limita a decidir de una pequeña parte del total del presupuesto delegacional.
- Los recursos son insuficientes para cubrir todas las demandas de los ciudadanos.
- El porcentaje de participación ciudadana con respecto al número de electores es menor del 5%.
- No existe una normatividad que regule la participación ciudadana en la distribución del presupuesto. Legalmente la decisión en la distribución del presupuesto es una atribución del ejecutivo.
- Los recursos se transfieren etiquetados, quitándoles posibilidades de decisión no sólo a los ciudadanos sino también al gobierno delegacional.

Ventajas y limitaciones de la participación ciudadana en los procesos de descentralización.

Ventajas:

- El gobierno local tiene mayor capacidad de operar las demandas y decisiones de la ciudadanía, siempre y cuando, cuente con las atribuciones y recursos necesarios.
- La mayoría de los ciudadanos consideran que el gobierno local puede solucionar los problemas de su comunidad, por ser el más cercano a ellos.
- Los ciudadanos consideran que el gobierno local es el que denota mayor sensibilidad en el ejercicio gubernamental.
- El gobierno municipal o delegacional puede promover la participación ciudadana mediante el presupuesto participativo.
- Entre más autonomía financiera tenga el gobierno local, los ciudadanos pueden decidir al menos sobre una parte la distribución de los recursos.
- Mayor autonomía a los gobiernos locales crea las condiciones para que los ciudadanos puedan decidir sobre la solución de los problemas de su comunidad.
- Varios autores consideran que el hecho de que el gobierno cumpla con lo solicitado en el presupuesto participativo, aumenta la eficiencia de éste.

Limitaciones

- La falta de recursos le resta credibilidad al programa de presupuesto participativo.
- El transferirle más atribuciones y recursos a los gobiernos locales no depende de la presión de la participación ciudadana, sino de la voluntad de los gobiernos centrales de otorgarlas.
- Existe una cultura de desvalorización de la capacidad de que los gobiernos locales puedan hacerse cargo de nuevas funciones.
- No surgen del proceso propuestas de descentralización.

BIBLIOGRAFÍA

FUENTE BIBLIOGRAFICA

ANGULO, Barturen Carmelo. “Intervención en el seminario sobre descentralización y participación ciudadana en Centroamérica”. En *Descentralización y participación ciudadana en Centroamérica*. Comp. Silvio Prado 1ª. Ed. 1999, Ediciones Heinrich Böll para Centroamérica, pp. 12-19.

BECERRA, Ricardo. Salazar, Pedro. Woldenberg, José. *La mecánica del cambio político en México (elecciones, partidos y reformas)*. 1ª. Ed. 2000, México. Ed. Cal y arena, pp.491.

BERCKER, Joachim. Jager, Johannes. Raza, Werner G. *Economía política de Montevideo. Desarrollo urbano y políticas locales*. Montevideo, Ed. Coscoroba y Centro Latino Americano de Ecología social.(CLAES) .

BERRIOS, Pilar. Santamaría, Beatriz. De la Rosa, José Javier. *Entre lo cívico y lo gubernamental. Análisis de la relación entre el gobierno y las organizaciones civiles en el Distrito Federal*. Coord. Manuel Canto Chac. Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos A.C. pp.143.

BOBBIO, Norberto. *¿Qué socialismo? Discusión de una alternativa*. Trad. Juan Moreno. 1ª. Edición. Ed. Rotativa, Barcelona 1978, pp. 173, Título original Quale Socialismo? Giulio Einaudi editore spa. Torino 1976.

BOBBIO, Norberto. Matteucci, Incola. Pasquino, Granfranco. *Diccionario de Política*. Trad. José Arico y Marti Soler. Editorial Siglo XXI. 1ª. Edición en español 1981-1982. Dos tomos (a-k) (l-z) pp.1648.

“Brasil”. *EL Entrevero*. Junio del 2000. Embajada de Brasil, pp.40.

BUIRA, Ariel. “México”. En *Descentralización y déficit presupuestarios en América Latina*. Dir. Editoral Kiichiro Fukasako y Ricardo Hausmann. BID-OCDE 1999. pp.239-245.

CAMMACK, Paul. “La socialdemocracia latinoamericana en la perspectiva británica.” En *Democracia y política en América Latina*. coord. Menno Vellinga. 1ª. Ed. 1993 Ed. Siglo XXI pp. 127-154.

CASTELAZO, José R. *Ciudad de México: Reforma posible. Escenarios en el porvenir*. INAP, México, 1992.

CONWAY, M. Margaret. *La participación política en los Estados Unidos*. Colección de Ciencias Políticas. Ed. Gernika. 1ª. Ed. en español 1988, México D.F, pp. 220.

CRUZ, Rafael de la. *Descentralización, gobernabilidad y democracia*. Coord. Rafael de la Cruz. COPRE-PNUD. Editorial Nueva Sociedad. 1ª. Ed. 1992, Venezuela.

DILLA, Alfonso Haroldo. “Movimientos sociales y política alternativa”, en *Descentralización y participación ciudadana en Centroamérica*. Comp. Silvio Prado 1ª. Ed. 1999 Ediciones Heinrich Böll para Centroamérica, pp. 131-148.

DROSDOFF, Daniel. “Porto Alegre.” En <http://www.perspectivaciudadana.com>

DUTRA, Olívio. “Contra la injusticia, la intolerancia y la exclusión social.” *Escenario2*, no.3 diciembre 2000. En <http://www.escenario2.org.uy>

ENRÍQUEZ, Villacorta Alberto. “Descentralización del Estado y sociedad civil”, en *Descentralización y participación ciudadana en Centroamérica*. Comp. Silvio Prado 1ª. Ed. 1999 Ediciones Heinrich Böll para Centroamérica, pp. 33-48.

FALS, Borda Orlando. “Reflexiones sobre democracia y participación” *Revista Mexicana de Sociología*, FCPyS, UNAM, Ciudad de México. Vol. 48 No. 3 julio-sept. 1986, pp. 7-14.

FAYA, Viesca Jacinto. *Finanzas Públicas*. Ed. Porrúa. 6ª. Ed. México DF 2003., pp. 383.

FEDOZZI, Luciano. “Presupuesto Participativo y la Esfera Pública”, en *Por una nueva esfera pública. La experiencia del presupuesto participativo*. Comp. Nilton Bueno Fischer y Jacqueline Moll, 1ª. Ed. 2000. Ediciones El Farol, Buenos Aires, 2002, pp. 45-84.

Finanzas Públicas estatales y municipales en México, 1996-2000. INEGI. Publicación anual. 1ª. Edición, México, 2001, pp.412.

FLORENCE, Elliott. *Diccionario de Política*. JA64.E8 B62

FRENCH, John D. “Los trabajadores industriales y el nacimiento de la República Populista en Brasil, 1945-1946”, en *Populismo y neopopulismo en América Latina. El problema de la Cenicienta*. Comp. María Moira Mackinnon y Mario Alberto Petrone 1ª. Ed. 1998 Argentina. Editorial Universitaria de Buenos Aires (Eudeba), pp.59-77.

FUKASAK, kiichiro. Hausmann, Ricardo. *Democracia, descentralización y déficit presupuestario en América Latina*. BID y el Centro de Desarrollo de la OCDE, 1999.

GARCIA, Marco Aurelio. “Las izquierdas latinoamericanas, balances y desafíos”. *Escenario2*, no.3. En [http://www.escenario2.org.uy/número 3/](http://www.escenario2.org.uy/número3/)

GARCIA, Vázquez Gilberto. “Hacia un Presupuesto Participativo Delegación Tlalpan, Distrito Federal” en www.cide.mx/archivoeventos/haciaunpresupuestoparticipativo.doc

GARZARO, R. *Diccionario de política*. Salamanca 1977. Editorial Tecno, pp.392.

GENRO, Tarso. “Co-gestión: reforma democrática del Estado”, en *Por una nueva esfera pública. La experiencia del presupuesto participativo*. Comp. Nilton Bueno Fischer y Jacqueline Moll, 1ª. Ed. 2000. Ediciones El Farol, Buenos Aires, 2002, pp. 21-32.

GENRO, Tarso. “El presupuesto participativo y el Estado”, en www.aidb.org/etica/

GENRO, Tarso y Souza de, Ubiratan. *Orçamento participativo. A experiencia de Porto Alegre*. 3ª. Ed. São Paulo. Ed. Fundação Perseu Abramo, julho de 1999, pp. 119.

GERMANI, Gino., “De la sociedad tradicional a la participación total” en *La teoría social Latinoamericana textos escogidos*. Tomo I De los orígenes a la CEPAL, compiladores Ruy Mauro Marini y Margará Millán. 1ª. Ed. 1994, pp. 339-359.

GONZÁLEZ, Casanova Pablo. “Cuando hablamos de democracia ¿de qué hablamos?” *Revista Mexicana de Sociología*, FCPyS, UNAM, Ciudad de México. Vol. 48 No. 3 julio-sept. 1986, pp. 3-6.

GONZÁLEZ Casanova, Pablo. “La crisis del Estado y la lucha por la democracia en América Latina”, en *Democracia y política en América Latina*. Coord. Menno Vellinga. 1ª. Ed. 1993. Siglo XXI, pp. 183-208.

HARNECKER, Marta. “Alcaldía de Porto Alegre. Aprendiendo a Gobernar.” Coedición mepla-alcaldía de Durango México-Alcaldía de Caracas, Venezuela.-La Habana, octubre 1993.

HARNECKER, Marta. “El presupuesto participativo, la llave maestra para la participación y politización”, en *Haciendo posible lo imposible. La izquierda en el umbral del siglo XXI*. Ed. Siglo XXI-CIICH-UNAM. Ia. Ed. 1999, México DF, pp. 389-393.

KOWARICK, Lucio y Singer André. “La experiencia del Partido de los Trabajadores (PT) en la prefectura de Sao Paulo”, en *Democracia emergente en América del Sur*. Comp. Gerónimo de Sierra, 1ª. Ed. CIICH-UNAM, México DF, 1994, pp. 153-180.

LANDER, Edgardo. *La democracia en las ciencias sociales latinoamericanas contemporáneas*, Serie bibliográfica FOBAL-CS No. 2, Ed. FACES/UCV (Universidad Central de Venezuela)-Biblioteca Central, 1996, pp.260.

LAZARTE, Jorge., “Partidos políticos e informalización de la política”, en *Democracia y gobernabilidad en América Latina*. Coord. René Antonio Mayorga, 1ª. Ed. 1992 La Paz Bolivia pp. 63-85.

LENIN, V.I. “*La Revolución proletaria y el renegado Kautsky*” Ediciones de Lenguas Extranjeras, Pekín, 1972.

LÓPEZ y Rivas, Gilberto. “Ciudadanía y presupuesto participativo “ *La Jornada*, 22 de junio del 2001, p.17.

LÓPEZ y Rivas, Gilberto. “Participación ciudadana y gobernabilidad democrática” *Coyuntura*, número 101, quinta época, enero-febrero 2001, pp. 8-12.

MANSILLA, H.C.F. “Gobernabilidad, élite del poder y cultura política”, en *Democracia y Gobernabilidad en América Latina*. Coord. René Antonio Mayorga. 1ª. Ed. 1992. La Paz Bolivia, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios. Ed. Nueva Sociedad, pp. 87-98.

MARSHALL, T. H. Bottomore, Tom. *Ciudadanía y clase social* . Alianza Editorial, Madrid, 1998, pp. 13-81.

MARTÍNEZ Silva, Mario (coord.) *Diccionario de política y administración pública*. Colegio de licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. Ed. Ideas-técnicas-autores. México 1981, pp.756.

MERINO, Ángel. “El Presupuesto Participativo: la experiencia de Porto Alegre (Brasil)”, en *Por una nueva esfera pública. La experiencia del presupuesto participativo*. Comp. Nilton Bueno Fischer y Jacqueline Moll, 1ª. Ed. 2000. Ediciones El Farol, Buenos Aires, 2002, pp.107-130.

MOLL, Jaqueline. Bueno, Fischer Nilton. “Pedagogía en los tiempos del presupuesto participativo en Porto Alegre. Posibles implicancias educativas en la ampliación de la esfera pública”, en *Por una nueva esfera pública. La experiencia del presupuesto participativo*. Comp. Nilton Bueno Fischer y Jacqueline Moll, 1ª. Ed. 2000. Ediciones El Farol, Buenos Aires, 2002, pp.151-178.

MOLL, Luiza Helena. “Una herramienta para ejecutar políticas públicas ecológicas. El presupuesto participativo”, en *Por una nueva esfera pública. La experiencia del presupuesto participativo*. Comp. Nilton Bueno Fischer y Jacqueline Moll, 1ª. Ed. 2000. Ediciones El Farol, Buenos Aires, 2002, pp.85-106.

MOTA, de Carvalho Ailton. “A responsabilização fiscal nos municípios brasileiros”. Ponencia para el VI Congreso Internacional del CLAD, 13 dic. 2002 pp. 12. En www.clad.org.ve/anales6/mota.html

MOULIN, Penalva Santos Ángela. *Descentralização e poder municipal no Brasil*. Ponencia para el coloquio sobre Transformaciones Territoriales, abril del 2002, pp.19. Consultado en www.grupomontevideo.edu.uy

“Orcamento participativo”. <http://www.portoalegre.rs.gov.br/op/histórico.asp>. 21 de mayo del 2003.

ORTEGA, Hegg Manuel. “Intervención en el seminario sobre descentralización y participación ciudadana en Centroamérica”, en *Descentralización y participación ciudadana en Centroamérica*. Comp. Silvio Prado 1ª. Ed. 1999 Ediciones Heinrich Böll para Centroamérica, pp.3-115.

OSORIO, Jaime. “Paradojas de la política y de la democracia en América Latina. Una crítica a la teoría de la transición democrática”. *Sociológica*, año 16 número 45-46 enero-agosto 2001, pp.40-408.

PIANCASTELLI, de Siquiera Marcelo. “Brasil”, en *Descentralización y Déficit Presupuestarios en América Latina*. Dir. Editorial Kiichiro Fukasako y Ricardo Hausmann. BID-OCDE 1999, pp.223-225.

PONT, Raúl. “Democracia y participación popular en el ámbito público”, en *Descentralización y participación ciudadana en Centroamérica*. Comp. Silvio Prado. 1ª. Ed. 1999 Ediciones Heinrich Böll para Centroamérica, pp. 149-164.

PONT, Raúl. “Democracia representativa y democracia participativa”, en *Por una nueva esfera pública. La experiencia del presupuesto participativo*. Comp. Nilton Bueno Fischer y Jacqueline Moll, 1ª. Ed. 2000. Ediciones El Farol, Buenos Aires, 2002, pp. 33-44.

PONTUAL, Pedro. “O Processo Educativo no Orçamento Participativo: aprendizados dos atores da sociedade civil e do Estado”. Tese de Doutorado, São Paulo; PUC/SP.

PRADO, Silvio. “Descentralización con participación ciudadana, el eslabón pendiente”, en *Descentralización y participación ciudadana en Centroamérica*. Comp. Silvio Prado 1ª. Ed. 1999 Ediciones Heinrich Böll para Centroamérica, pp. 49-57.

“Presupuesto Participativo de Porto Alegre”, www.casapaz.cl/biblioteca/acuerdos/a13/acuerdo13.4.htm. Consultado el 30 de marzo del 2003, pp.4.

“Presupuesto Participativo en Porto Alegre, experiencias en América Latina”. En www.iula.net/noticias/n000089.htm

RABASA Gamboa, Emilio. *De súbditos a ciudadanos (sentido y razón de la participación política)* 1ª. Ed. 1994, México D.F., Ed. Miguel Ángel Porrúa-UNAM, pp.130.

RETCHKIMAN, K. Benjamín. *Introducción al estudio de la economía pública*. 2ª. Ed. México. Dir. Gral de Publicaciones. IIE-UNAM. “colección textos universitarios”, 1976, pp.357.

RODRÍGUEZ, Victoria E. *La descentralización en México. De la Reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*. 1ª. Ed. 1997. FCE México 1999.

ROOT, Eliu. *La Participación del ciudadano en el Gobierno*. 1ª. Ed. 1907, 2ª. Ed. 1981 México. Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco. Trad. Joaquín D. Casasús.

ROUQUIE, Alan. *América Latina, Introducción al extremo occidente*. Trad. Ministerio Francés de Cultura. 3ª. Edición. Siglo XXI, México 1996, pp.432.

RUIZ, Contardo Eduardo. Ponencia “Notas sobre la neoligarquización de la dominación política” XXII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Concepción Santiago de Chile, septiembre 1999, pp. 7.

RUIZ, Sánchez Félix. *Orçamento Participativo, teoria e prática*. “Coleção Questões da nossa época”, 1ª. Ed. São Paulo, Brasil. Cortez editora, 2002, pp.119.

SÁNCHEZ, Almazo Adolfo. *Marginación e ingresos en los municipios de México. Análisis para la asignación de recursos fiscales*. México 2000.

SARTORI, Giovanni. *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*. 1ª. Ed. 1988. Madrid Ed. Alianza. Tomo I, Trad. Santiago Sánchez González, pp.305.

SCHWARTZMAN, Simón. Orçamento Participativo. En www.schwartzman.org.br/simon/fedozzi.htm. Consultado el 30 de junio del 2003, pp. 3.

SIERRA, De Gerónimo. (comp.) *Democracia Emergente en América del Sur*. Ed. CIIH-UNAM, México DF, 1ª. Ed. 1994, pp. 318.

SILVA, Da Ana Amelia. “La democracia y las ciudades- el camino de las temáticas múltiples y los desafíos de la ciudadanía (el caso de Brasil)”, en *Democracia emergente en América del Sur*. Comp. Gerónimo de Sierra, 1ª. Ed. CIIH-UNAM, México DF, 1994, pp. 123-151.

SKIDMORE, Thomas E. “Una nueva era de Vargas, 1951-1954”, en *Populismo y neopopulismo en América Latina. El problema de la Centenaria*. comp. María Moira Mackinnon y Mario Alberto Petrone 1ª. Ed. 1998 Argentina. Editorial Universitaria de Buenos Aires (Eudeba), pp.79-134.

SOUZA, Ubiratan de. “La experiencia de Porto Alegre”. <http://www.arrakis.es>, 14 de julio del 2002.

STEIN, Ernesto. “La descentralización fiscal y el tamaño del gobierno en América Latina”, en *Descentralización y Déficit Presupuestarios en América Latina*. Dir. Editorial Kiichiro Fukasako y Ricardo Hausmann. BID-OCDE 1999, pp.117-152.

STOLOWICZ, Beatriz. “Democracia y gobernabilidad: perspectivas de la Izquierda, ofensiva ideológica de la Derecha”. *Estudios Latinoamericanos*. Num. 7 nueva época. Año 4, enero-julio 1997 pp. 35-51.

STOLOWICZ, Beatriz. (coord.). *Gobiernos de izquierda en América Latina. El desafío del cambio*. Ed. UAM-Plaza Vázquez, México DF, 1999, pp. 211.

TAMAYO, Jaime. “La socialdemocracia y el populismo en México”, en *Democracia y política en América Latina*. Coord. Menno Vellinga. 1ª. Ed. 1993, Siglo XXI, pp. 355-379.

TOMASETTA, Leonardo. *Participación y autogestión*. “biblioteca de sociología”, Buenos Aires Argentina. Amorrortu editores. S.F. de edición, pp.301 (Traductor Marino Ayerra Redín revisión Amadeo Ariel Benjamín) Titulo Original *Partecipazione e autogestione. Dentro e contro il sistema*, S.L., Editor Saggiatore, 1972.

UGARTE, Cortés Juan. *La reforma municipal y elementos para una teoría constitucional del municipio*. 1ª. Edición. Editorial Porrúa, México 1985, pp.281.

UTZIG, José Eduardo. *El presupuesto participativo en Porto Alegre: análisis basado en el principio de legitimidad democracia y el criterio de desempeño gubernamental*, pp. 56. (manuscrito)

UTZIG, José Eduardo. “La izquierda en los gobiernos locales: El caso de Porto Alegre”, en *Gobiernos de izquierda en América Latina. El desafío del cambio*. Coord. Beatriz Stolowicz, ed. UAM-Plaza Vázquez, México DF, 1999, pp. 41-64.

VÁZQUEZ, Nava María Elena. Vázquez, Cano Luis. García, Ramírez Sergio. *Participación ciudadana y control social*. 1ª. Ed. 1994 Ed. Miguel Ángel Porrúa -Sría. De la Contraloría General de la Federación, México, pp.286.

VELLINGA, Menno. “La internacionalización de la política y la respuesta local: socialdemocracia en América Latina.”, en *Democracia y política en América Latina*. Coord. Menno Vellinga. 1ª. Ed. 1993 Ed. Siglo XXI, pp. 19-42.

VILLASANTE, Tomás. “Porto Alegre en comparación con sus retos”. En *Por una nueva esfera pública. La experiencia del presupuesto participativo*. Comp. Nilton Bueno Fischer y Jacqueline Moll, 1ª. Ed. 2000. Ediciones El Farol, Buenos Aires, 2002, pp. 131-149.

WEBER, Max. *Economía y Sociedad. Esbozo de la Sociología Comprensiva*. 1ª. Ed. En Alemán 1922. 2ª. ed. en español 1964, México D. F. FCE pp.1237 (traducción José Medina, Juan Roure Parella).

ZICCARDI, Alicia. *Ciudades y gobiernos locales en América Latina de los noventa*. Coord. Alicia Ziccardí. Ed. Instituto Mora-Miguel Ángel Porrúa y FLACSO. 1991.

FUENTE DOCUMENTAL

“Acciones de Gobierno 2001-2003”. Jefatura Delegacional en Tlalpan, uno por cada unidad territorial, mayo de 2003, México DF, p.2.

“Ahora los ciudadanos decidieron en Tlalpan”. *Boletín Presupuesto Participativo*,. GDF. Jefatura Delegacional en Tlalpan, Dir. Gral. de Enlace Territorial. Octubre de 2001, México DF, pp.12.

“Asiste como invitado al presupuesto participativo, el Jefe Delegacional Electo en Miguel Hidalgo” Comunicado de prensa No. 212, 25 de julio de 2003. Delegación Miguel Hidalgo. pp.2.

“Balance Hacia un Presupuesto Participativo 2001-2003.” Documento, Dir. Gral de Enlace Territorial, septiembre 2003, pp.9.

“Balance presupuesto participativo y prevención del delito 2001-2003.” Informe, Jefatura Delegacional de Tlalpan, septiembre 2003, pp.153.

“Boletas de votación”, para priorizar obras de las unidades territoriales de la zona IV, Ajusco Medio. Delegación Tlalpan.

“Capacitación para las comisiones ciudadanas de seguimiento de obra” Comisiones Ciudadanas de obra. GDF, Delegación Tlalpan, pp. 57. (engargolado, para el taller de capacitación a las comisiones ciudadanas de seguimiento de obras).

“Convocatoria para la creación del Consejo Ciudadano en Tlalpan” *Documento base para la creación del Consejo Ciudadano Tlalpense*. GDF, Delegación Tlalpan. México DF, 2003, pp.19.

“Convocatoria para la creación del Consejo Ciudadano en Tlalpan” *Tríptico[2003]*.GDF, Delegación Tlalpan. México DF.

“El gran cambio “ Acciones de Gobierno 2002. Delegación Miguel Hidalgo 2000-2003, México DF, diciembre 2002 pp. 67.

“Hacia un presupuesto participativo.¡juntos decidamos! [2001]”. *Cartel*. (diseño Leticia Ortega González) GDF. Jefatura Delegacional en Tlalpan, México DF, 2001.

“Hacia un presupuesto participativo.¡juntos decidamos! [2001]”. *Manual de apoyo*. GDF. Jefatura Delegacional en Tlalpan, Dir. Gral. De Enlace Territorial. Junio de 2001, México DF, pp.26.

“Hacia un presupuesto participativo.¡juntos decidamos! [2001]”. *Tríptico*, GDF. Jefatura Delegacional en Tlalpan, México DF, 2001.

“Hacia un presupuesto participativo.2002 ¡juntos gobernando!”. *Cartel*. GDF, Delegación Tlalpan, México DF.

“Hacia un presupuesto participativo.2002 ¡juntos gobernando!”. *Manual de apoyo*. GDF. Jefatura Delegacional en Tlalpan, Dir. Gral. De Enlace Territorial. Junio de 2002, México DF, pp.30.

“Hacia un presupuesto participativo.2002 ¡juntos gobernando!”. *Tríptico*. GDF, Delegación Tlalpan, México DF.

“Hacia un presupuesto participativo.2003. Una propuesta de todos”. *Volante*. GDF, Delegación Tlalpan, México DF.

“Informe de obra por contrato 2001. Programa de obra por contrato 2002”. *Cuadernillo de obra por contrato*. GDF. Jefatura Delegacional en Tlalpan, Dir. Gral. De Enlace Territorial. Septiembre de 2002, México DF, pp.42.

“Informe de obra por contrato 2003”. *Cuadernillo de obra por contrato*. GDF. Jefatura Delegacional en Tlalpan, Dir. Gral. De Enlace Territorial. Abril de 2003, México DF, pp.22.

“Memoria de los foros y mesas temáticas para formar el Consejo Ciudadano en Tlalpan” *Documento*. GDF Delegación Tlalpan. México DF, abril-junio de 2003,pp.50.

Morales, Noble Roberto. *Hacia un presupuesto participativo. La experiencia en Tlalpan*. (Director General de Enlace Territorial en Tlalpan). Documento para la presentación del premio “Gobierno y Gestión Local 2002” del CIDE. México DF, noviembre de 2002, pp.17.

“Poder ciudadano: juntos en movimiento gobierno y sociedad”. Ed. Delegación Tlalpan-CESEM, septiembre del 2003, pp. 121.

“Presupuesto Participativo” Volante (de invitación a la audiencia pública y verbena vecinal.) Delegación Miguel Hidalgo.

“Programa de obra por contrato 2003”. Cuadernillo de obra por contrato. GDF, Jefatura Delegacional en Tlalpan. Dir. Gral de Enlace Territorial. Abril del 2003, pp.22.

“Reglamento del Equipo de Monitoreo”.Proporcionado por la Dirección General de Enlace Territorial. (manuscrito).

“Resultados de votación presupuesto participativo 2001,2002 y 2003”. Información proporcionada por la Dirección General de Enlace Territorial, el 4 de julio de 2003.

“Tlalpan” *Monografía*. Delegación Tlalpan, Coordinación de Comunicación Social, marzo del 2003, México DF, pp.32.

“Tú participas para tomar las decisiones. Presupuesto Participativo.” Déptico de los ocho pasos del presupuesto participativo . Delegación Miguel Hidalgo.

“Ubicación de mesas para votación” en www.tlalpan.df.gob.mx/acciones/resultados.html de fecha 30 de marzo del 200, pp.9.

FUENTE JURÍDICA

Constitución de la República Federativa de Brasil 1988. Ed. en Brasilia 1990 Trad. y notas Antonio López Díaz. Biblioteca del Centro de Estudios Brasileños, Embaixada do Brazil.

“Decreto presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal del año 2001” *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Décima época No. 227, 31 de diciembre del 2000, pp. 7-25.

“Decreto presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal del año 2002” *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Décima primer época No. 158, 31 de diciembre del 2001, pp. 8-25.

“Decreto presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal del año 2003” *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. No. 173, 31 de diciembre del 2002, pp.11-57.

“Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 18 de noviembre de 1999.

“Dictamen a la iniciativa con proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona los artículos 73 fracción VIII, 76 fracción IX, 89 fracción XIV, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, noviembre 14, 2001.

“Estatuto de gobierno del Distrito Federal” *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 1º. De agosto de 1994, reformado el 18 de octubre de 1999. Reformado el 18 de octubre de 1999.

“Ley de ingresos del Distrito Federal para el ejercicio Fiscal 2001” *Gaceta oficial del Distrito Federal*. Décima época No. 227, 31 de diciembre del 2000, pp.2-6.

“Ley de ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2002” *Gaceta oficial del Distrito Federal*. Décima primer época no. 158, 31 de diciembre del 2001, pp.3-7.

“Ley de ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2003” *Gaceta oficial del Distrito Federal*. No. 173, 31 de diciembre del 2002, pp.1-10.

“Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 8ª. Época No, 198, 29 de diciembre de 1998, pp.51.

“Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal”. Ed. Comisión de Participación Ciudadana de la I Legislatura de la Asamblea del Distrito Federal, abril de 1999, pp.64.

“Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2001” *Diario Oficial de la Federación*, primera sección, 31 de diciembre de 2000, pp.49.

“Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Novena época, 11 de agosto de 1999 No. 97, pp. 91

ANEXOS

ANEXO No. 1

CÉDULA DE ENTREVISTA APLICADA A 100 PERSONAS EN TLALPAN

“LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO”.

Instrucciones: Marque con una X la respuesta adecuada.

DATOS GENERALES

I.- Nombre (opcional) _____ **II.- Colonia** _____

III.- Sexo: Masculino _____ Femenino _____ **IV.- Estado Civil:**

Soltero _____ Divorciado _____

Casado _____ Unión Libre _____

Viudo _____

V.- Edad (años cumplidos) _____

VI.- Ocupación

Obrero _____ Profesor _____ El hogar _____

Empleado _____ Trabajador por su cuenta _____ Otra _____

VII.-Estudios realizados

Sin estudios _____ Secundaria _____ Licenciatura _____

Primaria _____ Bachillerato _____

1.- ¿Sabe en que consiste el Presupuesto Participativo?

Si _____ No _____ No contesta _____

2.- ¿Sabe como se aprueba y distribuye el presupuesto de la Delegación?

Si _____ No _____ No contesta _____

3.- ¿Ha participado en el Presupuesto Participativo en su tres años de operación?

Si No Si No Si No

2001 _____ 2002 _____ 2003 _____

¿Cómo? _____

4.- ¿Participa en alguna organización? Si _____ No _____

Partido Político _____ Organización social _____ Sindicato _____

Comité Vecinal _____ Organización Civil _____ Organización Religiosa _____

Otra _____

5.-¿Conoce cuales son los principales problemas de la Delegación?

Si _____ No _____

Inseguridad pública _____ Falta de servicios públicos _____

Desempleo _____ Transporte público _____

Falta de vivienda _____ No sabe _____

Otros _____

6.-¿Conoce los planes de gobierno de la Delegación?

Si _____ No _____

7.-Cuando se requiere la construcción de una obra o prestación de un servicio en su comunidad: Si No

Acude personalmente a solicitarla a las oficinas de la Delegación _____

Acude al comité vecinal _____

Acude con el líder de su colonia, Unidad Habitacional, Barrio _____

Otros _____

8.- ¿Con que obras y servicios públicos cuenta su comunidad?

Agua Potable _____ Pavimentación _____ Servicio de recolección de basura _____
Drenaje _____ Banquetas _____ No sabe _____
Otros _____

9.- Usted considera que el manejo de los recursos o presupuesto por la actual administración Delegacional es:

	Si	No		Si	No
Confiable	_____	_____	Autoritaria	_____	_____
Transparente	_____	_____	Corrupta	_____	_____
Eficiente	_____	_____	En base a apoyo o favores políticos	_____	_____
No sabe	_____	_____	No contesta	_____	_____

10.- Si el presupuesto fuera manejado eficiente y transparentemente, usted ¿Estaría de acuerdo en pagar más impuestos?

Si _____ No _____ No sabe _____ No contesta _____

11.- ¿Esta de acuerdo en que el gobierno se endeude para realizar obras de infraestructura?

Si _____ No _____ No sabe _____ No contesta _____

12.- ¿Esta de acuerdo en trabajar conjuntamente con la Delegación, para resolver los problemas de su comunidad?

Si _____ No _____ No sabe _____ No Contesta _____

13.- ¿Usted puede vigilar las acciones o trabajos de la Delegación? Si _____ No _____

¿Le gustaría hacerlo? Si _____ No _____

14.- ¿Considera que su participación es importante para resolver los problemas de su comunidad?

Si _____ No _____ No sabe _____ No Contesta _____

15.- ¿A que nivel de gobierno considera que su participación puede ser tomada en cuenta?

Delegacional _____ DF _____ Federal _____

16.- ¿Cómo considera que son los recursos con los que cuenta la delegación?

Excesivos _____ Suficientes _____ Insuficientes _____ No sabe _____

GRACIAS POR SU ATENCIÓN.

ANEXO No. 2

CUESTIONARIO AL EQUIPO DE MONITOREO

“LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO”

Instrucciones: Marque con una X la respuesta adecuada.

DATOS GENERALES

I.- Nombre (opcional) _____ **II.- ZONA** _____

III Colonia _____

IV.- Sexo: () Masculino () Femenino **V.- Estado Civil:**
() Soltero(a) () Divorciado(a)
VI.- Edad (años cumplidos) _____ () Casado(a) (..) Unión Libre
() Viudo(a)

VII.- Ocupación

() Obrero () Profesor () El hogar () Estudiante
() Empleado () Trabajador por su cuenta () Otra _____

VII.-Estudios realizados

() Sin estudios () Secundaria () Licenciatura
() Primaria () Bachillerato () Otros _____

1.- ¿Ha participado en el Presupuesto Participativo en su tres años de operación?

2001 () Si () No

() Mesas informativas y preparación de propuestas
() Asesoría permanente
() Talleres para la construcción de propuestas
() Recorridos con los equipos de monitoreo
() Entrega de propuestas
() Votación en urnas
() Asambleas informativas
Otros _____

2002 Si _____ No _____

() Información, capacitación y asesoría para elaboración de propuestas
() Votación en urnas para priorizar las propuestas
Otros _____

2003 Si _____ No _____

(..) Información, capacitación y asesoría para elaboración de propuestas
(..) Votación en urnas para priorizar las propuestas
Otros _____

2.-¿Conoce cuales son los principales problemas de la Delegación?

() Si () No

marque solo tres, en grado de importancia

() Inseguridad pública () Falta de servicios públicos
() Desempleo () Transporte público
() Falta de vivienda () No sabe
() Otros _____

3.- ¿Participa en alguna organización? () Si () No

() Partido Político () Organización social () Sindicato
() Comité Vecinal () Organización Civil () Organización Religiosa

() Otra _____

4.- ¿Con que obras y servicios públicos cuenta su comunidad?

() Agua Potable () Pavimentación () Servicio de recolección de basura

() Drenaje () Banquetas () Todos los anteriores () No sabe _____

Otros _____

5.- ¿Considera que la distribución del presupuesto por zona es equitativo?

() Si () No

6.- ¿Sabe como se aprueba y distribuye el presupuesto de la Delegación?

() Si () No

7.- ¿Considera que Hacia un presupuesto Participativo, organiza a los ciudadanos para la discusión de sus problemas?

() Si () No

8.- ¿Cómo considera la participación de los comités vecinales?

() Adecuada () Inadecuada () No Sabe () No contesta

9.- Si el presupuesto fuera manejado eficiente y transparentemente, usted ¿Estaría de acuerdo en pagar más impuestos?

() Si () No () No sabe () No contesta

10.- ¿Esta de acuerdo en que el gobierno se endeude para realizar obras de infraestructura?

() Si () No () No sabe () No contesta

11.- Usted considera que el manejo de los recursos o presupuesto por la actual administración Delegacional es:

	Si	No	No sabe		Si	No	No
sabe							
Confiable	()	()	()	Autoritaria	()	()	()
Transparente	()	()	()	Corrupta	()	()	()
Eficiente	()	()	()	En base a apoyo o favores políticos	()	()	()

12.- ¿Esta de acuerdo en seguir trabajando conjuntamente con la Delegación, para resolver los problemas de su comunidad?

() Si () No () No sabe () No contesta

13.- ¿Considera que las autoridades delegacionales se subordinan en Hacia un Presupuesto Participativo a las decisiones de la ciudadanía en la distribución del presupuesto?

() Si () No () No sabe () No contesta

14.- ¿Considera que su participación es importante para resolver los problemas de su comunidad?

() Si () No () No sabe () No contesta

15.- ¿De que depende la continuidad de Hacia un Presupuesto participativo? Y2m

16.- ¿Conoce los planes de gobierno de la Delegación?

() Si () No

17.- ¿A que nivel de gobierno considera que su participación puede ser tomada en cuenta?

() Delegacional () DF () Federal

18.- ¿Considera que el gobierno delegacional debe contar con más atribuciones y recursos ?y3l

() Si () No () No sabe () No contesta

19.- ¿Usted puede vigilar las acciones o trabajos de la Delegación?

() Si () No () No sabe () No contesta

20.- ¿Cómo considera que son los recursos con los que cuenta la delegación?

() Excesivos () Suficientes () Insuficientes () No sabe

GRACIAS POR SU COLABORACION

ANEXO No. 3

Entrevista al Dr. Gilberto López y Rivas, Jefe Delegacional en Tlalpan.

El 6 de agosto del 2003. Duración de las 9:00 a 9:50 horas

1.-¿Cuáles son los principales problemas de la Delegación?

Enumerando de manera muy rápida, no en orden de importancia. El problema de la inseguridad que es común a toda las Delegaciones. El abasto de agua a un 25 a 30% de la población y principalmente de las zonas 4 y 5 Ajusco Medio y Pueblos. El Drenaje por problemas con la orografía, grandes porciones del territorio Tlalpan no tienen drenaje y están contaminando los mantos acuíferos, Todo lo que es la preservación de las zonas ecológicas, que constituyen el 80% del territorio de la Delegación hay una fuerte presión para su urbanización anárquica y con propósitos comerciales. La incertidumbre jurídica de la propiedad, la tenencia de la tierra, que propicia todo lo anterior; la escasa cultura cívica que propicia una permanente violación de los reglamentos de la convivencia; hay constante conflictividad entre particulares, tirada de basura, tirada de cascajo, se roban los espacios públicos, una escasa cultura cívica que provoca muchos conflictos intravecinales. El comercio ambulante que en Tlalpan no es tan problemático como en la Cuauhtemoc pero que en algunas zonas comienza hacerlo en Hospitales, Hospital de PEMEX, Picacho Ajusco, San Fernando, etc. La ruptura de las redes familiares y sociales en algunas zonas de la Delegación, principalmente zona de Medio Ajusco, que propicia una situación de grave deterioro de convivencia, hay una predominancia de hogares con madres solteras y adolescentes predelincuentes, etc.

La inseguridad pública, la ecológica, la gobernabilidad, serían los principales problemas de la Delegación

Ante esta problemática ¿Cómo opera El presupuesto participativo?

En una delegación así con una carga muy fuerte del régimen de partido de estado que ha propiciado este deterioro de la convivencia y de la gobernabilidad, el presupuesto participativo ha sido un intento por establecer un nuevo tipo de gobernabilidad, por establecer una gobernabilidad democrática basada en la participación de la ciudadanía. Por todo lo anterior ha sido muy difícil penetrar en toda las capas de la población y solo un sector minoritario participa dentro de lo que podía ser esta experiencia democrática, tenemos que en los tres años han anualmente participado alrededor entre 11,000 y 20,000 personas, lo que desde el punto de vista demográfico podría ser un porcentaje reducidísimo, desde el punto de vista de la realidad podemos considerarlo aceptable, por que estamos hablando de que si hay 147 unidades territoriales, estamos hablando de un promedio de 150 gentes activas por unidad territorial que ya es mucho en las actuales circunstancias, incluso tomando en cuenta los niveles de abstención de las pasadas elecciones, el presupuesto participativo es primero una práctica de democracia distinta a la democracia formal o más bien complementaria a la democracia formal de votar cada tres o seis años, segundo es un intento de cambiar la relación ríspida, beligerante entre ciudadanía y gobierno, tercero *es un programa que busca la distribución equitativa del presupuesto a partir de criterios territoriales y de rezago histórico se servicios públicos y de necesidades específicas en cuando a la construcción de obra pública.* Con el presupuesto participativo se garantiza que en todas las unidades territoriales habrá acción de gobierno y esto es una manera en donde el presupuesto se democratiza que todos sin excepción incluso las colonias más ricas o colonias pobres tengan obras en donde el gobierno invierta parte de su presupuesto y hacer realidad lo de gobernar para todos. El presupuesto participativo es una forma de encaminar hacia una cultura política distinta, activa, propositiva, participativa, que trata de romper con las inercias del pasado, con las corrupciones, por qué siempre se ha hablado de la corrupción institucional, gubernamental, nunca de la corrupción cívica de la corrupción de la ciudadanía, no se puede hablar de la primera sin la segunda, existe una corrupción generalizada de la sociedad mexicana y entre ellas la más visible la de los órganos de gobierno, pero también la ciudadanía esta corrompida en función de que se vive permanentemente en violación a la ley, reglamentos a la

convivencia a las mínimas condiciones de sobrevivencia en una ciudad como esta, entonces el presupuesto participativo trata establecer una nueva forma de convivencia, de relación, de ver la función pública.

¿De donde surge esta idea, por que aplicar este proyecto de presupuesto participativo?

Nosotros, fuimos el primer gobierno electo en Tlalpan y cuando discutimos que características iba a tener nuestro gobierno, partimos de la idea que teníamos que tener un sello algo que distinguiera del resto de los gobiernos. Cuando la izquierda llega al poder a través de las elecciones se requiere de que sea reconocida como tal, de que no se vea el gobierno como una administración sino que se vea como una práctica política encaminada a cambiar la sociedad y el entorno. Nosotros buscamos en la experiencia de los gobiernos de izquierda de América Latina, ese algo que nos distinguiera y encontramos en el caso de Uruguay, particularmente en la Ciudad de Montevideo, donde el Frente Amplio ha mantenido varios años el gobierno, en el caso de Porto Alegre, Brasil donde el PT también ha estado gobernando la ciudad por que perdió la gobernatura, Porto André, varias ciudades en el interior del Brasil y también la experiencia de Centro América en algunas ciudades de Nicaragua, del Salvador donde la izquierda llegó al poder, ahí nosotros escuchamos por primera vez lo de presupuesto participativo, de esta manera los primeros meses de gobierno trajimos expertos en la materia que prepararon un taller seminario con la ciudadanía y con los funcionarios para poner en práctica en Tlalpan esta experiencia adaptándola a las condiciones propias del DF y con las características de una Delegación que no es un municipio, un Estado. Esta experiencia formaba parte de otros elementos de caracterización que nosotros nos hacíamos, entra dentro de un marco de que sería experiencias de democracia directa, dentro de los cuales estaba y esta la revocación del mandato, la rendición de cuentas, la transparencia, la información a la ciudadanía permanentemente, en este sentido el presupuesto participativo habría que enmarcarlo dentro, de un contexto muy amplio de democracia directa que nos hace ver el gobierno desde una perspectiva integral, gobierno democrático de izquierda significa concebir al gobierno como una experiencia que debe cubrir todos los espacios, no es una administración de la crisis, no es una reproducción del sistema, no es una rutinización, es la ruptura de todo esto, tratar de influir en la ciudadanía la idea de que pueden gobernar, como se dice pueden empoderarse, aunque no me gusta el termino, es decir pueden conquistar el poder, lo que nosotros en la izquierda llamamos conquistar y construir el poder popular. Nosotros quisimos hacer una experiencia de poder popular. El presupuesto desde esta perspectiva era uno más de los elementos con los que nosotros pensamos gobernar. También esta la desmitificación de las estructuras del poder hemos tratado de no personalizar, hemos tratado de no hacer culto a la personalidad, incluso cuando se han hecho encuestas que la gente no sabe mi nombre, el propósito de este gobierno no es que sepan el nombre del Delegado, es caer en la trampa mediática de las encuestas de corte capitalista con el propósito de esto es que cuando yo terminé todo mundo sepa mi nombre, eso no importa absolutamente nada, lo importante es un gobierno con estas características, entonces hemos despersonalizado, hemos tratado de hacer muy republicano el ejercicio de gobierno, los vehículos en los que andamos son de trabajo, no hacer ostentación, la puntualidad, yo llegué a la cita exactamente cuando la campana estaba tocando las 9:00 a.m. nosotros hemos de la puntualidad una de las exigencias y necesidades de la función pública, el trato llano con la ciudadanía, la presencia, no como los panístas que se reúnen los miércoles además atomizadamente, en sus miércoles ciudadanos, una práctica de todos los días que involucre a los ciudadanos en distintos aspectos. También pusimos dentro de este marco de democracia directa, el trabajo colectivo voluntario de los funcionarios públicos, unidos a la ciudadanía, el tequio-faena se ha llevado a cabo una veintena de veces y consiste en ir en una zona y poner a la gente a trabajar, a los funcionarios, a pintar, limpiar, hacer tarea en días sábados o domingos, todo eso fue lo que caracterizó el gobierno de la izquierda, nunca reprimimos aun cuando nos han bloqueado y cuando se ha manifestado la gente en contra nuestra, la fuerza pública nunca fue utilizada contra la ciudadanía. Nos asumimos con Amnistía Internacional “Tlalpan zona libre de tortura”.

Al analizar los montos y distribución del presupuesto, ¿Qué criterios se utilizaron para determinar ese monto y si se integraron todas las áreas al programa?

Los montos fueron del 50, 60% no más, por qué hay muchos programas del presupuesto que están etiquetados y no podemos tocar por ejemplo mantenimiento de escuelas, mantenimiento de mercados eso no podíamos tocar, teníamos que poner a disposición de la ciudadanía lo que era factible que se pudiera hacer, en ese sentido los montos estaban determinados por un obstáculo para el presupuesto participativo, que es que no tenemos autonomía presupuestal todo dependemos del Centro y el Centro es el que rige las condiciones del gasto. No todas las áreas participaron de la misma manera, incluso uno de los problemas de presupuesto participativo fue la natural predisposición, el conflicto entre técnicos y políticos que de manera muy esquemática presentó así, el presupuesto nunca había sido discutido por la ciudadanía, se aplicaba y ya. Un Director de Obra que de pronto tuviera que esperar a la decisión de una ciudadanía que se constituyera en comisión de revisión de la obra pública, supervisión, vigilancia del gasto, de las licitaciones, escrutinio ciudadano, etc., es un poco engorroso y dificultoso, la democracia siempre implica mayor trabajo, mayor desgaste. En la autocracia todo se hace sobre la base del autoritarismo, implica menor desgaste del funcionario público, no le pregunta a nadie, en este caso se da una confrontación entre los que piensan que la ciudadanía esta por abajo de la preparación profesional y técnica de los gobernantes y por otro lado también una desviación es pensar que el ciudadano siempre tiene la razón, la glorificación del raciocinio ciudadano es igualmente nocivo, ni tecnificarse donde se piense que los técnicos y profesionistas tienen la razón ni llegar al populismo de pensar que solo los ciudadanos tiene la razón, en ese sentido hubo confrontación de las áreas, pero finalmente logramos unirnos e institucionalmente sacamos adelante el presupuesto participativo.

Este monto que se determino ¿Fue producto de una negociación interna?

No, era lo que podíamos lograr, se tiene que dejar un espacio para obras por administración, obras que lleva a cabo la Delegación per se, por qué podemos poner a votación unas cosas otras no, el gobierno tiene que actuar haya o no participación de los ciudadanos, hay áreas donde no le vamos a preguntar al ciudadano si lo hacemos o no lo hacemos, por ejemplo la conducción a un drenaje, la reparación de edificios públicos, hay muchísima obra pública que no requiere de una opinión de la ciudadanía y es la que dejamos a un lado, tenemos que tener también un resguardo para obras de emergencia, necesarias y contingentes, siempre hubo un colchón para eso.

¿Cómo considero usted la participación ciudadana en el presupuesto participativo?

Fue representativa acorde a las circunstancias enunciadas anteriormente. Con todo y los recursos con los que contó el Gobierno del Distrito Federal para el Plebiscito de los segundos pisos, nosotros tuvimos un nivel de participación mayor, y nuestra difusión se hizo por radio bamba, muros y mantas fue un recurso de la izquierda, lo hicimos muy poco mediático, por qué no teníamos recursos además necesitábamos gastar lo mínimo, nuestros enemigos cuestionaban, cuanto habíamos invertido en presupuesto participativo, la verdad es que en la propaganda nunca gastamos más allá de medio millón de pesos, es muy barata la experiencia si se quiere hacer en los términos en que nosotros lo hicimos, a lo mejor si se hace más amplia y con más difusión podría costar más, pero nuestra experiencia entre otras cosas señala que no hay que invertir mucho para ampliar la práctica de la democracia.

¿Usted considera que la falta de recursos desincentiva la participación ciudadana, por lo que se comentaba de la falta de autonomía?

Sí, es muy frustrante gobernar con esta visiones, con una relación con el Centro absolutamente desgastante limitativa, cualquier tramite, cualquier transferencia de fondos requiere de un procesamiento tedioso, larguísimo, uno de los principales problemas de este gobierno ha sido su relación con el Centro, ha sido una relación tortuosa, ¿Eso sería algunos de los problemas que tuvieron con el programa? Si, pero el hecho de contar con la autonomía presupuestal ha sido un problema, por eso el programa se llama Hacia un Presupuesto Participativo, no es presupuesto participativo como en el caso de Montevideo, donde ellos si pueden gastar de la manera como ellos decidan, aquí no nunca engañamos a la ciudadanía no les dijimos que todo lo que ellos iban a decidir se iba hacer, en la medida de lo posible y de las circunstancias que vive la Delegación haremos lo que ustedes digan.

¿Cuales fueron los principales problemas del presupuesto participativo?

En desorden y no jerárquicamente, uno fue la relación con el centro, la falta de interés del gobierno central en este programa si hubiéramos tenido la colaboración del centro e incluso la adopción del programa por otras Delegaciones y el Gobierno Central, otro gallo cantaría, hubiéramos sido mucho más exitoso de lo que fuimos, sin embargo no hubo ningún interés, yo lo presente públicamente a los quince restantes Jefes Delegaciones y al Jefe de Gobierno en una histórica sesión por el fracaso de la misma, terminaron mis quince minutos de exposición después de haber repartido todos los documentos del presupuesto participativo, el Jefe de Gobierno, dijo cual es el siguiente punto del orden del día, no hubo interés, salvo en algunas áreas, por ejemplo la Contraloría le dio mucha importancia a este programa un área de la que tuvimos mucho apoyo, fueron de las pocas. Luego el partido al que yo pertenecía, puso cuanto obstáculo podía tener los mismo que muchas de las viejas organizaciones de todo tipo, que vieron en el presupuesto participativo una manera de restarles poder de gestoría, había aquí gestores profesionales, el presupuesto participativo rompe con esa concepción, los gestores se fueron abajo, hubo algunos que cuando vieron las ventajas quisieron apoderarse de los mecanismos del presupuesto participativo, pero como era por votación era muy difícil, aun así tuvimos coyotes del presupuesto participativo que querían adueñarse de las conquistas del presupuesto participativo, pero el partido fue un obstáculo, en realidad nunca tuvo una vida institucional, pero los distintos jefes de las distintas facciones del partido nunca adoptaron el presupuesto participativo, con algunas excepciones, pero la gran mayoría, ni tampoco los que se hacen pasar por dirigentes que vieron como un peligro para su liderazgo el presupuesto participativo, luego los problemas internos que ya he descrito, los problemas de recursos para la difusión del programa, para la puesta en marcha del mismo, básicamente estos fueron los problemas.

¿No existe ninguna opinión del gobierno central con respecto al programa?

No al grado que cuando sacamos el premio del CIDE no recibimos ni un solo comentario ni una sola felicitación, ni del Jefe de Gobierno, nadie del Gobierno del Distrito Federal nos hablo como un elemento propio. Pero secretamente nos copiaban, tanto panistas como perredistas llegaron a sacar documentos donde utilizaban frases completas, a nosotros nos divertía y nos hacia ver que ese desinterés era más que nada ese tipo de actitud de competencia, de celo. Comenzaron en la Miguel Hidalgo a decir que aplicaban el Presupuesto participativo, no están aplicando el presupuesto participativo, Arne llama a juntas de presupuesto participativo, estoy seguro que no siguen los elementos básicos, en la Cuauhtemoc empezaron hablar de presupuesto participativo, no hubo interés, no así a nivel internacional y nacional, hemos recibido invitaciones de un sin número de partes, yo fui a dar conferencias al Salvador, Nicaragua, Brasil sobre el presupuesto participativo la experiencia de Tlalpan se comenta en todos lados menos en el Distrito Federal.

¿Usted cree que exista una cultura de desvalorización de las capacidades de los gobierno locales o es una cuestión de rivalidad?

En la clase política mexicana son muy competitivos, son poco fraternos para enfrentar tanto éxitos como fracasos por un lado, por otro lado esta Delegación fue sui generis con respecto a muchas otras, nos distinguimos mucho como gobiernos de Iztapalapa que pidió la Policía Federal Preventiva, yo le decía al Delegado en broma cuando vas ha pedir a los marines. A excepción cuando vimos un caso de narcotráfico nunca hemos pedido la presencia de la Policía Federal Preventiva. El gobierno en Tlalpan se distinguió de una práctica y discurso de Izquierda y esto se confrontaba con una visión de naturaleza más populista, mas ambigua, más republicana, aquí nosotros gobernamos con un discurso y una fraseología de izquierda, nunca ocultamos nuestras filiaciones ni nuestra preferencias políticas.

Cuando menciona las limitaciones que se tienen en la Delegación a nivel de autonomía ¿Cómo considera usted que debería ser la reforma política del Distrito Federal para las Delegaciones?

Debiera de partirse nuevamente de la remunicipalización, esto no tiene sentido sin que las Delegaciones se transformen, no pueden seguir siendo Delegaciones, yo creo que deben entrar dentro del 115 constitucional y someterse al régimen municipal con algunas provisiones, es cierto

que vivimos en una zona metropolitana, pero aún así es posible convivir municipio con capital de la República, no sería extraño que los diputados que tanto tiempo pasan sin hacer nada pudieran concebir una fórmula política para que convivan capital de la República con municipios. La municipalización traería como consecuencia que uno fuera un gobernante electo y no designado, tendríamos nosotros las ventajas de los municipios, tendríamos cabildos presupuestos propios, eso no significaron a que dejáramos tener el escrutinio de los órganos de fiscalización, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea, de la Cámara de Diputados, pero nos quitaríamos de encima el yugo del centralismo de gobierno del Distrito Federal.

¿Con el programa de presupuesto participativo surgió alguna propuesta de descentralización?

Yo hice hincapié que el presupuesto participativo debería de ser incorporado como un elemento obligatorio de los gobiernos locales y también la conformación de los consejos que se desprende del presupuesto participativo, las comisiones de seguimiento de obras, el consejo ciudadano, el comité de seguimiento del presupuesto, etc. *¿Institucionalizar el programa?* Si a mi me parece que eso es necesarísimo.

¿De que cree que dependa la continuidad del programa de presupuesto participativo?

De dos factores, uno de la voluntad política del que venga, en este caso de Carlos Imaz de seguir con el presupuesto participativo y por otro lado, si nosotros tuvimos éxito la propia ciudadanía se lo va a exigir, son esos dos factores primordiales, si la ciudadanía lo demanda, lo exige, lo pone en práctica y si hay la voluntad política del que viene seguirá, de no ser así se perderá.

¿Qué enseñanza final o balance deja el programa del presupuesto participativo?

Para mí es un balance positivo, el premio que nosotros recibimos equilibrio el desgaste y los sinsabores de lo que ha sido este gobierno. Tener conciencia de 450 gobiernos y de que varias delegaciones quisieron participar en este premio, se haya escogido entre uno de los diez finalistas nuestro programa significa un reconocimiento sobre todo con la seriedad académica del CIDE, y de que no tuvo nada que ver lo político en el sentido de influencias para poder obtener esta distinción, yo estoy contento por qué hubo este reconocimiento, dada la incompreensión y la omisión de mis propios compañeros de partido y de gobierno. A mí me parece que fue correcto haber tomado este camino lo volvería a tomar, de estar en las mismas condiciones aunque cuando ya se aprende uno ya dejó el gobierno y felizmente por que no tengo ninguna adicción a continuar en el mismo. Veo que fue una experiencia muy interesante que redituó muchísimo, por ejemplo la última sesión que tuvimos del Consejo Ciudadano donde se formalizó la constitución, fue verdaderamente aleccionador ver la disciplina con la que se dirimieron los puntos del orden del día incluso la propia conflictividad interna, hemos superado la confrontación con la que empezamos el gobierno, el día que yo tome posesión tuve la primera manifestación sin haber iniciado siquiera el gobierno, en el primer segundo tuve ya una manifestación eso afortunadamente se fue perdiendo y hoy existe un grado de gobernabilidad que va a permitir al siguiente gobierno comenzar de manera muy distinta a como yo comencé. Nunca hubo ninguna toma de la Delegación todas terminaron en diálogos y negociaciones, en la firma de acuerdos con Antorcha, acabamos de firmar un convenio que finiquita nuestra administración y deja abierta la continuidad institucional y prácticamente con todas las organizaciones que nos estamos reuniendo en una última vez. Estamos firmando bitácoras de que hicimos y que quedo por hacer y en todas se ha distinguido por el diálogo.

ANEXO No. 4

Entrevista al Ing. Roberto Morales Noble, Director General de Enlace Territorial.

El 22 de julio del 2003. Duración de las 10:15 a las 11:15 Horas.

1.-¿Cuáles son los principales problemas de la Delegación?

Los principales problemas de la Delegación, se pueden ver desde varios puntos de vista; Calidad de vida, desde el punto de vista de servicios: Drenaje, lo más fuerte que tenemos, porque además implica una inversión muy alta, se han calculado números globales 2,000 millones de peso; en Zona Padierna, sobre todo zona de Medio Ajusco, y zona 5 los pueblos y todavía algunos lugares de zona 1, ese es el principal problema, después le sigue, si lo vemos en cuanto a demanda, pavimentación nueva y reencarpados

¿Entonces, la problemática varía por zona?

Si, la problemática varía por zona, en zona IV lo que más te van a pedir es pavimentación nueva y drenaje, en la zona II Villa Coapa van a pedir reencarpados y sobre todos los servicios, recolección de basura, cascajo, luminarias.

Y hay otro problema que no podemos resolver, todavía el drenaje se ve que invirtiendo se puede resolver, pero hay otro donde la inversión va más allá de Tlalpan, que es el agua potable, tenemos mucho problema con agua potable sobre todo en estiaje, pero ya no se resuelve poniendo redes de agua potable, por no tener el suficiente volumen de agua potable, aunque pongamos más redes no hay suficiente agua para mandarla por esos tubos

¿El abasto? El abasto es un problema muy fuerte, necesitamos que nos dote de más agua el gobierno central, el gobierno federal, eso es desde el punto de vista servicios.

Desde el punto de vista político, la sociedad civil en Tlalpan es muy débil, principalmente esta representada, por agrupaciones sociales, sobre todo los que surgieron de las invasiones de los años 70's, 80's los que están en el Medio Ajusco, Padierna, pero esas están trasminadas mucho por el vicio del clientelismo, los líderes ya no pelean por una vivienda digna, mejores condiciones para las familias que representan, nada más utilizan el discurso de tapadera para hacer gestión y obtener más clientes, eso pasa en zona III, IV y parte de la I.

En zona I y II que son clases medias y medias altas, pues impera lo que todo mundo sabe, individualismo, individualismo a ultranza es muy difícil lograr una unión, una coordinación organizativa entre vecinos, inclusive para el mantenimiento de sus edificios.

Y en zona V que es donde más se ha desarrollado la organización primero por que ya se tenían los antecedentes de los pueblos todo un trabajo cultural ancestral y por otro lado los asentamientos nuevos, o sea la gente que está llegando a zonas de reserva ecológica y que de manera natural tienen que unirse para defenderse, lo que sucedía en zona IV hace 10, 15 años, ahora está sucediendo en zona V, donde está mal la organización, pero por el lado de los asentamientos, si bien la organización es muy sólida muy fuerte, es primaria en cuanto a que es la demanda inmediatísima, es la regularización de su tierra, electrificación, y de ahí pues servicios y en el caso de los pueblos es una relación ya muy compleja, muy carcomida por viejos vicios y al mismo tiempo con mucha riqueza cultural, se aduce a la defensa del pueblo, tanto para las fiestas patronales, para proseguir con usos y costumbres como para defender talamontes por que son originarios, como para defender ciertas canonjías que se lograron como caciques en los años priístas, que todavía se enarbola, es algo muy complejo allá en zona V.

¿En esa zona están organizados como ejidatarios?

Hay diferentes organizaciones, son 11 en total, entre los ocho pueblos tienen 11 organizaciones, entre comisariados ejidales y comunales, hay pueblos que tienen los dos. San Andrés tiene ejidales y comunales, Santo Tomás y San Miguel Ajusco nada más tienen comunal.

¿En ese sentido, como definiría usted el proyecto de Presupuesto Participativo y sus objetivos ante esta problemática?

Mira yo lo inicie viendo como un pretexto, hubo un momento en que se convirtió en un fin en si mismo, ahora que ya estamos de salida, vemos que el pretexto estuvo bien, ¿Por qué pretexto? Es decir, para que haya un equilibrio, con los ejecutivos en el país, en donde tenemos toda esa visión de 70 años donde el ejecutivo es el que manda, eso fue con el PRI pero lo retoma PAN y PRD, se necesita la participación ciudadana que vaya ocupando espacios, de toma de decisiones eso es fundamental, pero para lograr esta organización ciudadana tenemos que remar contra estas cosas, visiones de funcionarios, apatía, paternalismo, etc., etc., entonces Hacia un presupuesto participativo o un presupuesto participativo tomado de Brasil lo vimos como una herramienta excelente para congregarse a la ciudadanía de todo tipo, es decir tanto las clases medias como las clases populares e inclusive las clases altas necesitan algo del gobierno, algún servicio, alguna obra, entonces la oferta fue toma tu la decisión, tanto me estas pidiendo, cosas tu carta a Santa Claus, entonces dentro de toda esta gama de peticiones que hay entre tu y tus vecinos pónganse de acuerdo cual se puede hacer, no podemos hacer todas, entonces el pretexto fue toma la decisión tu vecino o ustedes vecinos, ese era el pretexto en la idea que fuera un disparador de la organización ciudadana, iniciar todo el proceso, por qué nosotros no comulgamos, no estamos de acuerdo con dos visiones de participación ciudadana que son las que se difunden, por un lado la derecha con el PAN que los que mas promueve es el miércoles ciudadano y en realidad es la sistematización populista de la demanda, o sea el ciudadano no tiene por que conocer a vecinos no tiene por que organizarse no tiene por que platicar con otros vecinos, el miércoles es ir a la plaza de la Delegación, sabe que ahí va ha estar el Delegado y le va ha pedir su calle su tope su bache etc., etc. Es un atención personalizada populista, desde el punto de vista de imagen de funcionarios, pero que no es participación ciudadana y en el otro extremo tenemos otra visión populista que lo que busca prioritariamente es tener una clientela de votos que es la visión de Andrés Manuel, en donde él aporta recursos digámoslo así para una buena causa válida, eran varios programas, el programa que más le pego, es el de la tercera edad, totalmente justificable que la gente de la tercera edad tenga algo así como una pensión, simplemente por que es gente de la tercera edad, eso esta magnifico, el problema es que cuando lo instrumenta es dar dinero y eso es el esquema clásico del populismo de los años 70's, damos dinero y con eso tenemos gente que va ha tener que votar por mi si quieren tener más dinero o si quieren seguir teniendo su dinero pero no dispara tampoco ningún elemento de discusión, de organización vecinal, de ver cuales son las prioridades en su vida, les das dinero a la tercera edad pero que otra cosa necesita la tercera edad, que otros procesos de acompañamiento de apoyo psicológico, espacios recreativos, espacios culturales de acción de sentirse útiles, en fin.

En ese sentido La ley de participación ciudadana con los comités vecinales, ya que dice que es como un instrumento un disparador para la organización ciudadana ¿ como afectan o benefician o contribuyen al programa de hacia un presupuesto participativo?

Son más los problemas que tuvimos con los comités vecinales que su contribución, pero si hay una contribución muy importante, son los cuadros ciudadanos que se formaron en el proceso de los comités vecinales, gran parte de los ciudadanos más activos en el presupuesto participativo, provienen de comités vecinales, que ya conocen los procesos delegacionales, que ya conocen las funciones de la delegación de las direcciones generales, que ya tienen trabajo con las delegaciones, ese es el principal aporte de los comités vecinales, por todo lo demás, el esquema de comités vecinales tampoco nos ayuda, por que se partidizo, y se fraccionalizo, en realidad la mayoría de los comités vecinales ahí esta representados gentes de los partidos y se actúa como representantes de los partidos o de facciones de partidos principalmente del PRD que actúan como representantes de los gestores de su grupo, al inicio del gobierno por ejemplo como nosotros le dimos fuerza a los comités vecinales, los gestores trataron de hacer su frente de comités vecinales, así según ellos no llegaban como representantes de 20, 50 comités vecinales y el gestor a la cabeza y así se formaban como cinco frentes diferentes, cuando nada más tenían a un solo integrante del comité vecinal, con eso decían que tenían a todo el comité vecinal, se partidizo, la falta de cultura, de método, de

pluralidad, de tolerancia, es algo que sufrimos todas las instancias vecinales y que también lo topamos en el consejo¹, en el equipo de monitoreo también adolecen de esos problemas, en lo comités vecinales la falta de todo eso, llevo a un enfrentamiento permanente, un enfrentamiento entre intereses de gestores, quién ganaba la gestión y por otro lado también eran enfrentamientos personales viscerales de los que ya no se curan, entonces no podía haber un trabajo coordinado, normalmente los comités vecinales cuando llegamos estaban divididos en dos o en tres se la pasaban peleando y además con poca representatividad.

¿De quién fue la idea de implementar este proyecto en la Delegación?

De Gilberto², o sea, Gilberto en su plataforma de gobierno, en su plataforma política para la Delegación cuando estaba de candidato, hacia una serie de propuestas, sobre todo el eje desde el punto de vista social era, poder ciudadano, eran una serie de propuestas sobre salud, educación, etc, ya ahí habla del presupuesto participativo tomando el ejemplo de Brasil.

Al revisar la información, se dice que se determina un porcentaje para obras, ¿Qué criterios se tienen para determinar este porcentaje o este monto de presupuesto de obras para presupuesto participativo?

Ojalá todo fuera azul cielo, lo óptimo sería de acuerdo a las condiciones de cada zona y de cada unidad territorial, poderles asignar en principio un monto y de acuerdo a las prioridades utilizar ese monto más o menos hacer ajustes, eso sería lo óptimo de acuerdo a un diagnóstico, la realidad es que el monto global se dio a través o fue el resultado de una pugna interna de visiones, o sea Enlace Territorial³ es el encargado de impulsar el presupuesto participativo lo llevamos adelante, decidimos que el primer año era para toda la acción de la delegación, o al menos para buena parte de la acción delegacional, los programas de desarrollo económico, los programas de desarrollo social, los servicios, (recolección de basura, etc) y las obras

Sin embargo hubo un total rechazo por parte de las áreas, por que todavía esta la mentalidad de cotos y espacios de poder, yo creo que permanece en todos los lugares nada más que lo resuelven de diferente manera en otros países. Cuando Enlace lanza el presupuesto participativo y lo propone a todas las direcciones, encuentra poco eco. Y con los resultados nos damos cuenta también que obligar a que se aplicara dicha realización ciudadana, implicaba a Enlace Territorial obligar a casi todas las Direcciones, era algo muy difícil, teníamos el apoyo cierto de Gilberto, pero Gilberto no podía tampoco decir Enlace Territorial es el segundo al mando y háganle caso a todo lo que diga, quiso guardar Gilberto algún equilibrio, nosotros lo evaluamos internamente en Enlace, y dijimos de todo esto por donde nos vamos en que concentramos nuestras energías y bueno la obra, en esta Delegación es lo que principalmente pide la gente, la pavimentación, drenaje.

Entonces nos concentramos en obras y fue una lucha de visiones con los técnicos, en donde los técnicos no podían concebir o no pueden concebir que un ciudadano les diga que es lo que tienen que hacer, ellos saben, ellos estudiaron, ellos tienen mucha experiencia, entonces un ciudadano por que le viene a decir que tiene que hacer, eso llevado al extremo hay parte de razón nadie tiene la verdad absoluta, la petición vecinal así como llego el primer año llego totalmente dispersa, es más difícil para los técnicos y no se ataca de fondo muchas problemáticas, sobre circuitos viales, drenajes, entonces hubo esa pugna y a través de esa pugna fue que entramos en choque y en una negociación, choque-negociación. Bueno aquí tenemos todas estas prioridades, Obras⁴, queremos que hagas tantos reencarpetados y obras dice, no, no puedo hacer todo esto, yo creo que hay otros frentes prioritarios, sentémonos haber cual si, cual no. Fue una negociación de meses, todos los años han sido negociaciones mínimo de cuatro a seis meses, entonces tu pregunta es ¿Cómo se decidió que monto? A través de esas negociaciones.

¹ Se refiere al –Consejo Ciudadano

² Dr. Gilberto López y Rivas, Jefe Delegacional de Tlalpan 2000-2003

³ La Dirección General de Enlace Territorial

⁴ Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano

Antes o después del proyecto, por ejemplo en el 2002 se decía que para el 2003 se iba aplicar el 58% ¿A variado dependiendo del proceso?

Mira en el primer año no había presupuesto participativo y se aplicó según la demanda y fue negociación Enlace-Obras, en el segundo año ya teníamos priorización de presupuesto participativo, se dio esta negociación el resultado de la negociación fue que el 36% del presupuesto de obras por contrato se logró para obras del presupuesto participativo y el segundo año, para este año 2003, se dio una negociación muy fuerte pero el balance de fuerzas ya cambió, el primer año Obras, tenía toda la fuerza técnica de señalamientos en el segundo año Enlace Territorial, ya tenía toda la fuerza del contexto ciudadano, por un lado se convencieron del presupuesto participativo y por otro lado externa, o sea el premio del CIDE nos dio muchísima fuerza, y a partir de ahí todos los interesados en esto, como tú, le han dado mucha fuerza, han dicho esto es algo interesante, es algo que se debe desarrollar y entonces Obras tuvo que retraerse y todavía hubo discusión pero logramos con ese detrimento y el organismo ciudadano del equipo de monitoreo fue fundamental por que ya no nada más fue la negociación Obras-Enlace Territorial, sino ya entró el equipo de monitoreo también a presionar a Obras, entonces fue fundamental para el aumento del 36% al cincuenta y tantos por ciento, de hecho Obras lo que hizo fue ceder, esta bien ya, todo drenaje, todo reencarpetao, toda pavimentación toda escalinata, todos los puentes peatonales, todos estos conceptos a presupuesto participativo, a mí nada más déjame mantenimiento de agua potable, de drenaje, de inmuebles públicos, escuelas.

¿Por esa pugna cambiaron los aspectos que iban a entrar a presupuesto participativo como los programas sociales, que se excluyeron y solo se contemplaron en el presupuesto participativo 2001?

Ya en los otros ya no, por lo que te digo.

¿Por qué se redujeron la etapas; del 2001 de ocho etapas al 2002 y 2003 a tres etapas?

Un fin meramente didáctico si te das cuenta es lo mismo 2001, 2002, pero en 2001 con todo el empuje que traíamos y la inexperiencia también quisimos desmenuzarlo muy bien, que quedara muy claro cada pasito, pero lo que resultaron fueron ocho etapas es un gran número para que la ciudadanía lo procese, entonces ya los siguientes años nada más las etapas relevantes y dentro de cada etapa relevante se hacen todos los pasos que se hacían en 2001

¿Cuáles fueron los principales problemas que tuvieron para implementar el presupuesto participativo?

Son muchos, voy a intentar clasificarlos, primero los internos, lo que te digo la visión ciudadana, la visión anticidadana de los funcionarios incluyendo la administración, que no dio los apoyos administrativos necesarios a tiempo, la normatividad que también contribuye a eso, muchas veces se justifican los funcionarios en la normatividad para no hacer cosas, al ser un programa novedoso no estaba contemplado en el Programa Operativo Anual, entonces teníamos que extraer recursos de quien sabe donde y a base de presiones y golpeteos. También la falta de autonomía donde dependíamos de autorizaciones de gobierno central para hacer ciertas cosas, sobre todo en la publicación y en la difusión es donde tenemos mayor problema con gobierno central. Otro aspecto de lo interno, en Enlace Territorial, la mayoría de enlace son gente joven, andarán en promedio 25 a 30 años, mas o menos, *¿Los coordinadores territoriales?* No, la mayoría de los líderes y los enlaces⁵, los coordinadores andan de 35 años para arriba, pero por los mismo, aquí habla uno ya de su historia, a los que tenemos mas de 35 años, 35 en mi caso, nos tocó vivir una etapa muy diferente, en donde estaba el PRI como partido único, partido de estado donde las organizaciones sociales de izquierda, tenían que sobrevivir aportando recursos propios, mucho trabajo voluntario, persecuciones, todavía estaba la discusión de la izquierda, del comunismo, etc., etc., toda una etapa de formación, hubo muchos errores, si quieres pero fue una etapa de formación, donde nos volvimos resistentes a muchas cosas, por ejemplo el plantear desde el gobierno no hay dinero, ni

⁵ Se refiere puestos de personal de estructura, es decir de confianza *Vid.* organigrama

modo, si no hay dinero, vamos a pintar a volante eso ya lo sabemos hacer. Por lo menos ahora tenemos la ventaja de que nos dan el papel y que tenemos un sobre⁶, antes ni siquiera eso, teníamos que conseguir el papel. Entonces hay una conciencia formada en esa generación, pero en los más jóvenes que su etapa formativa es de la caída del muro para acá, ya no pasaron por eso, lo que nosotros llamábamos mística, ya ellos no lo vivieron así, ellos vivieron otros procesos. Quizás los más comprometidos son los que vivieron el proceso zapatista, pero aun así falta disciplina, es un problema muy fuerte, algo que si es permanente en las dos generaciones de izquierda es falta de profesionalismo, ahí lo pones ya que salgamos del gobierno, que hasta el mismo Gilberto adolece de esto, profesionalismo es decir, mi meta es llegar aquí, entonces yo me programo y hago todas las atenciones necesarias, y lo que sucede con la izquierda es muy dada a echarle la culpa, empiezas a avanzar o te quedas haciendo muy bien una etapa y ahí te quedaste o empiezas a decir, este me bloqueo, este no me deja, el gobierno central no nos permitió, hay una falta de profesionalismo para realizar el trabajo, entre falta de trabajo, falta de mística, falta de una visión clara política, ¿Por qué la izquierda?, eso pasa por todo el mundo no importan las generaciones ¿Qué es la izquierda y que propone? Eso también fue un problema para llevar adelante el proyecto de presupuesto participativo Y la otra parte hacia fuera, fue; uno, la desconfianza ciudadana hacia los gobiernos que dejó 70 años de priísmo, desconfían del gobierno no importa el color que sea, desconfían y al mismo tiempo son paternalistas, papa gobierno tiene la obligación de hacerme mi banqueta si no lo hace entonces me enoja y pego de gritos. Faltan conocimientos y capacitación, en todos los procesos normativos, técnicos, legales, no que sean especialistas de todo esto, pero el ciudadano si debe conocer una herramienta básica para poder hablar de tu a tu con el gobierno, nos falta capacitación lo que te digo, una sociedad civil débil, las organizaciones sociales en los años 80's y todavía parte de los 90's se acientelarizaron entonces eso rechazo a muchos ciudadanos, no quiero estar con el gestor porque me trae de arriba para abajo, que vamos a la manifestación, que vamos a votar, tu cuota, etc., etc., no hay alternativa- Las ONG's aquí no son fuertes, no son relevantes, si hay trabajo aunque no es relevante. Sectorialmente apenas en este trienio empieza a surgir el trabajo de los jóvenes, el de las mujeres se le dio mucho impulso pero todavía no se han cosechado frutos suficientes, la de la tercera edad esta todo trasminado por Andrés Manuel, entonces tenemos hacia el exterior un problema de una sociedad civil en transformación pero todavía muy débil. Y los partidos prácticamente desaparecen no hay una lucha ideológica como sucede en todo el país aquí también sucede lo mismo. No hay ya una lucha ideológica se dice izquierda, por decirse de alguna manera hay discursos huecos, el PRI no tiene discurso no tiene que decir, el PAN también tiene problemas para eso. Los Partidos en realidad no existen más que como una carscasa en Tlalpan, lo que los llena son organizaciones sociales actuantes pidiendo demandas y eso sobre todo es PRD y PRI y el PAN su clientela principal es el ciudadano común y corriente que esta en contra del gobierno, capitaliza eso nada mas que ahora le salió al revés por que ahora el gobierno federal es panista

Ya que menciona que la normatividad fue uno de los principales obstáculos ¿Qué fundamentación legal le dieron ustedes al programa de presupuesto participativo?

Principalmente la ley de participación ciudadana, establece que el jefe delegacional puede llamar a una consulta ciudadana para normar sus criterios de su actuación. La definición de la priorización es una consulta ciudadana. Se utilizó para bien la ambigüedad de la ley de participación ciudadana.

¿Considera que este proyecto genero conciencia ciudadana sobre la problemática de la región o Delegación? Si, es un capullito creciendo, si indudablemente, muchos de los ciudadanos actuantes que requieren algo de la delegación se han ido agrupando y han tomado la lógica que marca el presupuesto participativo. Tanto ciudadanos individuales actuantes como cuadros medios de las organizaciones sociales, lo menos contaminados por este clientelismo, han visto esto primero como un canal de acercamiento con el gobierno, segundo han entendido a través de todos estos cursos, diplomados, idas a otros municipios a conferencias, han tomado otra conciencia ya no es, yo

⁶ Se refiere a un sueldo

ciudadano te exijo a ti papá gobierno, eso se nota en las discusiones del equipo de monitoreo con el jefe delegacional, si tu te vas a una discusiones internas del equipo de monitoreo todavía son unos altibajos gruesísimos, pero ya que llegaron a una resolución, y tienen una reunión con un funcionario ya la discusión es otro nivel, ya no es mi calle no me la hicieron, la delegación llevo y quedo mal el funcionario, y se quedan en la anécdota, no la discusión es sobre partidas presupuestales, sobre prioridades, ya los funcionarios no les dan la vuelta a los ciudadanos tan fácilmente ya no tan fácilmente pueden argüir que la normatividad no lo permite.

¿Cuántos recursos hubieran necesitado para cubrir todas las necesidades manifestadas en el Presupuesto Participativo?

La gente se fue concientizando que pedir la carta a Santa Claus, hay que asentar bien cual es la petición por eso fueron bajando el numero de peticiones. Para este último [Hacia presupuesto participativo 2003-HPP2003] si hubiéramos tomado las primeras siete prioridades por unidad territorial hubiéramos necesitado alrededor de 350 millones y para los conceptos que se piden [para el HPP-2003] el presupuesto llegó alrededor de 200 millones y eso porqué Obras no pidió, le iban a dar más, hubiera podido pedir hasta 250 millones, como ves ya no es mucha la diferencia, eso atacando 7 prioridades, pero si tu atacas 5 prioridades anualmente por unidad territorial ves un avance grandísimo en la delegación y empieza haber una conciencia de la ciudadanía de que se esta haciendo y de que va poco a poco, si nos hubieran dejado 250 millones desde el principio otra sería la situación la respuesta a la demanda ciudadana sería mucho mayor y en cuanto a la misma urbanización respecto al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

¿la participación ciudadana justificaba ante gobierno central una mayor asignación de recursos?

Por lo menos nos daba mayor firmeza en la negociación.

En caso de que la delegación tuviera las facultades de un municipio, usted cree que la gente estaría dispuesta a pagar más impuestos, dada la falta de recursos para satisfacer las necesidades?

En un proceso de mediano plazo, si. En lo inmediato, no. Eso ya esta demostrado en Brasil de cómo la recaudación ha aumentado, por que están viendo los resultados.

¿Cómo fue la participación de la organización civil que en este caso fue CESEM en el Presupuesto Participativo en Tlalpan?

Fue por varios lados. Primero poniéndonos en contacto con la experiencia brasileña, nosotros sabíamos que existía el presupuesto participativo, pero nadie sabía como se hacia, fue CESEM quien nos empezó asesorar como lo hacían en Brasil, de ahí nosotros tomamos el esquema y lo adecuamos a Tlalpan. Primero nos abrió los contactos y conocimientos, después, con la capacitación interna al equipo de Enlace Territorial, los talleres de CESEM nos ayudaron avanzar en esto y el último año y medio el trabajo de CESEM ha sido fundamental en cuanto a relaciones publicas, nos ha abierto muchos, muchos contactos, el mismo premio del CIDE fue inspiración del CESEM, los foros a los que hemos ido, ellos mismos promocionándonos por donde van, el CESEM y sobre todo la China⁷, han sido fundamentales en la propagación del Presupuesto Participativo.

¿Y las organizaciones sociales?

En un primer año prácticamente se negaron a participar, por que los gestores veían que se les quitaba el negocio, el ciudadano llegaba directamente a pedir su calle y si se la otorgaban entonces era quitarle el negocio al intermediario. En el segundo año vieron las bondades, las organizaciones sociales siguen existiendo, presionando, gestionando se le sigue atendiendo ya no al mismo nivel que antes, vieron que tenían doble vía a través del presupuesto participativo y convenciendo a la ciudadanía podían tener ciertas acciones que ellos enarbolaban como autores y a través de la gestión clásica. En el segundo año fue muy importante su participación, ese aumento de 11,000 a 20,000 votos, una buena parte (las organizaciones sociales mueven mas o menos entre 3,000 y 5,000 gentes) fue a que las organizaciones sociales que en los diferentes niveles se movieron.

¿Cual es el punto de vista o posición del Gobierno Central del presupuesto participativo?

⁷ Como se le conoce a Maria Luisa Herrastí.

Otra vez el choque de visiones. Mi evaluación es que ellos están en la real politic, ellos tienen un fin trazado, Andrés Manuel en la presidencia, lo mismo que Cuauhtemoc ⁸ nada más que utilizan diferentes métodos, Cuauhtemoc su método fue nadar de muertito y el peje vio que eso no resulta, lo que está haciendo es tener acciones impactantes, acciones que les aseguren votos, ellos lo ven a corto plazo no les interesa la organización ciudadana, si se da que a todo dar, pero si no que bien, a ellos lo que les interesa es tener voto cautivo. Que resultado. A nivel de corto plazo, un proceso de presupuesto participativo significa, mucho esfuerzo, mucha discusión interna. No les interesa, nosotros hablamos varias veces con Cervantes⁹ quien dirige participación ciudadana, y es una gente muy sensible y entiende perfectamente el presupuesto participativo, con el Consejo Ciudadano, con todo él está totalmente de acuerdo, es más si él estuviera en otro lado seguramente lo estaría impulsando, pero la operación política que le exige el peje le obliga hacer otras cosas.

¿Hubo alguna propuesta de descentralización para la posible o necesaria reforma política?

Es otro de los temas donde ves el tipo de accionar del gobierno central. La reforma Política es necesarísima pero es una reforma política que debe salir consensada. El gobierno central le temió a la discusión y empantanarse en una discusión eterna y decidió trabajar en lo cortito, Pinchetti ¹⁰ que fue el encargado de esto, se dedicó a hablar con líderes de opinión con gentes de poder en la Asamblea, con gestores importantes y de ahí sacar un consenso para la reforma política, lo cabildeo entre esa gente importante pero no bajo la discusión a los ciudadanos ni siquiera a las organizaciones sociales en general, esa reforma política propuesta, nosotros no estamos de acuerdo, por qué muchas de las propuestas centralizan en lugar de descentralizar.

¿La descentralización enfocándola hacia el presupuesto participativo aumentaría la capacidad del gobierno delegacional para resolver las necesidades de la ciudadanía? Claro que sí, con respecto a los montos presupuestales es fundamental, que nosotros decidamos, primero para fortalecer la estructura técnica, segundo que nosotros podamos decidir libremente en vez de 10 millones para agua potable yo le voy a mandar 50 millones a drenaje que es mi prioridad y no lo tienes que estar negociando con el centro, el centro te dice que no, que programa prioritario agua potable ha tenido 10 millones todos los años no te puedo aumentar.

¿A parte de la relación que existe con el gobierno central por la transferencia de recursos, existe alguna otra relación para ese proyecto de presupuesto participativo? No. Si le preguntas a Gilberto te va comentar su gran desaire, pidió un punto en el orden del día de reunión de Delegados para exponer el presupuesto participativo lo expuso y de gobierno central no obtuvo nada ni un comentario y de sus compañeros delegados fueron sonrisas sarcásticas

Para implementar el presupuesto participativo en la Delegación depende de la voluntad política del Delegado ¿y la reforma política en el Distrito Federal de Andrés Manuel en este caso?

No, centralizan más que descentralizar, no contempla ese tipo de participación ciudadana tenemos una discusión sobre la ley de participación ciudadana que creemos que se debe de mejorar pero Andrés Manuel está viendo otra vez como mecanismos otra vez de cooptación de fortalecimiento político.

¿Considera que existe una cultura de desvalorización de la capacidad local por parte del Gobierno Central?

Si indudablemente, también hay parte de la visión de quien está gobernando, Andrés Manuel fue educado y así lo aplica en una visión muy verticalista, centralista, de que él y su gente cercana son los que saben como avanzar, no le puede soltar decisiones sensibles a otra gente que no tiene bajo su control, en algunos casos tienen razón por que hay jefes Delegacionales que cometen tonterías o utilizan esa discrecionalidad para fortalecerse así mismos yo te puedo dar el caso de Iztapalapa en donde Rene Arce hizo un gobierno totalmente propagandístico, le resultado, sacó el mayor porcentaje como PRD en esa Delegación y se fortaleció, ya tiene Andrés Manuel un contendiente o por lo

⁸ Se refiere a Cuauhtemoc Cárdenas Solórzano.

⁹ Director General de Participación Ciudadana de Gobierno Central

¹⁰ Director de General de Gobierno del Distrito Federal.

menos un interlocutor muy fuerte con el cual tiene que negociar, no hablamos de políticas públicas aquí, hablamos de polos de poder.

Desea agregar algo final del presupuesto participativo en relación con la Descentralización, alguna propuesta personal que ustedes pudieran llevar como delegación - en este caso los canales están bloqueados por la centralización del gobierno- no han pensado en hacer una propuesta de municipalización?

Si lo hemos pensado una propuesta fundamental y elaborada a nivel global, nosotros no creemos en el cabildo, en la municipalización si, pero el contrapeso no debe ser el cabildo, por que esta partidizado, se vuelve disputa entre partidos no entre ciudadanos, los ciudadanos no se sienten representados por los partidos, entonces nosotros creemos que la debe avanzar pero con un contrapeso ciudadano, por eso es que lanzamos la idea del Consejo Ciudadano, inclusive parlamento ciudadano, esa sería nuestra principal propuesta, en cosas más específicas y sobre presupuesto participativo más que reglamentar en ley el presupuesto participativo mas bien es reformar la ley de participación ciudadana para que abra canales e institucionalice apoyos del gobierno para el fortalecimiento de organismos ciudadanos y apoyos no me refiero a darles dinero sino me refiero sobre todo a la capacitación, a la discusión, interlocución.

¿De que depende la continuidad del presupuesto participativo?

De la voluntad política. Depende de dos cosas, ahora ya no es exclusivamente voluntad política, para que siga con fuerza y se mejore es de que Imaz venga convencido de que hay que continuarlo, pero no depende nada más de él, por que y se dejó esa semillita ese capullo que va creciendo, ya hay ciudadanos que exige que se continúe, el problema es cual va ha ser la voluntad política de continuar, parece ser que a Imaz no le queda otra más que continuarlo pero lo puede transformar en cualquier cosa, Arne¹¹ de Miguel Hidalgo o el presidente municipal de Naucalpan dicen que también hacen presupuesto participativo en realidad esta utilizando el nombre y haciendo una participación ciudadana que sancione(sic.)[avale] decisiones por ellos tomadas, hacen asambleas patito y eso es presupuesto participativo o Cuauhtemoc¹² que dice que hizo presupuesto participativo lo que hizo fue una boleta para sacar un diagnostico de necesidades muy global, va ha depender de que si Imaz quiere continuar a que la ciudadanía tome decisiones junto con él o transformar el presupuesto participativo en un membrete que le avale sus decisiones.

¹¹ Arne aus den Ruthen Hagg, Jefe Delegacional en Miguel Hidalgo

¹² Se refiere a la Delegación Cuauhtemoc

ANEXO No. 5

Entrevista al Dr. Carlos Imaz Gispert, Jefe Delegacional electo en Tlalpan.

El 22 de septiembre del 2003. Duración de las 11:00 a 11:50 horas

¿Cuales serían los principales problemas de la Delegación?

En infraestructura el problema mayor son agua, drenaje y pavimentación, en una proporción importante. La delegación vive las grandes paradojas, es la que más agua inyecta al manto friático y la que más problemas de agua tiene; Somos la sede de los centros hospitalarios de América Latina y tenemos problemas de atención de salud en los pueblos de la zona media del Ajusco; Tenemos el centro de diversiones para los niños que es “reino aventura” y nuestros niños de la demarcación no pueden ir por los costos. Son varias de las paradojas que vive Tlalpan, entre esas la del agua, es una paradoja significativa, alrededor del 15 y 20% de la gente no tiene toma de agua y otro 30% no recibe agua regularmente, sino por tandeo en tiempo de lluvias puede ser una vez a la semana y en tiempos de secas puede ser una vez por mes. Hay un rezago todavía importante en infraestructura. Tenemos rezagos importantes en niveles educativos, esa es otra paradoja, estamos por debajo de la media del DF, en atención a niños y lo mismo en los siguientes grupos de edad, sobre todo, porque la Ciudad de México tiene los mejores índices del país, no estamos dentro de la media, vamos hacer programas de apoyo muy intensos a los niños, para permanecer en la escuela y tener mejores oportunidades de estudio, lo considero como parte de los rezagos más allá de lo estructural.

Para la población el principal problema de la Delegación es la inseguridad pública, no lo es en términos comparativos con otras Delegaciones, pero esa es la percepción, de todas maneras si es un problema creciente sobre todo en la venta de droga en las zonas de bajos ingresos, la mejor manera de combatir eso no es con policías, sino con escuelas, lo que se gaste hoy en escuelas, lo ahorraremos mañana en cárceles, vamos hacer un programa intenso de apoyo a las escuelas publicas, tanto en infraestructura como en útiles escolares, ese es mandato del artículo tercero constitucional que nunca se ha cumplido, vamos ha entregar útiles a niños de primaria y secundaria pública, un programa de apoyo a uniformes escolares a las zonas de alta marginalidad, programa de apoyo a transporte escolar para las prácticas escolares, se van a crear por fuera de las escuelas centros del saber y de computo donde no solo este la computadora sino también la biblioteca, para que los niños hagan la tarea en las tardes.

Uno de los problemas de los niños es el soporte familiar para elaborar sus tareas

Combate a la delincuencia por la vía del desarrollo educativo y cultural.

¿Cuál es su opinión del programa Hacia un Presupuesto Participativo?

Tiene varios problemas y tiene virtudes.

Empezamos por las virtudes, su principal virtud es su enunciado y de promover la participación de la gente, hacerla corresponsable en el uso de los recursos públicos, difícilmente se puede estar en desacuerdo con el enunciado, tiene muchos problemas el enunciado no justifica por si mismo sus metodologías, pensar en hacer algo muy bien y terminar haciéndolo muy mal.

Presupuesto participativo en términos de su concepción original, significa que las comunidades ponderen, valoren, definan prioridades, y a partir de eso tomen decisiones y el presupuesto se destine a esas prioridades.

Como terminó siendo el presupuesto participativo en la Delegación de Tlalpan, tenía los efectos contrarios, este proceso de hacer presupuesto participativo, esa manera de enunciarlo significa articulación, interacción comunitaria y ponderación de los problemas como se terminó haciendo presupuesto participativo en la Delegación significa todo lo contrario individualización en los espacios comunitarios frente a los problemas comunes, era poner en una mesa dos personas, con una lista donde la gente llegaba a escoger individualmente sin haber discutido, comentado, ponderado, es una especie de encuesta comunitaria, se hacia en las comunidades. Los niveles de participación fueron diversos en unos casos más significativos que otros, pero en términos generales

muy baja la participación, pero más allá del número, la mecánica en la que se participaba, no es que la votación fuera el resultado de una discusión en la comunidad donde se pondera necesidades, posibilidades financieras para nada, llegas a una mesa y marcas opciones, en términos de lo que es la concepción del presupuesto participativo no te esta permitiendo avanzar, si de lo que se trata es de (utilizando la palabrita) empoderar a las comunidades lo que estas haciendo es lo inverso estas individualizando la relación de la comunidad con el gobierno, en ese sentido estas teniendo el efecto contrario. Tiene otro efecto que es delicado en la medida que no se ponderan ni financiera ni técnicamente las opciones que salen de presupuesto participativo lo único que generaste fue una expectativa social que no vas ha atender pero además que tu estimulaste, tu fuiste a generar esa expectativa y tu no la cumples, entonces tienes doble responsabilidad frente a una frustración que vas generando, que es contraproducente, hoy en esas comunidades la gente te dice, por que recorrí toda la Delegación, ya no pregunten hagan, estamos generando el efecto contrario, si lo que queríamos era poder preguntar que la gente valorará, la gente te dice ya vinieron, valoramos, dijimos y nunca hicieron nada de lo que les dijimos. El proceso esta mal hecho, se hace el presupuesto participativo, mediante encuestas el mismo año en el que se define el presupuesto, no se pondera financiera ni técnicamente la viabilidad simplemente se vota y por lo tanto hay muchas cosas que salen del presupuesto que no se pueden hacer, pero además quién lo esta haciendo lo sabe, esta cometiendo dos errores; Uno esta engañando a la gente y dos esta generando el efecto contrario que es el de la apatía, por que si tu no los hubieras ido a mover de sus casas hoy fueras a un proceso de participación, donde la gente estaría más dispuesta a participar, no ahora es más difícil, la gente dice ya vinieron, déjenos en paz, cuando no cumples la expectativa que tu fuiste a generar provocas el efecto contrario de participación que es el de apatía, eso no es en todos los casos, hay casos donde se ha articulado ha funcionado, pero esos son los casos menores, más bien son las excepciones donde esto esta funcionando bien, el tercer problema que te genera, porque cualquier gobierno, en este caso un gobierno de izquierda una de las cosas que tiene que acreditar es la eficacia en la resolución de problemas de manera tal que la participación de la gente resulte premiada por la eficacia, por que sino se vuelve una entelequia entre más participamos menos problemas se resuelven, pues lo que estas generando es el efecto contrario, entonces participación inducida requiere resultados, además es tu responsabilidad porque tú la indujiste, resultado de este proceso es que la Delegación tiene cerca de 3000 frentes de obra distintos, todos chiquitos, micros porque son definidos en el espectro comunitario, el área de Obras ejecutó este año cerca de 70 millones de pesos menos, aunque el número de frentes se le multiplico por cien, que es lo que estas teniendo, tuviste un efecto de dispersión de desagregación de la demanda, un ejemplo chusco, no es así, Pero lo pongo para que se entienda se da el efecto tope, somos la Delegación de los topes, en presupuesto participativo siempre salen topes y toda la gente quiere uno en la entrada de su casa, como no hay procesamiento de nada, como depende de cuantos votos haya tenido el tope pues se pone y la autoridad en ningún momento le da la cara a la comunidad para decirle, miren ese tope va ha aumentar el tiempo de traslados, los índices de contaminación, los índices de delincuencia en la zona, por lo tanto no es conveniente el tope, nadie discute eso, entonces tenemos topes por todos lados, y nos encontramos con una calle que tiene seis topes, por que presupuesto participativo así lo dijo, es decir, el gobierno renuncia a su responsabilidad de ser gobierno, para eso nos pagan, para planificar para tener una visión más allá de la visión particular de cada quién, no para imponer esa visión, pero si para bajar y comentarla, dar los argumentos, procesar las cosas, entonces tienes los dos fenómenos; Obra innecesaria legitima en términos de demanda individual pero inconveniente en términos de las necesidades colectivas de ese espacio y tienes desagregación de la demanda, no se agrega por que no esta comentada, no esta priorizada, empiezas a resolver en lo pequeño, a la Dirección de Obras la vuelves loca, por que además obras no pondera lo que sale de presupuesto participativo, llegan y le dicen aquí esta presupuesto participativo y tiene que atender tantas miles de demandas, no tengo la gente, no tengo el recurso, no puedo. El primer año si se sorprendieron pero el tercer año ya no tenían por que haber sorpresas, lo que se tenia que hacer era un ajuste del proceso de presupuesto participativo, te genero estos tres fenómenos incorrectos. Esto ¿Qué

significa? Que nosotros sin renunciar al enunciado con el cual estamos de acuerdo tenemos que hacer la revisión crítica de esto, y lo que estamos planteándonos es iniciar un proceso de reversión que no va a ser sencillo, para empezar tenemos que cambiar el nombre porque las cosas se asocian a nombres, en el cual las comunidades comenten, discutan, por ejemplo se desechó a las organizaciones sociales, cuando estas mal, bien, cucharitas, más democráticas menos democracias, hay discusión de las prioridades de las comunidades, son las que te demandan, por ejemplo, no un tope sino amplíame la Picacho-Ajusco en un carril, porque están teniendo una visión mayor del territorio, son las que te dicen necesitamos una clínica médica, es prioridad para la zona, no para los de esta calle de poner o no un tope, eso se desechó, se pulveriza por la vía de la participación individual no por la articulación de las comunidades, entonces lo que presupuesto participativo tiene como muy atractivo que es la articulación y discusión en las comunidades, no sólo no se hizo sino se perdió y se fue en sentido contrario e incluso se confrontó a las organizaciones sociales de muy distinto tipo, barriales, juveniles, clientelar o corporativo, de todos los tipos, hay liderazgos que trabajan, todo eso se desprecia además en una lógica de que todo es corrupto menos yo, lo cual no te ayuda, pero digamos que lo que nosotros tenemos que hacer es ir a invertir el proceso, de que el presupuesto participativo tiene que ser resultado del diagnóstico, en primer lugar no hay diagnósticos comunitarios y la reflexión de ese diagnóstico de lo que es posible financiera y técnicamente donde incluso podemos estar o no de acuerdo gobierno o ciudadanía, pero tenemos la obligación de ir a dar la cara y dar nuestra opinión. Te pongo un ejemplo de otro tipo en Magdalena Petlacalco, ahora que estuve en campaña me pidieron el ruedo para las fiestas, evalúenlo pero no los que me lo piden, el pueblo, vamos hacer asamblea si es el ruedo, se construye el ruedo, yo puedo pensar que hay otras necesidades y prioridades pero si ustedes deciden que es esa, no tengo problema, pero también tengo la obligación y responsabilidad de darles mi punto de vista mi perspectiva y si a pesar de ello deciden que es el ruedo no hay ningún problema, hacemos el ruedo, pero eso no se hizo, necesitamos ir a ese proceso de discusión, articulación.

Donde más rechazo ha tenido presupuesto participativo es donde más articulación comunitaria hay, que es en los pueblos, evidentemente algo anda mal en este proceso, queremos ir a una lógica inversa que le estamos llamando planeación democrática, en realidad esta tomando el espíritu original del presupuesto participativo, solo que la gente ya asocia presupuesto participativo a esa encuestita que se hace una vez al año y del cual ven al final muy magros resultados, vamos a discutir con las comunidades las necesidades ponderarlas en términos de las posibilidades que nosotros tenemos y no engañar a las comunidades, un presupuesto participativo tiene que ponderarse que podemos hacer, este año va a ser muy difícil, por qué el presupuesto lo hace la administración saliente, pero lo que queremos hacer es territorializar el presupuesto de manera tal que tengamos una magnitud para las propias comunidades, no para ver que pides sino que se necesita y que tenemos para resolver. Hay cosas que no se deben consultar en términos de comunidad particular, es obligación nuestra, meter el agua es obligación, no necesitamos preguntarles cada año si quieren que le pongamos el agua ya sabemos que sí, nos van a decir que es la prioridad. Las inversiones para meter el agua son muy grandes, tu no puedes decir a cada unidad territorial le tocan 500,000 pesos y las que ya tienen todos los servicios pues con eso la ponen bonita y donde no, pues de todos modos sigue sin haber servicios, es una decisión de gobierno que se votó, nosotros asumimos la participación de manera distinta.

El proceso electoral no fue para definirme a mí como Delegado, nosotros metimos a votación un programa social, el cual fue explicitado, le dijimos a la gente quién no quiera que con su dinero se compren los útiles escolares no voten por nosotros. Vamos a aumentar el presupuesto de obras, este incremento va para las zonas de alta y muy alta marginalidad, les dijimos quién no este de acuerdo con eso no vote por nosotros. ¿Cómo hacer para gastar ese presupuesto con las comunidades? Vamos a consultar a la propia comunidad y decirles que es lo que se puede hacer.

Estamos invirtiendo el proceso, si queremos que la gente siga participando, que nos sigan vigilando el recurso que sigan definiendo la utilización del recurso, pero con una responsabilidad que va más allá de cada uno de los territorios, queremos resolver los nudos viales, eso si lo discutes a lo interior

de cada colonia, todos te van a decir que se haga, pero no está en la inmediatez de mi espacio territorial. Rindiendo cuentas en que sé que está gastando el dinero, la inversión en agua es carísima, pero no se ve, donde hay fugas es peor, sacas la vieja tubería e introduces la nueva tienes a la colonia en un caos, después el servicio que tienen es el mismo que tenían antes nada más que ahora ya no se tira el agua, pero eso es una responsabilidad del gobierno, los ciudadanos de esa colonia van a decir nosotros nunca demandamos que cambiaran el tubo. No todas las fugas se ven, pero es nuestra responsabilidad de gobierno, asumirla y no renunciar a ella, establecer una comunicación directa con las comunidades. Vamos a estructurar Enlace Territorial para que se vuelva una Dirección de participación ciudadana, es la estructura más cara de la Delegación, si tu comparas el costo de cada una de las Direcciones la más cara es Enlace Territorial, es más del doble de servicios urbanos y cerca del 25 a 30% más que Obras, entonces tienes una estructura, muy grande para captar demanda desagregada y tienes una estructura muy pequeña para ejecutar la obra, es un embudo que te va a generar una enorme ineficiencia, lo que queremos más bien, es en lugar de captar demanda, que para eso está Ventanilla Única y CESAC, que reciben 24,000 demandas desagregadas, ¿Para que quieres más?, No te alcanzan para resolverlas, Presupuesto Participativo te mete otras 15,000 demandas desagregadas.

Como está funcionando el proceso no nos sirve, no nos agrega nada, no nos articula comunidad, no permite priorizar, vamos a ir en esa lógica de planeación democrática con la idea de ir articulando, discutiendo, promoviendo con las comunidades, cosas que realmente resuelvan, la gente no me tiene que pedir en presupuesto participativo que le tape un bache, es mi responsabilidad, yo tengo que tener un programa de bacheo en la Delegación, sino estoy haciendo demagogia, estoy haciendo trampa, lo que son obligaciones delegacionales de servicios que tienen que estar funcionando, no tienen por que estar a consulta, la delegación tiene que ir cumpliéndolos al máximo.

¿Mediante que mecanismo de participación reestructuraría esta visión de planeación democrática o de reformular el programa de presupuesto participativo?

Primero, internamente hay que reestructurar el presupuesto en términos territoriales, sobre la base de las necesidades específicas, más allá del territorio, aterrizará en el territorio, que quiero decir con esto, cuanto vamos a destinar a agua, drenaje, pavimentación de manera tal que tu tienes las prioridades de tu rezago social claramente especificados, lo mismo para los programas sociales, ya lo pusimos a consulta por eso ganamos la elección o por eso no lo hubiéramos ganado.

En segundo lugar lo que tenemos que hacer es bajar a la comunidad en una lógica distinta, no es convocarla en ir un día a una mesa a perder cinco minutos en una votación, sino a reunirse a discutir las prioridades de esa zona, ejemplo, el gobierno está planeando que en esta zona puede pavimentar 10 calles. ¿Cuáles serían esas?, Es lo que nosotros queremos discutir, empezamos por discutir criterios, por qué sino, cada quién legítimamente va a querer que sea su calle.

La reformulación sería ¿Qué a partir de lo que se puede hacer se consulte?

No solo eso, por ejemplo en presupuesto participativo nadie te pide una escuela, sino que es lo que se requiere en esa comunidad, con eso vamos a valorar con los recursos que estamos adicionando a Obras que podemos hacer.

O sea que ¿ustedes proponen las obras y que la comunidad la discuta? No solo que la propongamos nosotros, sino también las puede proponer la comunidad, pero nosotros si tenemos la responsabilidad de hacerlo, a ellos nadie les paga por hacer un análisis, por ejemplo, de cuantos Centros de Salud hay, a cuanta gente atiende, en que zonas y donde nos faltan, el ciudadano no tiene por que tener esos datos en su mano, nosotros tenemos la responsabilidad de hacer esos estudios y bajarlo, por que sino solo respondes a la demanda y que sucede que en el mismo territorio tienes dos casas de salud y en otro territorio no tienes ninguna, la razón por que allí había mucha presión. Si se ha sido absolutamente injusto hay que decirles, aquí no va haber otro centro de salud, tienes que ir a dar la cara cuesta ser gobierno, ha sido muy fácil ahora, cualquier demanda que llega a la delegación, si no salió por presupuesto participativo no la podemos hacer, no se vale

¿Usted considera que el Gobierno local debe ser impulsor de la participación ciudadana? ¿Como?

Sí, totalmente, de muchas maneras. La primera quizás la más importante es informando, la información es la clave de cualquier cosa, si la gente no esta informada, porque le pides más de lo que te pueda dar, lo que te va ha decir, quiero un policía en la puerta de mi casa para que me la cuide, es legitimo, pero tenemos que informarle, tenemos tantos policías, así funcionan los sectores, estas son las zonas de patrullaje, es decir dar información a la gente para que su participación sea informada y responsable, y entonces si puedas cogobernar, no simular que la gente esta participando y tú de todas maneras tomas las decisiones, decirle este es el universo que tenemos, así estamos, estos son los recursos que hay, nosotros proponemos hacer esto, que también es nuestra responsabilidad como gobierno, para eso le pagan el salario a mucha gente, si la gente nos dice no, también tiene su derecho pero nosotros cumplimos con nuestra responsabilidad y al mismo tiempo cuando no se puede algo, hay zonas donde es necesario el drenaje el costo en las zonas del Pedregal es altísimo, tenemos que bajar con al gente ir y decirle, no podemos, no tenemos el recurso, o lo podemos hacer en plazos de tanto tiempo, la gente entiende razones, lo que la gente esta harta es que le den vuelta, que le digan que si, no ocurra y vuelva ha entrar en el presupuesto participativo del año siguiente, vuelve no ha ocurrir, lo vuelvan a meter en el año siguiente vuelve no ha ocurrir, no diles la verdad esto se puede esto no.

La segunda forma es escuchando.

¿Ha tenido algún acercamiento con el Consejo Ciudadano y que opina de esta instancia?

Yo ya me reuní con ellos, invitaron a todos los candidatos, creo que solo uno no fue.

¿Se reunió con los integrantes del Consejo Ciudadano como Candidato? Si, como candidato, les planteé este diagnostico, esta problemática, en general estuvieron de acuerdo, lo que estaba significando como problemas el actual presupuesto participativo, que había que hacer una revisión autocrítica, no, para quitar la participación ciudadana sino para potencializarla y luego les deje preguntas, más que afirmaciones *¿Un consejo ciudadano que se representa a si mismo?, ¿Que representa, a quién?, no es una pregunta trivial, ¿Quién los nombra y por qué los nombra? O si sé autonombran, con que facultades o si los nombra la autoridad, por qué a mí encanta esa forma de hacer participación, yo autoridad nombro a quienes son los miembros del consejo de participación ciudadana, me parece un contrasentido, por definición.*

Tenemos un problema que son los comités vecinales, están prácticamente moribundos, esperamos que este año en julio se hagan las elecciones, no se hicieron por que PRI-PAN querían desaparecerlos. Como antecedente yo fui uno de los que participaron en la elaboración de la actual ley de participación ciudadana, consideraba y considero que el gran logro de esa ley, es haber dado esa capacidad electiva a esos espacios por que es la fuerza que tienen, en términos de interlocución real comunitario frente a la autoridad, en la medida en que se reactiven los comités vecinales, eso te permite reactivar interlocuciones comunitarias que hoy están muy debilitada, entiendo también que ante esta debilidad se abre este otro espacio, para a la gente que ha estado activa en sus comunidades encuentre un espacio de confluencia, pero me preocupa querer hacer de eso una instancia formal por que ahora que venga la elección de los nuevos comités vecinales, que va ha suceder con ellos, más bien habría que ir a la integración de instancias intermedias, pueden ser zonales de las representaciones vecinales, para poder tener espacios de visualización de conflictos de mayor magnitud que el espacio propio de la zona o de la colonia, que esa es un poco la intención esta del Consejo Ciudadano, en ese sentido yo estoy de acuerdo con la idea, el problema es que no puedo ser yo quien defina quienes son los miembros de comité ciudadano, como está ahora, o que es un espacio abierto voluntario donde llega cada quien, entonces es eso, cada quién se representa así mismo en ese espacio, no tengo problema tampoco en tener un espacio así, pero que se reconozca y eso fue lo que yo les deje planteado como pregunta, *¿Qué son?, ¿Qué aspiran ser?, ¿Cómo se puede lograr lo que aspiran ser?, Por qué sino va ha ser la lógica del misionero, como yo llegué primero yo soy el dueño de este changarro, pues no, no puede ser así y menos la participación ciudadana. No tenemos resuelto ahí que es lo que se debe de hacer, de manera tal que sea legitimo, que tenga fuerza, por que si depende de uno mismo, la autoridad en este caso puede tener toda la voluntad o no, pero la autoridad define que se hace con el espacio, por que si yo los*

nombro, por que finalmente yo reconozco a quienes si y a quienes no, es un órgano ad hoc de la propia autoridad, eso no sirve.

Uno de los problemas de los comités vecinales es que como en los hechos se conforman de distintos partidos políticos, es difícil que puedan trabajar conjuntamente en su comunidad y por lo tanto, se dificulta el objetivo de canalización con la autoridad ¿Cuál es su opinión de ellos?

Pero es que así son las comunidades, es cierto hay una dificultad, nosotros tomamos una decisión y yo la sigo reivindicando, que sea representación proporcional, incluso tomamos la decisión que los partidos como tales no participaran con sus recursos e infraestructura eso no quiere decir que los ciudadanos dejen de tener partido, para nada no tiene que ver una cosa con la otra, esto que quiere decir, que en los comités vecinales hay gente con partido y gente sin partido, como son las comunidades y las comunidades tienen que resolver sus conflictos en esa diversidad, es una representación de ese conjunto y en ese sentido es mucho mejor que este representada pluralmente a que haya un coordinador vecinal que diga yo gane yo decido, incluso toda decisión que se tome en ese comité vecinal debe pasar por asamblea vecinal.

¿El reto es la coordinación en el trabajo?

En algunos casos hay partidización, algunas comunidades están muy divididas, hay sectores muy claramente del PRI, del PRD, partidizan el espacio, eso no tiene que ver con la proporcionalidad o no de la integración del comité, tiene que ver con la vida comunitaria, en otros casos hay menos partidización, zonas de clase media, media alta, esa diversidad lo que ha permitido es que esos comités tengan opiniones diferentes a su interior, el problema es que hay gente que piensa el espacio como un espacio de proyección política o partidaria eso no le ayuda, en el momento que tu eres representante de un comité eres representante de todos tus vecinos, no de los de tu partido o no de los de tu no-partido, o de los que no tienen partido, tu como sabes que representas a todos lo que no tienen partido, no es cierto, esa es una dificultad innata de la participación social comunitaria, en cualquier espacio tengas o no-representación se politizan los problemas, a veces sé partidizan hay intereses legítimos y no legítimos que se quieren hacer pasar como intereses colectivos, eso es normal, eso no es el problema de la representación proporcional, la tengas o no proporcional la vas ha tener ahí, si no la haces proporcional vas ha tener de inmediato desconocimiento de presidentes.

Uno de los problemas de los gobiernos locales es la falta de atribuciones, de recursos para resolver las demandas de los ciudadanos ¿Qué aspectos considera usted que debe contemplar la reforma política, con respecto a las Delegaciones?

Mira ya hay un acuerdo básico, yo era el responsable del PRD en la negociación, donde el elemento central de la actual reforma política, uno que va ha dar pie a la construcción de lo otro, que salga la estructura jurídico-político de la ciudad, del artículo 122 constitucional y pase ha ser parte del Estatuto Constitucional, o de la Constitución Política del DF, esa es la clave, por que sino, cualquier modificación que quieras hacer, te tienes que ir a reforma constitucional, la actual reforma política lo único que tenía, era eso, lo paro el PRI en el Senado, supongamos que ya pasará apenas empieza la constitución de una estructura jurídico-política ¿Cuál ha sido la posición nuestra, cual fue la posición del PRD en esa negociación? Nuestra discusión no ha sido sencilla estamos por la generación de municipios y de autonomía, estamos en la postura de la creación del Estado 32 con plenas facultades, que es lo que se nos atraviesa en medio de esa pretensión, uno el 115 constitucional que es el que te define como son los municipios, de nuevo desde una estructura constitucional, lo que nosotros discutimos es que no tiene sentido salir de una estructura jurídica amarrada en la constitución del artículo 122 para entrar a otra que es el 115, por una razón por qué nosotros no somos cualquier municipio, somos un municipio que somos parte de una Ciudad-Estado-Capital-Metrópoli, una característica específica, no esta resuelto a nivel mundial el mejor esquema, no nos amarremos con ningún esquema que sea constitucional, hay que darle a la autoridad local la facultad de entrar en un proceso de reformas, de repente se nos ocurre una maravillosa, la metes en el 115 y en tres años te encuentras que hay que modificar tal o cual cosa, ¿Por qué razón? Porque se requiere autonomía mayor a los gobiernos locales, pero al mismo tiempo necesitamos ser muy explícitos en las facultades que tienen los distintos niveles de gobierno, esa es

la clave, nosotros no podemos entrar en una lógica de feudalización de la Ciudad, pero al mismo tiempo si se requiere más autonomía, pero tampoco puede ser que un Delegado diga que el tubo de agua que quieres meter para la otra Delegación no pasa por su territorio, se tiene que ver a la ciudad en términos integrales, no solo DF sino la metrópoli, por esas razones no hay una estructura jurídica-política hoy que te lo resuelva, podemos sacar cosas distintas de los modelos que podemos aprovechar, pero tenemos que construir nuestro modelo de acuerdo a nuestra ciudad capital. Respecto a la federación la verdad es que han sido resistencias autoritarias poco sustentadas, por que aquí esta el presidente, es que aquí están asentadas las cabezas de los poderes federales, pero tienen oficinas en todos lados y mandan en todos lados, que responsabilidad adicional tenemos, pues aquí están las embajadas, el gobierno de la ciudad tiene que cuidarlas, es tan real que cualquier rincón del DF como en el ultimo lugar de Quintana Roo como de Baja California, es exactamente lo mismo, no hay razón, para que no se de esta autonomía en términos de entidad federativa.

Seguiremos siendo la capital del país, nosotros decimos la capital Estado, por que si somos la capital, requiere algunas particularidades, incluso requiere el costo de capitalidad, los capitalinos pagamos un costo por ser la capital, tiene sus ventajas pero también pagamos un costo, no es trivial de que somos los beneficiados del país por qué estamos en la capital, tiene un costo en las marchas, el 80% de las marchas del DF son por razones federales. No hay razón jurídico-política práctica para no reconocerle a la entidad sus plenas facultades, lo mismo en la jefatura de policía, en la Procuraduría, las razones que se aducen son las que se pueden aducir para que ningún Estado fuera Estado Federado.

Lo que sí tenemos que discutir es como le hacemos para resolver los problema de basura, contaminación, seguridad pública, más allá del espacio municipal específico de la Delegación incluso más allá del DF de la zona metropolitana, se tiene que ir a la construcción de una estructura jurídica-política, pero se tiene que reconocer desde el principio que su definición tiene que ser ajustada.

Sí, se requiere más autonomía municipal, el caso de la policía delegacional es obvio, el asunto del transporte es menos trivial, una Delegación no puede definir las rutas del Transporte eso debe ser una planeación estatal es más metropolitana, de lo que se trata es de definir con mucha claridad cuales serian las responsabilidades de los niveles en el entendido de que es necesario más autonomía a los poderes locales.

¿Cómo considera Usted, que van ha ser las relaciones con el gobierno central?

En términos de balance estos tres años las relaciones fueron prácticamente nulas desde nuestra Delegación hacia el gobierno central, desde estilos personales que eso es absolutamente legitimo, hasta conflictos innecesarios que la Delegación construyo, entonces como eres un poder delegado, la mitad de tus funciones dependen de las autorizaciones o relaciones con el centro, no me parece que era lo más adecuado pensar en términos de mi estilo personal, por encima de lo que le va ha suceder a la gente a la que yo le gobierno, entonces tienes que asumir esa responsabilidad, además como representante colectivo eres el canal de ida y vuelta, tienes que ser un puente lo mas fluido posible, entre tu comunidad y las facultades que tiene el gobierno central, tiene que ver con tu comunidad, en ese sentido vamos ha tener muy buena relación al mismo tiempo con la firmeza que sea necesaria en los casos, si hay necesidades de tu propia comunidad que a lo mejor no se entienden en el centro, que tu tienes que ir a pelearlas, pero con los argumentos, no haciendo el berrinche del periodico sino poniendo los argumentos en la mesa. Te doy un ejemplo, esta Delegación no peleó para nada el punto, somos el territorio más grande del DF, la zona con la mayor recarga al acuífero y no tenemos un solo quinto para el mantenimiento de la zona de reserva ecológica, ese es un pleito que vale la pena ir ha darle a la Asamblea Legislativa, no solo para Tlalpan para toda la Ciudad, vamos hacer un programa de transferencia de servicios ambientales, por que la Delegación le presta servicios ambientales fundamentales a la Ciudad, pero que le decimos a los pueblos ustedes conserven el suelo, no detienes el proceso de degradación del suelo de conservación sino hay recursos.

Hay temas que tienes que ir a pelear, la distribución del presupuesto delegacional tiene que considerar el factor territorio, podemos ganarlo o no, pero hay que ir ha dar la pelea.

ANEXO No. 6

Formato en que el GAPLAN recibe las prioridades de cada región.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE GAPLAN-Gabinete de Planejamento ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 199 ____		
REGIÃO: _____ Os representantes do Conselho do Orçamento participativo da Região _____, juntamente com a Comunidade, definiram em assembléia serem estas as quatro prioridades de governó mais importantes para a sua região: Primeira: _____ Segunda: _____ Terceira: _____ Cuarta: _____		
Porto Alegre, ____ de ____ de _____.		
_____ 1º Representante do Conselho		
_____ 2º Representante do Conselho		
_____ 1º Suplente		
_____ 2º Suplente		

Fuente: Tarso Genro y Ubiratan de Souza, *Orçamento participativo*. p.81.

ANEXO No. 7

FORMATOS PARA PROPUESTA DE CONSTRUCCIÓN DE OBRA (TLALPAN)

DRENAJE			PAVIMENTO		
COLONIA:			COLONIA:		
Unidad Territorial (Unidad Territorial):			Unidad Territorial (Unidad Territorial):		
TIPO DE OBRA			TIPO DE OBRA		
RED NUEVA	SUSTITUCIÓN DE RED	CONCLUSIÓN	PAVIMENTACIÓN NUEVA	REENCARPETADO	
CALLE:			CALLE:		
ENTRE LA CALLE:			ENTRE LA CALLE:		
Y LA CALLE:			Y LA CALLE:		
CANTIDAD (en ml):			CANTIDAD (en m2):		
TIPO DE SUELO			TIPO DE SUELO		
ROCA	TIERRA	MIXTO	ROCA	TIERRA	MIXTO

Fuente: *Manual de apoyo*, Junio de 2002, p. 21 y 23¹³

¹³ “Hacia un presupuesto participativo.2002 ¡juntos gobernando!”. *Manual de apoyo*. GDF. Jefatura Delegacional, ,p.21 y23.

ANEXO No. 8

Formatos de Servicios Públicos y de Servicios en Unidades Habitacionales.

SERVICIOS			UNIDADES HABITACIONALES		
Llene los recuadros de servicios que considere prioritarios para su comunidad			Llene los recuadros sólo de los servicios que considere prioritarios para su unidad habitacional		
Colonia, unidad habitacional o pueblo			Unidad Habitacional		
Unidad Territorial		Zona	Colonia		
Unidad Territorial		Zona	Unidad Territorial		
Unidad Territorial		Zona	Unidad Territorial		
Servicio	Tipo de problemática	Propuesta de solución	Servicio	Unidad de medida	Tipo de problema
Poda de árboles			Impermeabilización	En m2	
Mantenimiento de áreas verdes			Renivelar azoteas	En m2	
Mantenimiento de luminarias			Aplicación de pintura	En m2	
Agua en pipas			Reparación de andadores	En m2	
Fuga de agua			Drenado de sótano	Pieza	
Bacheo			Reparación y equipo de bombeo	Pieza	
Instalación de topes			Construcción de cisterna	En m2 y pieza	
Balizamiento					
Desasolve					
Recolección de basura					
Retiro de cascajo					
Imagen urbana					

Fuente: *Manual de apoyo*, junio de 2002, p.28 y 29

BOLETA DE VOTACIÓN EN HPP-2003



**Jefatura
Delegacional
en Tlalpan**

ANEXO No. 9 BOLETA DE VOTACION EN HPP-2003



Hacia un Presupuesto
PARTICIPATIVO 2003

Una propuesta de todos

PREMIO

CIDE

Dei total de propuestas, marca con una "x" hasta dos frentes de obra que consideres sean necesarios para mejorar las condiciones y el funcionamiento de tu colonia.

Las propuestas priorizadas como resultado de este ejercicio, formaran parte del paquete de obras que se dejará a consideración de la administración entrante, para integrar el POA 2004.

12023 CUCHILLA DE PADIERNA

AMPLIACIÓN DE LA CARPETA ASFÁLTICA

COLONIA	CALLE	ENTRE CALLES	VOTO
CUCHILLA DE PADIERNA	TIXCOCOB	AMATENANGO Y PICHUCALCO	<input type="checkbox"/>
	TIXCOCOB	CALKINI Y HUEHUETAN	
	TIXCOCOB	HUEHUETAN Y KINCHIL	

CONSTRUCCIÓN DE BANQUETAS

COLONIA	CALLE	ENTRE CALLES	VOTO
CUCHILLA DE PADIERNA	TIXCOCOB	CALKINI Y HUEHUETAN	<input type="checkbox"/>
	TIXCOCOB	HUEHUETAN Y KINCHIL	
	TIXCOCOB	TEYA Y PICHUCALCO	
	TIXCOCOB	TZINAL Y CALKINI	
	TIXCOCOB	TZINAL Y PICHUCALCO	

COLONIA	CALLE	ENTRE CALLES	VOTO
LOMAS DEL PEDREGAL	ACAPETAGUA	TAMEK Y CHAPULTENANGO	<input type="checkbox"/>

CONSTRUCCIÓN DE GUARNICIONES

COLONIA	CALLE	ENTRE CALLES	VOTO
CUCHILLA DE PADIERNA	TIXCOCOB	CALKINI Y HUEHUETAN	<input type="checkbox"/>
	TIXCOCOB	HUEHUETAN Y KINCHIL	
	TIXCOCOB	TEYA Y PICHUCALCO	
	TIXCOCOB	TZINAL Y CALKINI	

O utiliza el espacio en blanco, si deseas proponer un frente de obra no contemplado.

Concepto: _____ Calle: _____ Entre: _____

Marca con una "X", los tres servicios que consideres deben ser mejorados en tu colonia.

Poda de árboles	<input type="checkbox"/>	Instalación de topes	<input type="checkbox"/>
Mantenimiento de áreas verdes	<input type="checkbox"/>	Balizamiento	<input type="checkbox"/>
Mantenimiento de luminarias	<input type="checkbox"/>	Desazolve	<input type="checkbox"/>
Agua en pipas	<input type="checkbox"/>	Recolección de basura	<input type="checkbox"/>
Reparación de fugas de agua	<input type="checkbox"/>	Retiro de cascajo	<input type="checkbox"/>
Bacheo	<input type="checkbox"/>	Imagen Urbana	<input type="checkbox"/>

ANEXO No. 10

OBSERVACIÓN DE LAS VOTACIONES EN HPP-2003. ZONA 1

Lugar: Coordinación Territorial Zona 1 “Centro de Tlalpan”, Tlalpan México, DF.

Fuente: Observación del proceso de votación

Fecha: 31 de mayo del 2003.

Acudí a las 9:30 hrs., a las oficinas de la Coordinación Territorial, Zona 1, con el Lic. Israel Guadarrama, responsable de ésta instancia.

En esta zona se colocaron 52 mesas de votación, dividiéndose para la organización interna en 10 rutas, en cada una de ellas se colocaron entre 5 a 6 mesas de votación, había un responsable de cada ruta y a su vez responsables de las mesas. La oficina de la coordinación funcionaba como centro de operación, desde ahí Israel Guadarrama estaba pendiente de las rutas, enviaba a cada responsable de ruta a checar la situación en las mesas de votación, sobre el número de votos emitidos y al mismo tiempo se comunicaba directamente con los responsables de las mesas por radio o celular. Tanto los responsables de las rutas como de las mesas, eran personal de la Delegación.

Previo a las votaciones acordé con el Ing. Roberto Morales Noble, Dir. Gral. de Enlace Territorial, participar como observadora en el proceso, eligiendo la ruta 1 para el primer día y la ruta 4 para el segundo. Al presentarme con el Lic. Israel Guadarrama, Coordinador de Zona 1, mostró absoluta disposición a apoyarme, me envió a recorrer la ruta 9 con el trabajador de base (Sr. Miguel) en un vehículo de la delegación.

Iniciamos el recorrido aproximadamente a las 10:30 horas, donde acudimos a 6 mesas de votación, en la mayoría de ellas no se había emitido ningún voto. El Sr. Miguel les indicaba a los responsables de las mesas que fueran a las casas de los vecinos a invitarlos a votar. Cabe mencionar que en la mayoría de las mesas solo había una persona, lo que les impedía hacer esa tarea, ya que no podían dejar la casilla sola.

Me dio la impresión que me habían tomado como vigilante y para destensar la relación con el Sr. Miguel, le dije que el ejercicio era muy bueno, pero que si la gente no quería participar, no era problema de las autoridades. Eso me ayudo para llevar una mejor relación.

Las casillas de votación contaban con una mesa, de 3 a 4 sillas plegables, una urna, boletas de votación, encuesta, cuadernillo de obra (informe sobre la situación de las obras), hojas para registrar a los votantes y cartelones que invitaban a votar.

Me pareció que la mayoría de las casillas estaban colocadas en lugares poco confluídos y dos de ellas en calles muy escondidas.

Después del recorrido regresamos a la oficina. Desde ahí, Israel Guadarrama obtenía la información de las mesas, que por cierto no puede anotar por que era sido muy incomodo, me dio la impresión que las cosas no iban muy bien . La principal preocupación del Lic. Guadarrama era no superar la votación del año pasado, consideraba que tanta propaganda electoral podía afectar el proceso¹⁴.

Después con Juan Carlos personal de confianza, recorrí otra ruta, en algunas casillas la votación era muy escasa y en otras muy nutrida, en éstas últimas además del personal de la delegación participaron ciudadanos que exhortaban a sus vecinos a votar. También en esta ruta me pareció que algunas las casillas estaban muy escondidas. Con Juan Carlos la relación fue distinta, como es sociólogo puede obtener otro tipo de información. Me dijo que en el 1er. proceso (2001) participó toda la estructura de la delegación en su implementación, consideraba que hubo más trabajo (en el 2001) de información y capacitación a los ciudadanos.

¹⁴ Las votaciones de HPP se realizaban casi un mes antes de las elecciones para Jefes Delegaciones y diputados locales, por lo que las campañas electorales estaban en pleno apogeo.

El segundo proceso (2002) sólo lo impulsó la Dirección General de Enlace Territorial por lo que el trabajo fue menor. En el tercero (2003) por la situación electoral se tuvieron que recortar los tiempos. Las divisiones y diferentes intereses de grupos en la Delegación obstaculizaban el proceso. Aproximadamente regresamos a la oficina cerca de las 16:00 horas, faltado una hora para cerrar las casillas.

La votación fue más fluida entre las 13:00 y 16:30 horas.

La votación en algunas casillas se superó conforme al año anterior y en otras disminuyó, pero en general la votación se mantuvo, siendo un poco mayor.

Saque fotos de algunas casillas.

Me retiré a las 17:30 horas confirmando mi asistencia al día siguiente.

María Isabel García Morales.

ANEXO No. 11

OBSERVACIÓN DE LAS VOTACIONES EN HPP-2003. ZONA 4

Lugar: Coordinación Territorial Zona 4 “Ajusco Medio”, Tlalpan México, DF.

Fuente: Observación del proceso de votación.

Fecha: 1 de junio del 2003.

Me integré al proceso a las 7:30 horas con José Maldonado, personal de confianza de la Coordinación de Participación Ciudadana. Llegamos a las oficinas de la Coordinación Territorial 4, a las 8:00 horas, ya se encontraba un camión de redilas a punto de salir, con el material y personal de la delegación para instalar las casillas de votación.

Nos subimos al camión, se dejó la última mesa para su instalación a las 8:30 hrs. La coordinadora de la zona Lic. Alicia Díaz, también iba en el camión supervisando la instalación de las mesas.

Estuvo muy organizado, se instalaron en la ruta 1, seis mesas de votación. En toda la zona se colocaron 22 mesas, en cuatro rutas. Las casillas contaban con mesa, urna, boletas, informe de obras por colonia, encuesta, además los integrantes tenían gafetes, había mantas sobre el proceso, cartelones que invitaban a votar (utilizaron los que sobraron el proceso anterior, le cambiaron el año). En las casillas además del personal de la delegación se integraron en todas de 2 a 5 vecinos¹⁵.

La votación en las urnas fue constante, excepto una.

El ambiente era muy agradable y participativo, había mucha más organización (en la zona 1 ruta 9 se respiraba un ambiente de apatía).

En cuanto se pudo le presente a la Lic. Alicia Díaz, responsable de la zona, el oficio de mi tesis dirigido a su Jefe El Ing. Roberto Morales Noble, después de esto le dijo a José Maldonado que saliera de su ruta (1) y me llevará hacer un recorrido a las otras rutas. Me pareció que en las colonias con más carencias de servicios, la participación era mayor.

La zona 4, es producto de invasiones a zonas de reserva ecológica en los años 70's, por lo que hay muchos asentamientos irregulares y por lo tanto carencia de infraestructura básica.

En la zona de Chichicapa, en sus tres casillas, había en cada una de ellas mujeres muy combativas, les pedían a los vecinos que avisaran a los demás vecinos que asistieran a votar, por que tenían que ganar las obras que necesitaban.

En las boletas de votación se ponían todas las propuestas clasificadas por conceptos, en las votaciones lo que hicieron los ciudadanos era votar la obra que más necesitaban, para lo cual elegían máximo dos obras, la obra que obtenía la mayor cantidad de votos, era la prioridad de la unidad territorial.

Me di cuenta que el nivel de participación cambia, no solo por zona, sino también dentro de la misma unidad territorial (colonia), por ejemplo en la zona 4 ruta 1, se encontró la casilla con menos votos 22 y la urna con más votos 320.

La participación en el proceso de votación fue a dos niveles, los que sólo votaron y los que participaron en las urnas, la mayoría de estos últimos no eran miembros de los comités vecinales.

Me pareció que la votación es legítima y transparente. Cuando el ciudadano acude a votar se le da la boleta, se le explica como priorizar las obras, después se le anota en una lista su nombre, domicilio y teléfono. Los votos de las urnas coinciden con las listas.

Las casillas operaron de las 9:00 a 17:00 horas, las posibilidades de lluvia amenazaron el proceso.

¹⁵ Se pudo observar en ambos días, que en las casillas donde solo había personal de la delegación la votación era escasa y en las casillas donde había vecinos (voluntarios) la votación y ambiente era mejor. Casi todos los vecinos que participaron en las casillas eran mujeres.

En las oficinas de la coordinación territorial se depositaron las casillas, posteriormente ellos hacían el conteo para determinar que obras obtuvieron más votos.

Aunque en las casillas me presentaron como investigadora del proceso, más bien me percibían como observadora. Recolecte material del proceso como boletas, informe de las obras, el contenido de la encuesta y también tome fotografías.

Me retiré de las oficinas de la Coordinación, conjuntamente con todo el personal que participó en el proceso, aproximadamente a las 19:00 horas.

María Isabel García Morales.

ANEXO No. 12

OBSERVACIÓN DE LA CONSTITUCION DEL CONSEJO CIUDADANO

Lugar: Auditorio de la Casa Frissac, Centro de Tlalpan, México, DF.

Fuente: Observación del proceso de instauración del consejo ciudadano.

Fecha: 12 de julio del 2003.

La sesión empezó 10:00 horas, el 12 de julio del 2003, en el Auditorio de la Casa Frissac, contando en el presidium a 15 personas entre ellas, el Dr. Gilberto López y Rivas, Jefe Delegacional de Tlalpan; El Ing. Roberto Morales Noble, Director General de Enlace Territorial; La Lic. Ramírez, Directora General de Desarrollo Social; Integrantes de los equipos de monitoreo; y representantes de Organizaciones no Gubernamentales (CESEM). También asistió la Investigadora Alicia Ziccardi, quién no estuvo presente en el presidium.

Al inicio de la sesión había aproximadamente 90 personas en el auditorio que tiene un aforo de 100 butacas.

El Dr. Gilberto López y Rivas inició las intervenciones, mencionando entre otras cosas, la preocupación sobre la continuidad del proyecto Hacia un Presupuesto Participativo, dijo que había platicado al respecto, con Carlos Imaz, próximo Jefe Delegacional, y que al menos esta valorando el programa.

10:20 interviene el Ing. Roberto Morales Noble, resaltó como algo muy importante para la implementación del programa la asesoría del CESEM, dijo que los integrantes del equipo de monitoreo fungían como contralores sociales, le agradeció el apoyo a Herendida Álvarez de la Contraloría del DF, exhortó a que el Consejo Ciudadano se no convirtiera en un espacio de poder. Dijo que una de los principales obstáculos para el programa de Hacia un Presupuesto Participativo, es que a los funcionarios no les gustaba ceder poder.

10:35 Intervino la Lic. Ramírez, Directora General de Desarrollo Social, e insistió en el papel de los contralores ciudadanos.

Después de esta intervención había en el auditorio aproximadamente 150 personas.

Participaron luego, cuatro integrantes del equipo de monitoreo, los cuales dieron la conclusión de foros que se realizaron previo a la constitución del Consejo, sobre los temas de: gobierno y ciudadanía; Desarrollo Social; Seguridad Pública y Desarrollo sustentable. Se otorgó a todos los asistentes un documento sobre los resultados de estos foros.

Fernando Díaz del equipo de monitoreo, dio los resultados del tema gobierno ciudadanía, dijo que es básico que los ciudadanos participen en la elaboración del Programa Anual de Obras

Edith Anaya expuso los resultados de la mesa de Desarrollo Social, hizo hincapié de que es necesario apoyarse en el núcleo familiar, para el desarrollo social.

Alma Eloiza Solis, hizo un resumen de la mesa de Seguridad Pública, e insistió que los ciudadanos deben conocer a los jefes de sector, no solo se trata de decir los problemas de sus calles o colonias sino que también de participar de manera corresponsable.

Después una mujer que no mencionaron su nombre dio los resultados de la mesa de Desarrollo Sustentable. Habló del problema del agua, y dio propuestas para aprovecharla al máximo, también mencionó la necesidad de educar para clasificar la basura y reutilizar lo que sirve. Esta intervención gusto mucho ya que hubo proyección de imágenes, dejó un ambiente de preocupación por ambas problemáticas.

Laura Zapata representante de los Jóvenes, hizo una exposición sobre la problemática de los jóvenes.

A las 11:30 se leyó el acta constitutiva del Consejo Ciudadano, quedando como integrantes todos los que quieran y deseen participar.

Hubo polémica por algunos asistentes de quienes quedarían al frente del Consejo, el Ing. Roberto Morales explicó que el Consejo era horizontal y que no había “jefes” y que podía participar

cualquiera; el Dr. Gilberto López y Rivas también insistió en lo mismo y exhortó a los asistentes a constituir el Consejo y en sesiones siguientes determinar sus reglas y días de reunión.

Me dio la impresión de que muchos no entendían la constitución de una instancia sin cargos ó responsabilidades, además otros manifestaron que la reunión solo era para validar el Consejo.

Los integrantes de los equipos de manifestaron que lo único que se necesitaba era el acto formal para constituir el Consejo Ciudadano, debido a que se venía trabajando en él.

Finalmente a las 11:45, quedo constituido el Consejo Ciudadano de Tlalpan. Al terminar la protesta el Dr. Gilberto López exhortó a los funcionarios a salir del auditorio para que los ciudadanos solos discutieran en el Consejo ya conformado, lo pertinente.

Al salir las autoridades del auditorio, la reunión se convirtió en un caos, debido a que insistían que se eligiera otra mesa que moderara la reunión, y que tenía que haber estatutos o reglamento para normar las reuniones, a sí pasaron como 20 minutos sin ponerse de acuerdo y la mayoría opto por empezar a salirse, finalmente una intervención propuso que la próxima reunión fuera el siguiente sábado a las 10:00 horas en el mismo auditorio, la mayoría antes de salir estuvo de acuerdo.

La reunión concluyó a las 12:30, pero la mayoría de los asistentes se retiro a las 13:15 hrs.

María Isabel García Morales.

ANEXO No. 13

OBSERVACIÓN DE LA 2ª. SESION DEL CONSEJO CIUDADANO DE TLALPAN

Lugar: Auditorio de la “Casa de Asbaje”, Centro de Tlalpan, México, DF.

Fuente: Observación de la segunda sesión del Consejo Ciudadano.

Fecha: 06 de agosto del 2003.

La sesión inició a las 18:00 horas en el Auditorio “Casa de Asbaje”, estando en la mesa 5 personas una de cada zona. A la reunión asistieron según la lista de registro 49 personas; 12 de zona I, 7 de zona II, 13 de zona III, 13 de zona IV y 4 de zona 5.

El objeto de la reunión era determinar la estructura y objetivos del Consejo Ciudadano.

Los integrantes de cada zona previamente se reunieron para llevar al Consejo una propuesta, todas las zonas, excepto la zona I, llevaron propuestas consensuadas. Después de la presentación de las cinco propuestas, la discusión se enfocó sobre la estructura del Consejo, si ésta tenía que ser horizontal o vertical. Ya no se discutieron los objetivos, aunque estos casi coincidían en todas las propuestas.

La zona I presentó una propuesta de estructura vertical, la zona II, IV y V horizontal, la III, una combinación de ambas.

Durante el debate se insistía en una dirección colectiva y rotativa, la estructura que predominó en todas las propuestas era mantener las coordinaciones territoriales, como base fundamental y como ejes las mesas temáticas desarrolladas en los foros Sin embargo había la inquietud de hacer más representativo al Consejo Ciudadano e incluir a todos los sectores de Tlalpan que estuvieran de acuerdo con los objetivos de éste.

Se insistió en la independencia con respecto a los partidos políticos, organizaciones religiosas y políticas, la participación solo podía darse de forma individual, pero no como organización.

Se hicieron varias propuestas de cómo integrar todos los trabajos de las zonas, se recalca en la importancia de avanzar lo más pronto posible en la estructura, objetivos, reglamento para presentarse con la próxima administración como una instancia ya consolidada.

María Isabel García Morales.

ANEXO No. 14

**OBSERVACION DEL ULTIMO ACTO DEL DELEGADO GILBERTO LOPEZ Y RIVAS
CON EL CONSEJO CIUDADANO**

Lugar: Auditorio de la Casa Frissac, Centro de Tlalpan, México, DF.

FUENTE: Último acto del Dr. López y Rivas con el Consejo Ciudadano.

Fecha: 26 de septiembre del 2003.

Antes de comenzar el evento se otorgó a los asistentes información sobre el programa de presupuesto participativo y prevención del delito.

La reunión se realizó a las 17:30 horas en el Auditorio de la Casa Frissac, estando en el presidium 6 personas, entre ellas el Dr. Gilberto López y Rivas, Jefe Delegacional de Tlalpan, las otras cinco personas eran integrantes del Consejo Ciudadano, uno por cada zona.

El Ing. Roberto Morales Noble inicio el evento, dándole la palabra al Dr. Gilberto López y Rivas, quién fue prácticamente el único orador. Además de ser el último acto del Delegado con el Consejo Ciudadano, también tuvo como objetivo cederle la placa del premio “Gobierno y Gestión Local” Edición 2002, otorgado por el CIDE.

El Delegado agradeció en especial al equipo de monitoreo su trabajo tanto en el programa Hacia un Presupuesto Participativo como en la conformación del Consejo Ciudadano.

A este acto asistieron aproximadamente 100 personas, concluyendo a las 18:00 horas.

María Isabel García Morales

VOLANTE "ACCIONES DE GOBIERNO 2001-2003"

ACCIONES DE GOBIERNO 2001-2003"



Estas son las obras que la Delegación Tlalpan realizó en tu Unidad Territorial durante 2001-2002 y las programadas para el 2003. Durante el 2002, el 36% de los recursos para obra se destinaron a las propuestas priorizadas en el programa "Hacia un Presupuesto Participativo", mientras que para el 2003, gracias a tu participación se incrementó al 58%.

12065 LOMAS ALTAS DE PADIERNA SUR

LOMAS DE PADIERNA SUR

CONSERVACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA CARPETA ASFÁLTICA

AÑO	CALLE	ENTRE
2002	1A DE SEYE	F.C. Y VENUSIA
2002	POMUCH	XITLE Y SACALUM
2002	SACALUM	XITLE Y TROYA
2003	1ª DE VENUSIA	VENUSIA Y CHICOASEN
2003	ATENAS	VENUSIA Y CHICOASEN
2003	MAYAHUEL	BEKAL Y VENUSIA
2003	SACALUM	F.F.C.C. Y MAYAHUEL
2003	TEKAX	MAYAHUEL Y F.F.C.C.
2003	TROYA	POMUCH Y CHICOASEN
2003	TULUM	MAYAHUEL Y F.F.C.C.

CONSERVACIÓN Y MANTENIMIENTO DE MERCADOS

AÑO	CALLE	ENTRE
2001	MERCADO 24 DE FEBRERO	AV. FERROCARRIL A CUERNAVACA ESQ. TEKAX
2002	MERCADO 24 DE FEBRERO	AV. FERROCARRIL

CONSTRUCCIÓN DE ESCALINATA

AÑO	CALLE	ENTRE
2002	TULUM	ESQ. TROYA

CONSTRUCCIÓN DE GUARNICIÓN

AÑO	CALLE	ENTRE
2001	CHICOASEN	ESPARTA Y TROYA
2001	CHICOASEN	POLYUC Y ESPARTA
2001	VENUSIA	FFCC Y XITLE
2001	XITLE	YOBAIN Y BOCHIL

CONSTRUCCIÓN DE MURO DE CONTENCIÓN

AÑO	CALLE	ENTRE
2001	POMUCH	ESQ. SACALUM

CONSTRUCCIÓN DE RESUMIDERO

AÑO	CALLE	ENTRE
2002	TROYA	ESQ. YOBAIN
2003	TULUM	MAYAHUEL
2003	VENUSIA	2A. CDA DE VENUSIA Y SEYE

En esta Unidad Territorial se realizarón 21 frentes de obra con una inversión apróximada de: 2,377,892 pesos que representan un gasto per capita de 694 pesos.