



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

## EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE LA CIUDAD DE MÉXICO ¿PARTICIPACIÓN CIUDADANA CON RESULTADOS?

**T E S I S**  
PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA  
EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, ESPECIALIDAD CIENCIA POLÍTICA  
P R E S E N T A  
**FLOR DE MARÍA GARCÍA SÁNCHEZ**

ASESORA: DRA. KARLA VALVERDE VIESCA



CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F.

2014



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

## AGRADECIMIENTOS

*A mis padres, Mario y Conny, todos mis logros son suyos, fruto de su apoyo incondicional, confianza y amor. Gracias por su esfuerzo, por impulsarme y por generar en mi la conciencia social por la que hoy estoy decidida a mejorar las condiciones del país.*

*A mi hermana Tania, por enseñarme la valentía necesaria para enfrentar un mundo complicado sin dejar de disfrutarlo, ejemplo de lucha y amor.*

*A mi sobrino Jhesú, por ser una luz de esperanza de un futuro mejor.*

*A Alberto, por ser mi pareja y mejor amigo, gracias por acompañarme, animarme y construir juntos un lindo mañana hoy,  
"(...) together we're invincible"-Muse*

*A Caro, mi psicóloga y amiga, por ayudarme a ser la mejor versión de mi.*

*A la Dra. Karla Valverde por su confianza, tiempo y dedicación para realizar el presente trabajo.*

*A mi familia, mis abuelitos, Tere, Víctor y Luchita, tíos, primos por sus palabras de aliento.*

*A mis amigas que siempre han estado y estarán presentes en mi vida, Yareli, Ana Luisa, Diana Toscano, Rebeca, Tovar y Lucía.*

*A mis sinodales, profesores y amigos que contribuyeron a mi formación como científica social y ser humano.*

*A la UNAM por darme la oportunidad de formarme como profesionista con un enfoque crítico y humanista.*

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>2</b>
<b>I.- EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO, UNA INNOVACIÓN SOCIAL EN EL ÁMBITO PÚBLICO .....</b>	<b>7</b>
1.1.- LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, UN ACERCAMIENTO TEÓRICO.....	7
1.2.- EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO UN MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	14
1.3.- EL MODELO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE .....	23
<b>II.- ANTECEDENTES NORMATIVOS Y PRÁCTICOS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO .....</b>	<b>38</b>
2.1.- ANTECEDENTES LEGALES SOBRE EL DEVENIR DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL D.F. (1928-1999) .....	38
2.2.- EJERCICIOS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN EL D.F. ANTES DE SU LEGISLACIÓN EN EL 2010.....	50
2.2.1.- “Hacia un presupuesto participativo” de Tlalpan (2000-2003).....	51
2.2.2.- “Obras son amores en tu comunidad. Presupuesto Participativo” de Iztapalapa (2010) .....	55
2.2.3.- Diseño y resultado de los ejercicios de los Presupuestos Participativos de Tlalpan e Iztapalapa.....	58
<b>III.- DISEÑO Y TOMA DE DECISIONES EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE LA CIUDAD DE MÉXICO .....</b>	<b>65</b>
3.1.- PROCESO LEGISLATIVO Y ANÁLISIS DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (2010) .....	65
3.2.- EL ESQUEMA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO .....	73
3.3.- PRIMERA PARTE DEL CICLO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: IDENTIFICACIÓN DE LAS NECESIDADES, DELIBERACIÓN Y TOMA DE DECISIONES .....	81
<b>IV.- RESULTADOS Y EVALUACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE LA CIUDAD DE MÉXICO .....</b>	<b>106</b>
4.1.- NOTA METODOLÓGICA .....	106
4.2.- SEGUNDA PARTE DEL CICLO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: EJECUCIÓN, RESULTADOS Y TRANSPARENCIA .....	109
4.3.- EVALUACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE LA CIUDAD DE MÉXICO .....	124
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>134</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>141</b>
<b>ANEXO I.....</b>	<b>158</b>
<b>ANEXO II.....</b>	<b>160</b>
<b>ANEXO III.....</b>	<b>173</b>

## INTRODUCCIÓN

La irrupción del Presupuesto Participativo en la escena pública como una herramienta ciudadana para influir en la distribución de los recursos públicos fue una innovación social, tanto de los ciudadanos como del gobierno municipal de Porto Alegre (Brasil). A raíz del éxito cosechado en la localidad brasileña cobró relevancia mundial siendo premiado por ONU-HABITAT, evidenciando lo primordial que la participación de los ciudadanos se ha posicionado en el debate mundial sobre políticas públicas y acción gubernamental.

El inicio de la progresiva importancia que ha ganado la participación ciudadana se puede rastrear, siguiendo a Nuria Cunill<sup>1</sup>, hasta la crisis del Estado Benefactor en las democracias consolidadas. En estos países la participación fue impulsada como una vía para subsanar tanto la crisis de representatividad, bandera de varios movimientos sociales en los 60, como la crisis de eficacia del aparato gubernamental crítica liderada por los conservadores. De forma posterior en América Latina la participación ciudadana fue impulsada tanto por las democracias como las dictaduras, sobre todo la dictadura chilena, evidenciando el peligro de utilizar de forma tan laxa éste concepto.

A la postre, el discurso neoliberal retomaba a la participación ciudadana como una herramienta de simple gestión para mejorar la acción pública, al mismo tiempo que alentaba la implementación del Consenso de Washington (liberalización del mercado financiero, privatización y desregulación de los mercados). Dicho discurso fue impulsado por organismos internacionales como el BM, FMI, OCDE así como diferentes gobiernos nacionales. Ejemplo de lo anterior es el caso mexicano, ya que fue el Presidente Carlos Salinas de Gortari quien posicionó a la participación ciudadana en el ámbito político con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), evidenciando en su gestión la relación que existía entre las reformas estructurales neoliberales con la utilización de la participación para adelgazar al Estado y generar legitimidad.

En este contexto nacional en la Ciudad de México se han legislado diferentes leyes de participación ciudadana con un matiz distinto al resto del país, puesto que los espacios de participación ciudadana institucionalizada son una válvula de escape para subsanar las deficiencias del régimen jurídico *suis generis* de la ciudad. Por ello, es de suma importancia analizar las distintas estrategias para encauzar la participación en la localidad con el fin de conocer el objetivo perseguido del gobierno, así como, estudiar la participación de la sociedad capitalina compleja y altamente desigual. En ese sentido, cobra importancia la puesta en marcha del Presupuesto Participativo en la Ciudad de México, ya que abre la posibilidad de analizar el grado de incidencia de la participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales.

---

<sup>1</sup> Nuria Cunill (1991) *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo, pp. 10-11.

El Presupuesto Participativo es fruto de la aprobación de la nueva Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF) en 2010. Dicha Ley tuvo como principal característica impulsar la participación ciudadana, fortalecer la relación entre gobernados y gobernantes, y la más importante, dotar de certeza jurídica a la misma otorgándole una posición en el tablero institucional de la política. Experiencias anteriores, como la elección de Consejos Ciudadanos del 1995 o los Comités Vecinales de 1998, enseñaron que la participación ciudadana debe fomentarse como una tarea permanente de diferentes instituciones políticas puesto que se corre el riesgo que ha dominado Latinoamérica identificado por Cunill “acoger una propuesta de cambio, declarar la intención de llevarla a la práctica, invadir discursivamente a la sociedad con ella y pervertirla tras su irrealización...buscar otra propuesta y reiniciar el ciclo...”<sup>2</sup>. Esto es, que los ciudadanos dejen de fiarse de los espacios institucionalizados dejándolos vacíos y apartándose aún más de la posibilidad de influir en los asuntos públicos de su comunidad. Lo que trae como consecuencia un círculo vicioso donde los gobernados se apartan del espacio institucional para formar consensos, y por el otro lado la clase política totalmente alejada de la sociedad a la que dicen representar. Dicho escenario nos conduce necesariamente a un gran problema de gobernabilidad y junto con ello una crisis severa de nuestro sistema no sólo político sino social. El escenario precedente nos advierte la importancia de la participación ciudadana en el sistema político, y por ello es primordial estudiar dichos procesos sociales para poder comprender los cambios generados por actores sociales que tienen como objetivo influir en la toma de decisiones gubernamentales. A primera vista parece ser que la Ley vigente de Participación Ciudadana en el D.F. ha cosechado resultados, considerando la continuidad y la participación en los mecanismos en las dos elecciones de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos (2010 y 2013) y en las cuatro Consultas Ciudadanas sobre el Presupuesto Participativo (2011, 2012, 2013, 2014).

Pese a lo anterior es necesario estudiar a fondo los resultados obtenidos por el Presupuesto Participativo en la ciudad, analizando su diseño y su aplicación, pero sobre todo conocer si ha funcionado, es decir, si abrió espacios de participación ciudadana con la capacidad suficiente para que se llevara a cabo una relación de co-gestiva, o en caso contrario sólo fue un esfuerzo de parte del gobierno para generar legitimidad sin resultados.

Estudiar el Presupuesto Participativo es un reto, ya que dicho mecanismo al ser producto de la innovación social carece de una definición certera pues existe una multiplicidad de experiencias particulares que no permiten observar su parecido. Sumado a lo anterior, el tema no ha despertado el interés de los investigadores al encasillarlo como un medio de la democracia participativa sin observar el potencial que posee como un medio de generar gobernabilidad en las sociedades complejas o como herramienta para mejorar la gestión urbana. Por otro lado, la experiencia del Presupuesto Participativo en la Ciudad de México ofrece la oportunidad de estudiar a fondo tanto el

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 7.

diseño como los resultados del mecanismo de participación ciudadana, además permite la comparación entre las ejecuciones al ser un mecanismo estable. A pesar de ser el mecanismo de participación ciudadana con mayor constancia y realizaciones ninguna autoridad competente ha estudiado los resultados del mismo, situación que ha generado un nulo aprendizaje en cada ejecución.

Por ello, el objetivo general de la presente investigación es analizar el proceso y los resultados del Presupuesto Participativo de la Ciudad de México, ya que al evaluarlo se puede conocer el grado de intervención que poseen los ciudadanos a través de Presupuesto Participativo en la toma de decisiones. El enfoque se centra a evaluar los resultados a nivel entidad federativa y delegacional, por lo que no se aborda el impacto del mecanismo en la cultura política de la ciudadanía por carecer de los medios necesarios para estudiarlo, sin embargo se reconoce que es una veta importante en la investigación para posteriores estudios.

En ese tenor, para cumplir el objetivo general se construyó la siguiente hipótesis guía, en la cual sí los proyectos ganadores en las Consultas Ciudadanas para el Presupuesto Participativo de los ejercicios fiscales 2011 y 2012 fueron realizados por las delegaciones, entonces el Presupuesto Participativo generó espacios de participación ciudadana eficaces con resultados tangibles. Sí el mecanismo generó espacios de participación ciudadana eficaces, entonces los ciudadanos tuvieron la capacidad de incidir en el ámbito público a través del Presupuesto Participativo. A partir del anterior objetivo e hipótesis se desprenden los siguientes objetivos particulares:

- Estudiar y analizar al Presupuesto Participativo como un mecanismo de participación ciudadana, así como conocer sus características principales y los efectos deseados.
- Analizar la ley vigente en la materia para conocer los avances y retrocesos con respecto a las anteriores leyes sobre el Presupuesto Participativo y examinar el diseño del mismo.
- Analizar la fase de la identificación de las necesidades, deliberación y la toma de decisiones por medio de la participación de los diferentes pasos de las Consultas Ciudadanas realizadas en el Distrito Federal.
- Analizar la segunda fase del mecanismo, es decir, el proceso de ejecución y supervisión de las proyectos ciudadanos ya electos. Poniendo especial atención sí las dieciséis delegaciones políticas ejecutaron los proyectos ganadores en las Consultas Ciudadanas para determinar si están cumpliendo con el mandato ciudadano.
- Conocer el grado de transparencia que las delegaciones exhiben con respecto a la información del presupuesto participativo.

Con el fin de cumplir los anteriores objetivos y demostrar la validez de la hipótesis planteada, se realizará una investigación documental en fuentes bibliográficas, y los archivos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y del Instituto Electoral del Distrito Federal. Por otra parte, al no existir una evaluación gubernamental u oficial del mecanismo se solicitó la información referente a la ejecución del Presupuesto Participativo en las dieciséis delegaciones políticas utilizando el sistema INFOMEX (<http://www.infomexdf.org.mx/>) del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal. A partir de la información recopilada se procedió a sistematizarla, y en algunos casos generar indicadores que permitieran la evaluación del mismo. Además por la misma vía se evaluó el grado de transparencia de los resultados del Presupuesto Participativo al valorar la calidad de las repuestas de las delegaciones.

La evaluación de dicha experiencia en las demarcaciones no sólo servirá para conocer si realmente se democratizó la toma de decisiones entre los ciudadanos y los gobernantes, sino que también ofrecerá información sobre los logros obtenidos así como las áreas de oportunidad de dicho proceso. Al mismo tiempo será posible conocer el interés de la ciudadanía en el ejercicio de este tipo de mecanismos y la voluntad de los gobiernos delegacionales en respetar la decisión ciudadana y generar procesos participativos. Por lo tanto los beneficios no se limitan en el área teórica, sino que aportaría recomendaciones para perfeccionar al Presupuesto Participativo con el fin de vigorizar la participación ciudadana en la ciudad, y dichos beneficios se hacen extensivos a los ciudadanos, habitantes y gobernantes de nuestra ciudad.

Por consiguiente, el primer capítulo se centra en analizar el concepto de la participación ciudadana diferenciándola de la comunitaria, social o política, además de retomar las Interfaces Socioestatales puesto que representa herramientas útiles para profundizar el conocimiento sobre el comportamiento tanto del Estado como de la Sociedad civil en los procesos de participación ciudadana. Habiendo llegado a un concepto de participación ciudadana, se estudiará al Presupuesto Participativo como un mecanismo de ésta tratando de identificar características propias del instrumento, de esta forma generar una definición general que aprecie la diversidad de expresiones del mecanismo. Al terminar el capítulo se sintetiza la experiencia más reconocida a nivel mundial del mecanismo, el caso de Porto Alegre con el objetivo de conocer tanto su diseño, sus logros y problemas más representativos.

El segundo capítulo se analizan las experiencias previas registradas en la Ciudad de México, tanto de figuras de participación ciudadana como de ejercicios de Presupuestos Participativos. Esto con el objetivo de identificar las diferentes estrategias que el gobierno ha utilizado a la participación ciudadana en la demarcación así como conocer si algunos de estos esfuerzos tuvieron resultados tangibles.

El tercer apartado estudia el diseño y la toma de decisiones en el Presupuesto Participativo en la Ciudad de México. Analizando la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (2010) tratando de identificar el objetivo buscado por el Presupuesto Participativo y las fases que lo componen. Asimismo, se describe la ejecución de las tres Consultas Ciudadanas para el Presupuesto Participativo (2011, 2012, 2013) que se refiere a la parte de la toma de decisiones en el mecanismo.

El cuarto capítulo se centra en estudiar la experiencia reportada en la fase de ejecución y supervisión de los proyectos electos por la ciudadanía en los años fiscales 2011 y 2012, observando con especial cuidado si las obras electas por la ciudadanía se transformaron en obras y servicios ejecutados por las delegaciones políticas. Así como una evaluación y análisis integral del mecanismo determinando el tipo de interfaz que se desarrolló, vislumbrando las áreas de oportunidad y las debilidades del ejercicio.

El último capítulo se centra en mostrar los resultados obtenidos en cada los previos capítulos, enfocándose en la validación o refutación la hipótesis guía del trabajo así como las propuestas para mejorar al Presupuesto Participativo de la Ciudad de México.

## **I.- EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO, UNA INNOVACIÓN SOCIAL EN EL ÁMBITO PÚBLICO**

El objetivo principal del capítulo es analizar al Presupuesto Participativo como un mecanismo de participación ciudadana, vislumbrando sus características y efectos desde el campo teórico como empírico. Por ello se divide en tres apartados, el primero se centra en revisar la literatura sobre el concepto de participación ciudadana con énfasis en la relación entre el Estado y la Sociedad civil. El segundo se enfoca al estudio del Presupuesto Participativo poniendo especial atención en la identificación de características propias así como algunos efectos deseados del mecanismo desde la academia. Finalmente se cierra el capítulo con la descripción general del modelo de Presupuesto Participativo más representativo, el caso de Porto Alegre, con la intención de conocer su diseño y experiencia.

### **1.1.- La participación ciudadana, un acercamiento teórico**

Antes de definir el concepto es importante recordar la razón por la cual la participación ciudadana se posicionó tanto en el discurso como las acciones públicas a nivel mundial y estatal. Como ya se había mencionado la importancia de la participación ciudadana se dio a partir de la crisis de la democracia representativa en la década de los sesentas. Las críticas desde la izquierda se centraban en la nula representatividad que albergaban los representantes populares electos por medio de las votaciones y la distancia abismal entre los gobernantes y gobernados, por otra parte la crítica conservadora se centraba en la excesiva burocracia y falta de resultados de la acción pública. Sin embargo, una postura más amplia explica que lo anterior es lógico dada la alta complejización en todos los ámbitos de la vida social. Específicamente en la política, como lo explica Font, “la complejidad no sólo crece por la falta de patrones ideológicos omnicomprensivos, sino por la dificultad de localizar a los responsable de la toma de decisiones”<sup>3</sup>, es decir, el campo de lo político ha cambiando de forma radical pero los mecanismos e instituciones políticas no se han adaptado a dicha transformación, lo cual indudablemente genera problemas. En ese escenario, la participación ciudadana se le identifico como un medio para superar dichos problemas dada la gran flexibilidad del concepto.

Por lo mismo, definir la participación ciudadana es una empresa difícil ya que existen muchas dudas sobre su especificidad en el campo académico. Bajo ese tenor es preciso retomar a Nuria Cunill, ya que define a la participación ciudadana a partir de dos características principalmente: la intervención en el curso de una actividad pública y la expresión de intereses sociales<sup>4</sup>. Por otro

---

<sup>3</sup> Joan Font (coord.) (2001) *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Editorial Ariel, p. 18.

<sup>4</sup> Nuria Cunill (1991), *op. cit.*, pp. 44-53.

lado Lucía Álvarez la caracteriza como una actividad transformadora, que persigue fines colectivos, se realiza en el espacio público y se relaciona con el Estado<sup>5</sup>. De las anteriores definiciones es posible concluir que se trata de una actividad pública y por lo tanto se realiza en el espacio público, pero lo más importante es que se expresa en la arena de interacción entre el Estado y la Sociedad civil.

La identificación del espacio donde se lleva a cabo la participación ciudadana es vital para diferenciarla de conceptos como la participación comunitaria, social y política. La diferencia más clara entre los mencionados conceptos, es la especificidad de la participación comunitaria ya que se inscribe en el campo asistencial, es decir, no tienen la intención de influir en el ámbito público o la dirección de las decisiones políticas. Por otra parte la distinción entre participación social, la ciudadana y la política, depende de los enfoques que se utilizan para analizar la realidad social. Un enfoque que limite a la política sólo a las instituciones, podrá decir que la participación política se refiere exclusivamente a la participación dentro de los partidos políticos y su restringida expresión a través del voto. Por otro lado si analizamos el campo de lo político más amplio donde se niega la exclusividad de hacer política por parte de los políticos profesionales y se reconocen a los actores sociales como sujetos transformadores capaces de hacer política<sup>6</sup>, luego entonces la participación ciudadana y la participación política se acercan demasiado.

En cuanto la diferencia entre participación social y ciudadana vale la pena mencionar que Cunill explica que la primera se da cuando los individuos se asocian para cumplir ciertos objetivos y se relacionan “no con el Estado sino con otras instituciones sociales”<sup>7</sup>, por ejemplo el cooperativismo o las experiencias de autogestión. Posteriormente aclara que la participación ciudadana se puede dar por dos vías, la relacionada con el Estado o la centrada en la Sociedad civil, luego entonces no se distinguen los límites entre los conceptos mencionados.

Ahora, al retomar una visión amplia de la política como la de Benjamín Arditti, está abarcaría la participación ciudadana y la social. La postura expresada en esta investigación es que el fenómeno de la “participación” se divide en dos aspectos principalmente. Es <<social>> cuando la sociedad civil se autoorganiza y se reconcentra en sí misma. Es <<ciudadana>> cuando trata de influir en las toma de decisiones y la dirección de la realidad social, por lo tanto supone que la Sociedad Civil lleva a cabo políticas de influencia en el Estado en su calidad de ciudadanos.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Lucía Álvarez (coord.) (1997) *Participación y democracia en la Ciudad de México*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM-La Jornada, p. 27.

<sup>6</sup> Cfr. Benjamín Arditti, “El segundo circuito de la política. Una propuesta para el financiamiento público de organizaciones sociales” en Silvia Bolos (coord.) (2003), *Participación y espacio público*, México, Universidad de la Ciudad de México, pp. 75-90.

<sup>7</sup> Nuria Cunill (1991), *op. cit.*, p. 45.

<sup>8</sup> Alicia Ziccardi (1998) *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, p. 29.

Con este marco de referencia y habiendo, reconocido la idea de diversos autores, en esta investigación, se entiende por participación ciudadana una actividad que tiene al menos varias de las cinco características siguientes:

1. Se lleva a cabo en el espacio público
2. Expresa intereses sociales y persigue fines colectivos
3. Se relaciona con el Estado
4. Puede ser un actor colectivo o individual
5. Es una actividad transformadora

A partir de esta somera definición, es posible agrupar un gran número de fenómenos que engloba la participación ciudadana, que van desde los movimientos sociales hasta las agrupaciones de vecinos. Por ello es importante diferenciar entre la participación ciudadana informal y la formal, la primera se puede ejemplificar con los movimientos sociales y las ONG's ya que utilizan los recursos simbólicos puestos en juego en el sistema político sin un marco legal preestablecido. Por otro lado, la participación ciudadana formal o institucionalizada es aquella plasmada en el marco legal y por lo tanto al contar con un reconocimiento de las autoridades mantiene un lugar especial de intervención en el ámbito público. El riesgo de estos espacios institucionales es la intromisión o posible tutela del gobierno en los espacios destinados a la participación ciudadana, además que al especificar las funciones de los órganos de participación limita la expresión ciudadana a ciertos instrumentos. En la presente investigación se pondrá un especial énfasis en la participación ciudadana institucionalizada.

Retomando que una de las características principales de la participación ciudadana es su existencia en la zona de interacción entre el Estado y la Sociedad civil, cabe reconocer que dicho espacio de negociación y conflicto es poco explorado por conceptos que no llegan a analizarlo de forma minuciosa y detallada. Pese a esta dificultad las aportaciones de Felipe Hevia y Ernesto Isunza son pertinentes, ya que buscan explicar dichos procesos de interacción en México aplicando un enfoque de interfaz, entendida como:

[...] el concepto de *interfaz* entendido como un espacio de intercambio y conflicto en el que ciertos actores se interrelacionan no causal sino intencionalmente. Un tipo especial de interfaz es el espacio donde actores sociales y estatales se encuentran (por lo tanto, las definimos como interfaces socioestatales). Estas interfaces socioestatales están determinadas estructuralmente tanto por la política pública como por los proyectos sociopolíticos de los actores (estatales y sociales) concernidos<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Felipe Hevia & Ernesto Isunza (2010) "La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México" en: Alberto Olvera (coord.) *Democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, México, CIESAS-Universidad Veracruzana, p. 61.

Esta perspectiva del concepto interfaz socioestatal (ISE) se basa en las siguientes premisas, a) la interfaz es un espacio social creada a partir de la interacción intencional entre sujetos estatales y sujetos sociales, en dicho espacio de conflicto los actores se relacionan de forma asimétrica e intercambian bienes, prestigio, etc.; b) los sujetos pueden ser individuales o colectivos; c) los sujetos portan *proyectos sociopolíticos*; d) los sujetos sociales establecen relaciones asimétricas, la escala es una variable importante para el análisis<sup>10</sup>. Dichas premisas son importantes pues señala el hecho de que ambos actores, tanto los ciudadanos como el gobierno, poseen proyectos sociopolíticos y establecen una relación asimétrica al momento de la participación ciudadana. Es necesario precisar que las interfaces socioestatales (ISE) abarcan fenómenos desde el reconocimiento legal de ellas hasta mecanismos informales de presión como movilizaciones y mesas de negociación externas a las establecidas en la ley, reconociendo la complejidad y diversificación de las interfaces y los mecanismos de participación ciudadana.

Los autores analizan detalladamente dicho espacio de interacción entre el Estado y la Sociedad Civil construyendo “tipos-ideales”<sup>11</sup> a partir de dos lógicas de interacción que logran identificar, la lógica cognoscitiva y la política. En las ISE de la lógica cognoscitiva son esencialmente relaciones que se cimentan en “hacer saber” entre el Estado y la Sociedad civil construyendo fases basadas en la comunicación entre los actores y la transmisión de necesidades e información de ambas partes. De esta forma identifican tres tipos ideales de ISE:

- Interfaz de contribución (participación social informativa), la Sociedad civil informa al Estado, por ejemplo, el sistema de quejas.
- Interfaz de transparencia (información gubernamental), el Estado informa a la Sociedad civil, por ejemplo, los institutos de acceso a la información.
- Interfaz comunicativa (colaboración informativa), la Sociedad civil y el Estado se informan mutuamente, por ejemplo los “consejos consultivos con carácter no vinculante”

La segunda es la lógica política donde se estructuran relaciones en “hacer-hacer”, por lo que las interfaces se fundamentan no sólo en la comunicación sino en la toma de decisiones y la ejecución de las mismas en la comunidad por lo actores, identificando tres:

- Interfaz mandataria (democracia directa, control social) la Sociedad civil controla, domina o dirige al Estado, por ejemplo, el plebiscito.
- Interfaz de transferencia (políticas públicas subrogadas, transferencia de políticas), el Estado controla, domina o dirige a la sociedad civil como los proyectos de desarrollo social gestionado por organizaciones de la sociedad civil.

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, pp. 62-63.

<sup>11</sup> Los autores retoman la metodología de Max Weber sobre los “tipos-ideales”, esto se refiere en abstraer las características de un fenómeno y llevarlo al extremo, para después compararlo con realidad y de esa manera poder comprender y analizar al fenómeno, Cfr. Weber, Marx, Economía y sociedad, México, Fondo de Cultura Económica.

- Interfaz cogestiva (cogestión) la Sociedad Civil y el Estado mantienen una relación de cogestión, ejemplo los consejos electorales del IFE y otros consejos cuyas decisiones son de carácter vinculatorio<sup>12</sup>

En la siguiente tabla 1.1 se expone de forma detallada las características por las cuales se diferencian las distintas interfaces socioestatales (ISE) comparando entre ellas variables como los actores clave, los casos más significativos, el ambiente propicio para que se den así como grado de eficacia y funcionamiento de los mismo entre otras.

---

<sup>12</sup>Felipe Hevia & Ernesto Isunza (2010) *op. cit.*, p. 64.

TABLA 1.1.- RESUMEN ANALÍTICO DE INTERFACES SOCIOESTATALES

	Interfaz de contribución	Interfaz de transparencia	Interfaz comunicativa	Interfaz mandataria	Interfaz de transferencia	Interfaz cogestiva
Caso paradigmático	Sistema de quejas	IFAI	Consejos consultivo	Consejos ciudadanos de control y vigilancia (contraloría social)	Oportunidades	IFE
Condiciones favorables para su creación	Derecho de petición. Nueva administración pública. Presiones sociales, tradición colonial.	Alternancia. Contexto favorable de políticas globales anticorrupción (BM, OCDE, USAID, etc.)	Crisis de legitimidad. Necesidad de incorporación de usuarios y expertos y ciudadanos probos para abatir déficit de legitimidad	Crisis de legitimidad. Proyecto salinista de creación de nuevos actores sociales.	Reducción del Estado de bienestar. Reformas estructurales. Transferencia de responsabilidad estatales a la sociedad civil. Demandante de participación.	Crisis de legitimidad de las elecciones. Participación de la sociedad civil en organizaciones prodemocráticas.
Actores claves para su implementación	Sistema burocrático orientado a la mejora de servicio ( <i>Inputs</i> para elevar la calidad de atención al <i>cliente</i> )	Grupos de cabileo técnico y políticamente eficientes. (Grupo Oaxaca, Alianza Convergencia, etc.)	Sociales y políticos (aumentó de la presencia de OSC con capacidades técnicas y apertura política)	Políticos (necesidad de legitimidad por descrédito de las urnas) y sociales (potenciados a través de su participación en políticas públicas: control, definición, evaluación)	Políticos (transferencia de acciones, implantación de infraestructura, discurso participacionista) y sociales (dispuestos a ejecutar bien la política pública por necesidad, convencimiento o como proyecto de acción)	Políticos (abiertos al cambio de paradigma y en un contexto de necesidad de legitimidad) y sociales (con proyecto de participación y capacidades técnicas)
Intención estatal dominante	Conocer y procesar demandas y peticiones	Abatir corrupción	Inclusión de nuevas voces	Legitimar decisiones claves o gobiernos	Transferir responsabilidades	Legitimar sistema político
Impacto de la alternancia en la evolución de los mecanismos	Bajo positivo. Sin novedades	Alto positivo. Nueva institucionalidad.	Medio positivo. En política social principalmente.	Alto negativo. Pierde importancia y terreno la Contraloría social.	Bajo negativo. Recentralización de la política social, genera más participación obligada.	Bajo positivo. No se modifican las reglas y resalta la importancia del desempeño de los actores
Funcionamiento y eficacia	Peticiones eficaces, quejas aparentemente ineficaces (salud, educación)	Limitada: los usuarios de la información todavía son pocos.	Desigual en la literatura: mujeres-alto, pero seguridad-bajo. Depende de actores y diseño.	Desconocida tendiendo a ser baja. No se cuenta con datos para medir su eficacia.	Tendencia a la alta: nuevas áreas que se transfieren (integración de los vulnerables, proyectos, cultura, etc.)	Media: Diseño no asegura desempeño.
Gobernabilidad (relación eficiencia-legitimidad)	Eficacia (el gobierno resuelve las peticiones de los quejosos)	Legitimidad (el gobierno es transparente)	Legitimidad (el gobierno escucha a todos)	Legitimidad (ciudadanos tienen decisión sobre los actos públicos)	Legitimidad (beneficiarios participan en los programas)	Legitimidad –Eficiencia (ciudadanos hacen que las elecciones sean limpias)
Debilidad/ límites	Discrecionalidad en la resolución de los asuntos	Falta de demanda ciudadana	Falta de eficacia y funcionamiento de consejos existentes sólo en el papel	Falta eficacia	Obligatoriedad de participación, sobrecarga del ciudadano/usuario	Cooptación neutralización política de la ciudadanía participante.

Fuente: Felipe Hevia & Ernesto Isunza, "La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México" en: Alberto Olvera (coord.) (2010) *Democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, México, CIESAS-Universidad Veracruzana, pp. 66-68.

En la tabla anterior se aprecia notablemente que en la mayoría de las interfaces socioestatales el gobierno necesita crear legitimidad entre sus ciudadanos y éste debe estar dispuesto a abrir nuevos canales de participación con el objetivo de lograrla. Precisamente el efecto legitimador de la participación ciudadana hace que su uso político en el discurso de los gobernantes sea peligroso ya que se relaciona como algo intrínsecamente positivo<sup>13</sup>. En este aspecto Cunill explica que particularmente en Latinoamérica, a diferencia de los países con democracias consolidadas donde se empezó a dar un impulso al discurso y prácticas sobre la participación ciudadana a partir de la crisis de representatividad y la crisis del Estado Benefactor en los años setentas, en los países de Latinoamérica se dio dicho impulso en dos direcciones opuestas dependiendo del régimen:

1. En regímenes democráticos la participación ciudadana se enfocó como un complemento a los mecanismos democráticos.
2. En los regímenes dictatoriales se presentó la participación ciudadana como un medio para legitimar la inexistencia de los mecanismos tradicionales democráticos, siendo el caso de Pinochet paradigmático<sup>14</sup>.

Por ello es importante en el análisis tener en cuenta que la participación ciudadana puede legitimar la llamada “democratizar la democracia” hasta la inexistencia de esta. Por lo anterior es imprescindible para el análisis del uso político de la misma o la intención del gobierno para ponerla en práctica con el objetivo analizar una visión más completa del fenómeno. Derivado de lo anterior, la tabla señala no sólo como efecto de la participación ciudadana el efecto legitimador, sino también su incidencia en la gobernabilidad democrática en las sociedades<sup>15</sup>. Sin embargo es preciso aclarar que la participación ciudadana es un punto más que consolida las instituciones democráticas, pero no es suficiente, es necesario que el gobierno actúe en consecuencia

Otra reflexión a partir de la tabla de las distintas interfaces socioestatales, llama la atención la falta de datos para confirmar la eficacia en la mayoría de las interfaces, al mismo tiempo que Prats afirma que los efectos benéficos de la participación ciudadana son, precisamente la eficacia y la eficiencia en la políticas públicas. Prats argumenta que al incorporar mecanismos de participación ciudadana a pesar que elevan el tiempo y el costo, tiene como consecuencia positiva que los involucrados en el problema (ciudadanos) proporciona información útil y una aplicación más efectiva. De esta forma sigue siendo un reto para las investigaciones futuras medir la eficacia y la eficiencia de los mecanismos de participación ciudadana, por lo que respecta a la presente investigación uno de los objetivos perseguidos es conocer el grado de efectividad por resultados del Presupuesto Participativo de la Ciudad de México que más adelante se analizará.

---

<sup>13</sup> Nuria Cunill (1991), *op. cit.*, p. 8.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>15</sup> Lechner la define como “las capacidades de las instituciones y procedimientos democráticos para conducir efectivamente los procesos sociales, capacidad que hace de la democracia un mecanismo de conducción política”. Norbert Lechner (1995) *Cultura política y gobernabilidad*, Instituto Federal Electoral, México, citado por Alicia Ziccardi (1998), *op. cit.*, p. 22.

Los efectos positivos derivados de la participación ciudadana no se limitan a los anteriores, de hecho en ese sentido el empoderamiento<sup>16</sup> mantiene una relación intensa con la participación ciudadana llegando incluso a confundirse, ya que los ciudadanos al involucrarse en los asuntos públicos participan para mejorar sus condiciones y al mismo tiempo se hacen del poder o la capacidad para cambiar esas mismas condiciones, es decir, en los escenarios más optimistas sería una relación intrínseca. En ese sentido el empoderamiento de la ciudadanía se posiciona como una variable importante de los mecanismos de participación ciudadana, ya que responde a la pregunta ¿los ciudadanos tuvieron la capacidad de incidir en el resultado final o simplemente fueron utilizados por el gobierno para legitimar una decisión ya tomada?, sin embargo el empoderamiento no se limita sólo al ámbito político sino que trasciende escalas y ámbitos personales. Por lo anterior se observa la importancia de la participación ciudadana tanto en la relación del Estado-Sociedad civil como en la consolidación democrática y la gobernabilidad.

## 1.2.- El Presupuesto Participativo como un mecanismo de participación ciudadana

Antes de estudiar a fondo al Presupuesto Participativo es imprescindible definir de manera somera el presupuesto de un Estado para así reconocer su importancia. De manera general se puede definir al presupuesto como un instrumento del Estado compuesto por dos partes, por un lado sus ingresos que representan sus política fiscal, y por el otro sus egresos para cumplir con los fines del mismo Estado. Sin embargo la anterior definición no aprehende la importancia de dicho instrumento por lo que Jacinto Faya lo define como “el principal instrumento del Estado para el desarrollo económico y social, y para la implantación de un orden justo en la distribución del ingreso nacional”<sup>17</sup>, de esta forma se entiende que el presupuesto es un punto estratégico donde se condensa lo económico, político, los fines del Estado, el proyecto político del gobierno en turno y los efectos deseados en la comunidad.

---

<sup>16</sup> Daniel Cazés define al empoderamiento como “proceso en el que los sujetos desposeídos, dependientes, inferiorizados, discriminados, excluidos, marginados, oprimidos, como las mujeres (y los niños) adquieren, desarrollan, acumulan, y ejercen habilidades, formas de expresión, destrezas, tecnologías y sabidurías de signo positivo necesarias para generar o incrementar su autonomía y su independencia. A través de acciones de muy diversa índole, los sujetos oprimidos se empoderan, es decir crean, reúnen y practican poderes no opresivos de los que carecían, para reducir e ir eliminando las posibilidades de que sus opresores sigan controlando sus vidas, subordinándolos, oprimiéndolos. El empoderamiento consiste en la adquisición y el ejercicio de esas habilidades y poderes afirmativos no encaminados al dominio ni a la expropiación (de bienes y recursos que debieran ser patrimonio humano y no de unos cuantos privilegiados). Supone la modificación de las situaciones genéricas de los sujetos, se encamina hacia la transformación de las condiciones de jerarquización de la relaciones, e implica el mejoramiento de la calidad de la vida y la construcción del bienestar en la democracia genérica, cotidiana y vital. Quienes ostentan los poderes del dominio no se empoderan: el empoderamiento es la resistencia ante esos poderes y el propósito de eliminarlos de la vida social”. Daniel Cazés (1998) *La Perspectiva de Género. Guía para diseñar, poner en marcha, dar seguimiento y evaluar proyectos de investigación y acciones públicas y civiles*, México, Consejo Nacional de Población México, pp. 126-127, citado por Arturo Flores (2007) *Participación ciudadana y democracia participativa: buscando alternativas para la medición del empoderamiento ciudadano en México*, México, Mujeres y punto, [en línea], dirección URL= <http://www.mujeresypunto.org.mx/publicaciones/2007/primer%20publicacion.pdf>, [consulta: 24 de febrero del 2014], p. 20.

<sup>17</sup> Jacinto Faya (1986) *Finanzas públicas*, México, Porrúa, p. 199.

Es un instrumento del Estado porque es por medio de la actuación del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo que se llega a un acuerdo para la aprobación del proyecto de Presupuesto, y se necesita de la actuación de estos dos poderes para activar los pesos y contrapesos de la democracia para que se llegue a un presupuesto justo, tanto en la política fiscal como en los beneficios en su gasto; ya que recordemos que es por medio de la actuación de la Administración Pública que llevan a cabo los fines del Estado.

La importancia económica del presupuesto es trascendental, ya que la acción del Estado en la economía sigue siendo crucial desde la política fiscal, la deuda pública, los créditos; lo cuál impacta tanto en la macroeconomía y la microeconomía, es decir, pese al progresivo desmantelamiento del Estado el presupuesto sigue impactando en el ciclo económico nacional siendo una herramienta crucial para la política económica de un Estado.

La importancia política del presupuesto reside sobre todo a partir de la conformación del sistema democrático de gobierno, como se mencionaba previamente. Sin embargo, el Poder Ejecutivo es el encargado de ejercer el los recursos públicos movilizandoo su Administración Pública, ya que en el presupuesto se establecen las cantidades y los ramos en los cuáles serán invertidos los recursos públicos.

Por otro lado es necesario señalar que la propuesta de presupuesto que envía el Poder Ejecutivo al Congreso representa el proyecto político del gobierno en turno, ya que constituye su política económica, social, fiscal, y por último el plan para poder conseguir lo que se prometió en la campaña, es decir, representa la estrategia a seguir para llevar a cabo el desarrollo de una nación. Por ello, el presupuesto es un instrumento necesario para la planeación del gobierno y de la actuación de la administración pública durante un año.

#### *¿Qué es el Presupuesto Participativo?*

Habiendo identificado la relevancia del presupuesto público, es posible visualizar la importancia del Presupuesto Participativo. Definirlo es un reto, ya que al ser una innovación social existe una gran diversidad de diseños y adaptaciones por todo el mundo a partir de la experiencia brasileña. Lo que se pretende en esta investigación es delinear características lo más generales y flexibles posibles, para posteriormente exponer las deficiencias y beneficios que varios estudiosos han establecido en su uso. Por lo anterior es necesario retomar algunas definiciones para orientar e identificar dichas características, comenzando con Boaventura de Sousa, quien al analizar el caso específico de Porto Alegre explica que:

El presupuesto participativo [...] es una estructura y un proceso de participación comunitarios basados en tres grandes principios y en un conjunto de instituciones que funcionan como mecanismos o canales de participación popular regular y permanente, sustentada en el proceso de

toma de decisiones del gobierno municipal. Los tres principios son los siguientes: a) todos los ciudadanos tienen derecho a participar, pues las organizaciones comunitarias no detentan a este respecto, formalmente por lo menos, un estatuto o prerrogativas especiales; b) la participación está dirigida por una combinación de reglas de democracia directa y de democracia representativas, y se realiza a través de instituciones de funcionamiento regular cuyo estatuto interno está determinado por los participantes; c) los recursos de inversión se distribuyen de acuerdo con un método basado en una combinación de “criterios generales” –criterios sustantivos, establecidos por las instituciones participativas con el objetivo de definir prioridades- y de “criterios técnicos”- criterios de viabilidad técnica o económica, definidos por el Ejecutivo, y normas jurídicas federales, estatales o de la propia ciudad, cuya implementación corresponde al Ejecutivo<sup>18</sup>

A pesar que la definición anterior se centra en un caso específico ofrece cuestiones importantes, identifica al Presupuesto Participativo como un proceso participativo que se sustenta en principios e instituciones dirigidas a la toma de decisiones en el ámbito municipal, además una cuestión central es que reconoce que la participación se da a través de una combinación de reglas de la democracia directa y la representativa, lo cual revela la imposibilidad de encasillar al mecanismo como uno de democracia directa.

Por otra parte, algunos investigadores han tratado de construir una definición general que pueda incluir las diversas experiencias de los Presupuestos Participativos sin limitarlo a un solo diseño. En este sentido, Yves Sintomer al realizar un estudio sobre este fenómeno en Europa se enfrenta en la necesidad de identificar ciertas generalidades en el amplio campo de experiencia, en dicho estudio él aporta que

[...] los presupuestos participativos se asientan, por lo menos, en tres criterios: la participación debe implicar discusiones sobre el presupuesto público; tiene que organizarse a nivel de la ciudad, y no sólo a nivel del barrio (se diferencia así de los fondos de inversiones locales o de los organismos de desarrollo comunitario); y debe repetirse (un referéndum sin continuidad sobre las finanzas no es un presupuesto participativo)<sup>19</sup>

De las tres características anteriores, dos son útiles para una definición más amplia, estas son que la participación está dirigida a incidir en el presupuesto público y que debe repetirse como un forma de asegura una fiscalización ciudadana, siendo un punto crucial para el mecanismo. Por otra parte una definición más general la aporta Yves Cabannes, explicando que el Presupuesto Participativo es “un mecanismo (o proceso) por el cual la población define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos públicos”<sup>20</sup>, la virtud de la definición anterior es su generalidad con

---

<sup>18</sup> Boaventura de Sousa (2003) *Democracia y participación: el ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*, España, Ediciones Intervención cultural/ El viejo topo, p. 28.

<sup>19</sup> Yves Sintomer (2007) “¿Presupuestos participativos como instrumento de transformación?”, en Igor Ahedo & Pedro Ibarra (editores) *Democracia participativa y desarrollo humano*, Madrid, Dickinson, p. 204

<sup>20</sup> Yves Cabannes (2004) *¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 respuestas a preguntas frecuentes sobre presupuestos participativos municipales*, [en línea], p. 20, Quito, UN-Habitat, Dirección URL= <http://www.internationalbudget.org/themes/PB/72Respuestas.pdf>, [consulta: 29 de julio de 2013].

lo cual es posible identificar la variable clave, la participación de los ciudadanos en el destino de los recursos públicos.

A partir de las definiciones anteriores, de Boaventura de Sousa e Yves Cabannes, es posible afirmar que el Presupuesto Participativo es un mecanismo de participación, es decir un medio por el cual los ciudadanos pueden participar en los asuntos públicos, a pesar de que generalmente se le asocia como un instrumento de la democracia participativa. La idea de definirlo *per se* como una herramienta de la democracia participativa hace restrictivo su uso y se tendría que analizar si existe y bajo que circunstancias la democracia participativa. En cambio si se analiza como un mecanismo de participación ciudadana no se restringe a un tipo de democracia sino al espacio de conflicto y negociación que existe entre el Estado y la Sociedad Civil, en otras palabras enfocándolo en este sentido es más productivo. Por ello en la presente investigación se retomará como un mecanismo de participación ciudadana<sup>21</sup>.

En otras palabras el Presupuesto Participativo es un medio por el cual se expresa de una forma diferente la participación ciudadana, y por lo tanto es posible analizarlo utilizando las interfaces socioestatales<sup>22</sup>. A pesar que en el estudio de Felipe Hevia y Ernesto Isunza no tomó en cuenta al Presupuesto Participativo, se podría ubicar a dicho mecanismo dentro de la lógica política en la interfaz mandataria, pues en ella la Sociedad civil ordena al Estado y se encuentran los llamados mecanismos de la democracia directa<sup>23</sup>. Sin embargo dada la multiplicidad de experiencias sería un error encasillarlo a dicha interface socioestatal, ya que para poder esclarecer el tipo de relación que establecen la Sociedad civil y el Estado es necesario analizarla en cada caso particular estudiando los resultados de la participación y su diseño. Pese a lo anterior sí es posible identificar otras características generales que identifico Joan Font<sup>24</sup> comparándolo con varios mecanismos de participación ciudadana. En dicho estudio retomó el modelo de Porto Alegre, logrando identificar varias características el mecanismo. Primero, lo ubica como un mecanismo que al incidir en la

---

<sup>21</sup> Retomando las características de la participación ciudadana es una actividad 1) se lleva a cabo en el espacio público; 2) expresa intereses sociales y persigue fines colectivos; 3) se relaciona con el Estado; 4) puede realizarlo un actor colectivo o individual; y 5) es una actividad transformadora.

<sup>22</sup> *Supra*, pp. 9-12.

<sup>23</sup> Tradicionalmente se ubica al presupuesto participativo como parte de la democracia participativa o la democracia directa, sin embargo son diferentes conceptos. La democracia directa según Sartori es aquella donde no existen los representantes y se desarrolla una relación directa entre los participantes\*; por otra parte Sartori explica a la democracia participativa como un híbrido entre la directa y la referendaria, donde la participación fuerte en realidad representa una forma viciada de la misma. Por su parte, Dieter Nohlen explica a la democracia participativa como un concepto vago y difuso, pero añade que “[...] en general expresa la idea de ampliar los mecanismos de integración del Estado y de acceder la democracia a la sociedad”\*\*\*. Pese a las definiciones anteriores Boaventura de Sousa Santos\*\*\* expone que a medida que la democracia se constituía como la parte política del discurso homogenizador unido al discurso neoliberal por medio de la globalización, al mismo tiempo se desarrolla una globalización alternativa contra hegemónica; y es en ese movimiento que la democracia participativa cobra relevancia, ya que es redefinida por los países semiperiféricos y periféricos donde el nexo entre gobernantes y gobernados se busca fortalecer por medio de la innovación social redefiniendo las gramáticas sociales. \* Giovanni Sartori (2003) *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus, pp. 114-120; \*\*Dieter Nohlen (2006) *Diccionario de ciencia política*, México, Editorial Porrúa- Colegio de Veracruz, p. 348; \*\*\* Boaventura de Sousa Santos (coord.) (2003) *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, FCE.

<sup>24</sup> Joan Font & Ricard Gomà, “La participación ciudadana en la política local”, en *Informe España 2000*, Madrid, Fundación Encuentro, 1999, citado por Joan Font; Ismael Blanco; Ricard Gomà & Marina Jarque, “Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica” en Manuel Canto (compilador) (2010) *Participación ciudadana en las políticas públicas*, México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal-Siglo XXI, p. 71.

formulación de políticas y en la adopción de decisiones, lo coloca como un mecanismo de alto impacto en el ámbito público. Segundo, establece la forma de participación de los ciudadanos es personal intensivo, ya que busca la abertura del proceso para que los ciudadanos no organizados puedan participar pero llega un momento en que se reduce el número de ciudadanos que tengan la facultad para tomar la decisión final, por ello es intensiva. Sin embargo, dicha característica puede ser exclusiva sólo del diseño de Porto Alegre por lo que sólo se retomará la idea de que el diseño debe propiciar participar a los ciudadanos no organizados y a las organizaciones sociales. Tercero, lo clasifica como un mecanismo deliberativo, ya que uno de sus objetivos es incentivar el debate público y la reflexión de la mayor parte de los ciudadanos sobre los recursos públicos. A pesar de ello, los mismos autores identifican al Presupuesto Participativo como un mecanismo difícil de clasificar ya que intervienen tanto en la planeación, como en la deliberación, en la toma de decisiones y en el control de las acciones del gobierno, posicionándose como un mecanismo más integral pero a la vez más complejo tanto para su realización como para su estudio.

Por ello Yves Cabannes para explicar de mejor manera al Presupuesto Participativo lo identifica como un ciclo, paralelo al presupuesto de egresos. La primera parte se refiere al proceso de participación en la planeación gubernamental, es decir, el momento en el cual la ciudadanía identifica las necesidades prioritarias de la comunidad y utiliza un método mediante el cual se elija la más urgente para realizarse con los recursos públicos. La segunda parte del ciclo es el momento de la ejecución de la decisión aprobada, analizando la forma de materialización en obras y servicios, concluyendo en el grado de control, fiscalización de los recursos por parte de los ciudadanos y rendición de cuentas<sup>25</sup>.

Ahora, la importancia del Presupuesto Participativo como un mecanismo de participación ciudadana radica en su capacidad de incidir en el documento oficial del Presupuesto, lo cual lo posiciona como una herramienta con alto impacto en el ámbito público. Por lo tanto es un mecanismo que opera en la esfera económica, sector generalmente cerrado a la participación ciudadana, al menos en México. Como lo mencionan Felipe Hevia y Felipe Isunza al estudiar los diferentes mecanismos de participación ciudadana en los tres niveles de gobierno en el país, establecen que en los campos de educación, desarrollo social y salud, la participación se considera deseable y se han abierto más espacios. De forma contraria en los campos de seguridad pública, economía, hacienda pública y seguridad nacional la participación ciudadana se ve como algo intrascendente<sup>26</sup>.

Habiendo examinado diferentes características del Presupuesto Participativo es posible recapitular algunas características generales siendo las siguientes: 1) discusión sobre el presupuesto público;

---

<sup>25</sup> Yves Cabannes (2004) *Presupuesto participativo y finanzas locales*, [en línea], Quito, Programa de Gestión Urbana Coordinación América Latina y el Caribe, Dirección URL=<http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4875&tipo=objetoMultimedia>, [consulta: 29 de julio de 2013].

<sup>26</sup> Hevia, Felipe & Ernesto Isunza (2010) *op. cit.*, p. 100.

2) organizarse a nivel ciudad y no a nivel de barrio; 3) debe repetirse para que exista una etapa de evaluación; 4) es un mecanismo de participación ciudadana en el área económica; 5) incide en la formulación de políticas y en la adopción de decisiones; 6) el diseño debe propiciar participar a los ciudadanos no organizados y a las organizaciones sociales; 7) es un mecanismo deliberativo; 8) tiene un alto impacto porque incide en el documento del Presupuesto; 9) es deseable que transparente el usos de los recursos públicos y sea un mecanismo de rendición de cuentas.

De tal manera que se puede decir que el Presupuesto Participativo es un mecanismo de participación ciudadana de alto impacto en el área económica, el cual incide en la distribución del los recursos del presupuesto público de dicha comunidad interviniendo en la toma de decisiones y en las políticas para el año siguiente, siendo un proceso constante para que existe una etapa de evaluación, control social y rendición de cuentas.

#### *Variables para analizar al Presupuesto Participativo*

Al ser el Presupuesto Participativo una innovación social en un contexto histórico-social determinado, no es deseable crear un modelo único, sino que más bien ahí radica su riqueza pues cada comunidad adapta a sus necesidades y circunstancias la idea general, por ello mismo sería un error tratar de analizar las diversas experiencias utilizando un lente restringido porque no captaría la riqueza de este mecanismo. Con ese objetivo de analizar el Presupuesto Participativo de una forma que tome en cuenta la diversidad se retomarán las variables diferenciadoras que identificó Yves Cabannes<sup>27</sup>, dichas variables fueron utilizadas en un estudio comparativo con veinticinco experiencias en América Latina realizado por el autor. La ventaja de las variables diferenciadoras es que permite visualizar la gran diversidad pero mantiene ciertas características generales, las variables son las siguientes:

*Participación directa o participación de representación comunitaria.* Esta variable busca determinar el tipo de participación y el grado de abertura del proceso hacia la ciudadanía, si el diseño del mecanismo abre el campo de acción a los ciudadanos no organizados o busca que participen a través de organizaciones de barrio o gremiales, creando un filtro para la participación. En otras palabras trata de valorar la posibilidad que tienen los ciudadanos para participar, es decir, evaluar si el mecanismo es abierto o cerrado.

*Poder de decisión: el gobierno o los ciudadanos.* La variable trata de identificar los órganos que tiene al final de todo el proceso participativo la decisión final para que se ejecuten los proyectos ciudadanos. Cabannes afirma que va desde Consultas Ciudadanas donde los ciudadanos sólo son consultados hasta Consejeros de Presupuestos Participativos en donde tienen el poder real.

---

<sup>27</sup> Yves Cabannes realizó un estudio donde comparó veinticinco experiencias en América Latina, por lo que él identifica cinco variables de diferenciación en base a la experiencia con las cuales podemos vislumbrar la gran diversidad de presupuestos participativos. Yves Cabannes (2004) *Presupuesto participativo y finanzas locales, op. cit.*

*El presupuesto participativo crea nuevas estructuras o se lleva a cabo a través de espacios preexistentes.* Cabannes establece que la potencia del Presupuesto Participativo radica en crear nuevas instancias que funcionan sólo para el proceso participativo puesto que moviliza y crea nuevas relaciones sociales y formas diferentes de relacionarse, evitando la reproducción del clientelismo o el particularismo. De forma contraria, al utilizar espacios de participación ciudadana ya creados, disminuye la posibilidad de transformar la forma de las relaciones políticas en la comunidad ya que se tiende a reproducir las formas tradicionales de hacer política.

*El control social y la fiscalización de obras, una vez aprobado el presupuesto.* La segunda parte del ciclo del Presupuesto Participativo es el momento en que las decisiones ciudadanas se transforman en obras y servicios. Esta variable se enfoca en valorar el grado de participación en la etapa, el espectro va desde el control tradicional del ejecutivo hasta el control de los vecinos. Un punto importante en esta variable es la transparencia de proceso y el control de la corrupción por parte de los ciudadanos

*Democracia participativa “de proximidad” o democracia participativa ciudadana*<sup>28</sup>. El impacto de la decisión tomada por los ciudadanos es limitado sólo a su comunidad o dicha decisión afectará al conjunto de la Ciudad, es decir, trata de valorar el impacto social.

*Proporción del presupuesto público a discusión.* Van desde la discusión del 1% de presupuesto público hasta el 100% de los recursos, incluyendo recursos para la organización del mismo procedimiento.

*Grado de formalización.* Cabannes explica que en este punto hay dos visiones diferentes, la “movimientista” que expone que debe existir un grado de informalidad para que se movilice aún más la Sociedad Civil. Mientras la visión institucional establece necesario que debe estar todo el proceso legislado y reglamentado para la protección del mismo.<sup>29</sup>

A partir de estas variables se puede explorar las grandes diferencias entre los ejercicios participativos en diferentes partes del mundo, sin embargo, entre mayor apertura existe en el proceso más oportunidad existirá para que los ciudadanos tenga la posibilidad de incidir en la decisión final. Del mismo modo se puede observar que dicho procedimiento es muy flexible e influyen varios factores para que sea exitoso, entre ellos se puede identificar el diseño, los temas los temas en los que se puedan incidir, posicionándose el objetivo buscado como un componente

---

<sup>28</sup> Para mayor aclaración del término, se retoma lo siguiente: “En el contexto francés de los albores del año 2000 el término ‘democracia de proximidad’ era contrario al de ‘democracia participativa’ para significar el territorio de participación sobre una escala microlocal y en una dinámica puramente consultiva”. Marie-Hélène Bacque, Henry Rey e Yves Sintomer (2010) “Democracia Participativa” en Manuel Canto (coord.) *op. cit.*, pp. 108-109.

<sup>29</sup> Yves Cabannes (2004) *Presupuesto participativo y finanzas locales, op. cit.*

esencial para posterior evaluación. Al determinar al Presupuesto Participativo como un medio para conseguir algo más es sustancial, por ejemplo, Yves Sintomer al comparar las experiencias reportadas de América Latina y Europa menciona que buscan objetivos diferentes, mientras que los primeros, específicamente los casos brasileños, el valor de la justicia social y la erradicación del clientelismo son vitales, en el caso europeo los son “democratizar la democracia” y mejorar la gestión pública<sup>30</sup>.

Esta diferencia se podrá vislumbrar con mayor claridad al examinar el caso paradigmático de Porto Alegre y sus diferencias con la implementación en la capital de la República ya sea el caso de Tlalpan, Iztapalapa o el actual Presupuesto Participativo.

Habiendo señalado la generalidad y la variedad del Presupuesto Participativo es preciso explorar sus ventajas y defectos, ese fue el objetivo de un estudio de Joan Font, Ismael Blanco, Ricardo Gomà y Marina Jaque donde analizaron los diseños más representativos de mecanismos de participación ciudadana tomando en cuenta la representatividad, el grado de información de los participantes, la capacidad educativa, la extensión de la participación, la dificultad para organizarlo y el impacto en las políticas, fruto de dicha investigación se puede observar en la tabla 1.2. Es importante mencionar que dicho estudio tomó el caso de Porto Alegre como modelo para estudiar el concepto del Presupuesto Participativo, teniendo como resultado el siguiente cuadro:

TABLA 1.2.- ANÁLISIS DE LOS MÁS REPRESENTATIVOS MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA		
Criterio	Aconsejable	Deficitario
Representatividad	Jurado Encuesta deliberativa	Consejo Consultivo Internet
Grado de información	Consejo Consultivo Jurado	Referéndum Encuestas
Capacidad educativa	Presupuesto participativo Planes estratégicos	Consejo Consultivo Referéndum
Extensión	Referéndum Presupuesto Participativo	Jurado Consejo Consultivo
Costo/dificultad organizativa	Consejo Consultivo Fórum ambiental	Encuestas deliberativa Presupuesto Participativo
Impacto en políticas	Referéndum Presupuesto Participativo	Encuesta Deliberativa Internet
Fuente: Joan Font; Ismael Blanco; Ricard Goma & Marina Jarque, “Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica” en Manuel Canto (compilador) (2010) <i>Participación ciudadana en las políticas públicas</i> , México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.-Siglo XXI, p. 101.		

En la anterior tabla el Presupuesto Participativo se posiciona como recomendable dada su capacidad pedagógica tanto de los ciudadanos como de los funcionarios públicos. Mientras a los

<sup>30</sup> Yves Sintomer (2007) *op. cit.*, p. 216.

ciudadanos se les explica como funciona el presupuesto gubernamental desde el ingreso hasta el egreso de los recursos públicos, generando mayor comprensión del funcionamiento del gobierno, a los funcionarios públicos son sensibilizados de los beneficios del mecanismo para que abran espacios para la participación de los ciudadanos dentro de sus áreas respectivas. Otra característica positiva del mecanismo es su extensión ya que el diseño permite la participación de una amplia porción de la población, pues el procedimiento está abierto para quien lo desee.

Este estudio también identificó, como se había mencionado previamente, la característica más sobresaliente es su capacidad de incidir en la distribución de los recursos públicos teniendo un alto impacto en políticas, por lo que la participación tiene efectos reales y perceptibles por parte de la ciudadanía. Por otro lado, los autores lo identifican como defectuoso si consideramos el criterio de su costo y su dificultad para realizarlo en la práctica, y es lógico ya que el simple proceso administrativo del presupuesto es bastante complejo sumándole la participación ciudadana puede convertirse en un problema si el diseño es erróneo dadas las condiciones específicas.

Es importante mencionar que el Presupuesto Participativo al gestionar de manera pública y junto a los ciudadanos los recursos públicos ha cosechado buenos resultados en cuanto la rendición de cuentas y la transparencia. Retomando a Andrea Schedler ubica que existen dos dimensiones para la rendición de cuentas, la primera que identifica como *answerability* la cual incluye la obligación del gobierno para informar y justificar sus decisiones frente a los ciudadanos creando un espacio de diálogo e intercambio entre ambos; la segunda dimensión la nombra *enforcement* que se basa en la idea de la capacidad de los ciudadanos para que aquel funcionario público o político no cumpla con sus obligaciones pueda tener alguna sanción pública<sup>31</sup>. Bajo esta perspectiva el Presupuesto Participativo al abrir un espacio de diálogo entre gobernantes y los ciudadanos sobre los recursos públicos pone en funcionamiento la rendición de cuentas sobre la información y la justificación de sus acciones en torno al presupuesto, pero depende del diseño si incluye una forma de forzar al gobierno que actué en consecuencia.

Otro punto importante a establecer es que al hacer partícipes a los ciudadanos de los recursos públicos tiene como consecuencia la paulatina desarticulación del clientelismo político<sup>32</sup>, ya que al ser los recursos gestionados por ciudadanos de forma transparente los políticos no tienen oportunidad, al menos en los recursos destinados al instrumento, de fomentar la distribución de los recursos de forma personal en beneficio a sus nichos políticos. Sumando que dicha gestión realizada por los ciudadanos va cultivando una cultura política más democrática y una ciudadanía más activa, es decir, que los que antes estaban dominados por esas estructuras políticas-

---

<sup>31</sup> Andrea Schedler (2008) *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, p. 12.

<sup>32</sup> “[...] el clientelismo político como un mecanismo de dominación y sujeción política operado por sujetos que ocupan un lugar jerárquico superior en la relación –que se identificarán como patrones que brindan recursos instrumentales (bienes, servicios, influencias) a cambio de recursos políticos legitimadores (consenso, lealtades, solidaridades) de los clientes hacia los primeros”, Miguel E.V. Trotta (2003) *La metamorfosis del clientelismo político. Contribución para el análisis institucional*, Buenos Aires, Editorial Espacio, p. 24.

económicas se empoderan comprendiendo que es su derecho recibirlo por el simple hecho de ser ciudadanos, y no como un favor personal.

Al abrirse un nuevo espacio de participación para la ciudadanía también colabora en la construcción de una ciudadanía más participativa, y al mismo tiempo en reactivar los lazos comunitarios entre los barrios y la misma ciudad, mismos que se han progresivamente deteriorando por la misma dinámica moderna. Por lo que este ejercicio participativo coadyuva a la formación de capital social entre las comunidades y al mismo tiempo ejerce cierta educación política a los ciudadanos comunes sobre el funcionamiento general del gobierno y del presupuesto.

### **1.3.- El modelo del Presupuesto Participativo de Porto Alegre<sup>33</sup>**

Para conocer a mayor profundidad el mecanismo del Presupuesto Participativo es imprescindible estudiar de manera general el caso de Porto Alegre (Brasil) por ser la localidad creadora del nuevo mecanismo y al cosechar excelentes resultados en la práctica llegó a ser reconocidos por ONU-HABITAT II<sup>34</sup>. Lo anterior impulsó al mecanismo a nivel mundial lo cual aumentó a los ciudadanos interesados en los beneficios del mecanismo en la gestión de los recursos públicos.

Porto Alegre se encuentra ubicado en Brasil donde el derrocamiento de la última dictadura y el movimiento constitucionalista de 1988 fueron el escenario idóneo para la construcción de nuevas alternativas en dicho país. En ese contexto la llegada del “Frente Popular” liderado por el Partido dos Trabalhadores (PT) a la municipalidad de Porto Alegre en 1989 representó un triunfo para la izquierda brasileña. En esta nueva empresa se discute una nueva forma de gobernar, ya que en campaña y en el mismo programa del PT establecía que era necesario democratizar las decisiones y permitir que los ciudadanos interviniesen en la elaboración de políticas, como expresa el mismo Tarso Genro “[la idea de compartir decisiones y la gestión con los Consejos Populares] estaba inspirada en los principios generales de la Comuna de París y de los soviets que en las experiencias locales”<sup>35</sup>, una idea romántica que al llevarla a cabo sería con gran dificultad.

Con ese objetivo se instauró el *Orçamento Participativo (Presupuesto Participativo)*, en el primer año se llevaron a cabo cinco Asambleas en todo el municipio para que el Ejecutivo pudiera conocer las necesidades de la población pero dada la situación financiera del municipio, no se pudo cumplir con las exigencias de ese año, por ello el año siguiente se llevó a cabo una reforma fiscal que

---

<sup>33</sup> El diseño del Presupuesto Participativo de Porto Alegre que se analizará en la presente investigación se basó en el aplicado para el proceso 2011-2012, ya que para el siguiente año el Consejo del Presupuesto Participativo realizó algunas modificaciones.

<sup>34</sup> Una de las veintiún mejores prácticas de gestión pública del Programa de Gestión Urbana de la ONU - sección para América Latina –, una de las cuarenta y dos mejores prácticas de gestión urbana del mundo en la Conferencia mundial de la ONU sobre problemas urbanos -HABITAT II - celebrada en Estambul (1996) y una de las recomendaciones de la Declaración Final de la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales para HABITAT II (1996).

<sup>35</sup> Tarso Genro (2000) “El presupuesto participativo y la democracia” en Tarso Genro & De Souza Ubiratan, *El presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre*, Barcelona, Ediciones del Serbal- Patronat Flor de Maig, p. 25.

saneara las finanzas públicas a través de impuestos progresivos. A pesar de que el primer ejercicio fue un fracaso, tanto la voluntad política del Alcalde como la presión de los ciudadanos consolidaron el instrumento. En la página de internet del gobierno de Porto Alegre definen al Presupuesto Participativo como:

O Orçamento Participativo (OP) é um processo pelo qual a população decide, de forma direta, a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela administração municipal. Inicia-se com as reuniões preparatórias, quando a Prefeitura presta contas do exercício passado, apresenta o Plano de Investimentos e Serviços (PIS) para o ano seguinte<sup>36</sup>

El objetivo principal del mecanismo es que el presupuesto refleje las necesidades de la población y que fuesen los mismos ciudadanos los que interviniesen en la formulación del documento. Sin embargo en el modelo de Porto Alegre el valor de la justicia distributiva es central, ya que al darle la posibilidad y espacio para que todos los ciudadanos, sobre todo los que se encuentran en una situación de desventaja social que puedan incidir que el presupuesto del año siguiente y que en él se tome en cuenta sus necesidades reales, dejó sin recursos a la estructura clientelista de la zona. Sumado a lo anterior también es un ejercicio de rendición de cuentas y transparencia ya que al iniciar el proceso el gobierno municipal le rinde informe del avance de los compromisos adquiridos del ejercicio del año anterior, es decir, los ciudadanos son informados y pueden solicitar respuesta de parte del gobierno en las Asambleas la razón por la cual todavía ciertas obras aún faltan por realizarse.

El Presupuesto Participativo es un proceso social que cambia continuamente ya que no está reglamentado por una ley, sino que los mismos ciudadanos cada año evalúan y cambian las reglas para que se más eficiente el procedimiento el próximo año. Es por ello que para visualizarlo ampliamente es necesario realizar una breve descripción de las fases del proceso y su ciclo completo, para posteriormente analizarlo con las variables diferenciadoras de Yves Cabannes.

El gobierno establece tres momentos importantes, el primero las asambleas preparatorias; segundo, la ronda única de Asambleas Regionales y Temáticas; y por último la Asamblea Municipal<sup>37</sup>. Para llevar a cabo el OP desde 1990 se dividió Porto Alegre en 16 regiones que compartiera afinidades sociales, sin embargo, como es flexible el procedimiento en el 2006 se aprobó una nueva región, por lo que ahora se dividen en 17 regiones. Cada región está dividida en sub regiones para realizar las reuniones a esa escala.

---

<sup>36</sup>El Gobierno de Porto Alegre lo define de la siguiente manera "Presupuesto participativo es un proceso por el cual la población decide, de forma directa, la aplicación de los recursos en obras y servicios que serna ejecutados por la administración municipal. Inicia con las reuniones preparatorias cuando la municipalidad rinde cuentas sobre el ejercicio del año pasado y presente el Plan de Inversiones y Servicios (PIS) para el año siguiente". La traducción es mía. Gobierno de Porto Alegre, Dirección URL= [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=15](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=15), [consulta: 26 de septiembre de 2012].

<sup>37</sup> *Idem*.

### 1) *Asambleas preparatorias*

Se realizan diversas asambleas en las microrregiones para se empiece a identificar las necesidades así como los temas más prioritarios de la región. Dichas actividades están organizadas por el Foro de Delgados de cada región y de tema junto con los Consejeros del Consejo del Presupuesto Participativo que se eligieron el año pasado. Cada región está dividida en tres microrregiones, cada microrregión elige el orden de prioridad de entre 17 opciones<sup>38</sup>, dándole a la más urgente el valor de diecisiete y la menos de uno.

Se hace de conocimiento de los ciudadanos el Plan de Inversión del año pasado y su ejecución del mismo, es un momento para la rendición de cuentas ya que el mismo Alcalde tiene que rendir este informe y varios funcionarios van para resolver las dudas sobre el avance del cumplimiento del Presupuesto aprobado el año anterior. Al mismo tiempo se presenta el Reglamento Interno así como los criterios generales y técnicos aprobados por el Consejo del Presupuesto Participativo para la elaboración del presupuesto del año en curso. También se discute las diferentes sugerencias que se recibieron por vía internet sobre las prioridades y las demandas, es importante mencionar como el proceso se va adecuando progresivamente al incluir la modalidad por internet.

### 2) *Asambleas Regionales y Temáticas*

Se llevan a cabo las 17 Asambleas Regionales y las seis Temáticas<sup>39</sup>. Es importante mencionar que las Asambleas Temáticas se incorporaron en 1994 para darle al presupuesto una visión más general y pudieran participar los ciudadanos organizados en sindicatos, organizaciones sociales u organizaciones no gubernamentales. Retomando este punto en el Reglamento Interno del proceso especifica que “na Região discute e define os investimentos e serviços específicos e sua base geográfica, nas Temáticas discute e define diretrizes, investimentos e serviços para toda a cidade, isto é, obras estruturais e grandes projetos”<sup>40</sup>, de esta forma los ciudadanos tienen el derecho asistir a su Asamblea Regional y todas las temáticas si lo prefieren.

Las Asambleas Regionales están coordinadas por el Coordinador Regional del Presupuesto Participativo, al ser parte del gobierno municipal simplemente se limita a dirigir la Asamblea y tiene voz pero no voto. El principal objetivo de las Asambleas Regionales y Temáticas es la elección de las prioridades generales, sumando los puntos que cada microrregión le otorgó a cada opción. Por

---

<sup>38</sup> Las opciones son pavimentación, saneamiento básico DEP (alcantarillado - micro y macro drenaje / dragado), política habitacional, asistencia social, salud, saneamiento básico DMAE (agua y drenaje), educación, iluminación pública, circulación-transporte-movilidad urbana, ocio (entendido como recuperación de espacios públicos), deporte, cultura, desarrollo económico, jóvenes, saneamiento ambiental, turismo y accesibilidad y movilidad urbana.

<sup>39</sup> Se realiza una Asamblea por tema, siendo los siguientes; 1) educación, deporte y ocio; 2) circulación, transporte y movilidad urbana; 3) vivienda, desarrollo urbano y ambiental; 4) desarrollo económico, turismo y trabajo; 5) cultura; 6) salud y asistencia social.

<sup>40</sup> El Reglamento Interno señala que “la Región discute y define las inversiones y servicios específicos en su base geográfica, las Temáticas discuten y definen directrices, inversiones y servicios para toda la ciudad, es decir, las obras estructurales y los grandes proyectos”. Reglamento Interno del Presupuesto Participativo, criterios generales, técnicos y regionales (2011-2012), [en línea], p. 5, Gobierno de Porto Alegre, Dirección URL=[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=20](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=20), [consulta: 28 de septiembre de 2012]. La traducción es mía.

otra parte, se eligen a los Consejeros que representaran la región o a la temática en el Consejo del Presupuesto Participativo (CPP), son dos propietarios y dos suplentes<sup>41</sup>.

Otro punto importante es determinar la cantidad de delegados que constituirán el Foro de Delegados de esa Región o Temática de acuerdo a la cantidad de personas que asistieron a la Asamblea, por cada diez ciudadanos que asistieron en la Asamblea Regional o temática se elegirá un delegado.

Posteriormente en mayo, junio y julio se realiza una nueva asamblea regional o temática con el objetivo de elegir a los delegados y se empieza a formalizar las demandas, por ejemplo si pavimentación quedó como prioridad en la región entonces se procede a especificar en que calles se necesita, es importante mencionar que en este momento sólo se abre el debate ya que los encargados de jerarquizar y especificar son los delegados.

En ese mismo periodo entran en funciones los diecisiete Foros de Delegados Regionales y los seis Temáticos. Es importante mencionar que los Foros de Delegados son órganos colegiados que son coordinados por los Consejeros del CPP elegidos en esa región o temática. De esta forma los Foros de Delegados funcionan como una cadena de comunicación entre el Consejero del Presupuesto Participativo y los ciudadanos. Éstos comienzan a debatir sobre las demandas vertidas en las anteriores asambleas y antes de jerarquizar las demandas específicas es obligación de los delegados visitar la problemática en cuestión, además que pueden solicitar la información necesaria a las autoridades para defender la demanda en el debate del Foro.

Según el Reglamento interior las demandas o propuestas de proyectos los puede hacer cualquier ciudadano en las Asambleas microrregiones y en la misma Asamblea Regional siendo obligatoria su discusión en el Foro de Delegados respectivo. Después de que cada demanda ya fue estudiada y es del conocimiento de los Delegados la problemática en cuestión comienza la jerarquización de las demandas.

Las Regiones pueden presentar hasta quince demandas por las cuatro primeras prioridades que los mismos ciudadanos escogieron, además pueden presentar hasta cinco en los demás temas. Por otro lado las Temáticas pueden presentar quince demandas para el tema más prioritario y cinco más en los demás temas. Los criterios para jerarquizar las demandas en los Foros para crear su propuesta al gobierno se basan en los siguientes puntos:

- El número que le otorga la microrregión a la demanda
- El valor que le otorgan los Delegados
- La carencia del servicio o la infraestructura en la microrregión

---

<sup>41</sup> Los requisitos para ser Consejero del CPP, según el Reglamento Interno del PP del proceso 2011-2012, son: a) haber participado como Delegado, ya sea en los Foros de Delegados Regionales o Temáticos en los últimos cinco años; y que en dicha participación como Delegado tenga acreditado una presencia mínima del 50% en las reuniones del Foro.

- La población atendida

Por ejemplo en el mismo Reglamento Interno del 2011-2012 ponen de ejemplo la pavimentación. En una región que este entre las cuatro prioridades la pavimentación, el primer proyecto de pavimentación tomado en cuenta es de la microrregión que determinó dicho tema como primera prioridad, después el segundo proyecto será para la microrregión que le otorgó la segunda prioridad; en caso de empate los delegados votan cuál proyecto va primero. Si persiste el empate se usa el tercer criterio, la carencia del servicio o la infraestructura entre las microrregiones; sino se resuelve se utiliza el cuarto criterio que es la cantidad de población beneficiada por cada proyecto, pero si aún persiste el empate se resuelve en base a los criterios técnicos y específicos que en el caso de la pavimentación son acceso a escuelas, líneas de autobuses, acceso a centros de salud, rutas de suministro y calles que comunican varios barrios.

Al finalizar la jerarquización de las obras y servicios se debe realizar un proyecto donde contengan las demandas de obras y servicios específicos, la descripción de cada demanda, su localización y la cantidad de presupuesto estimado en la obra. Para llevar a cabo este paso los Delegados puede pedir apoyo al gobierno municipal para que les de los datos más actualizados y poder aplicar de una mejor forma los criterios de jerarquización, además que están a su disposición varios especialistas para hacer los proyectos de una forma más profesional.

### 3) Asamblea Municipal

Como menciona Boaventura de Sousa, la Asamblea Municipal es un acto protocolario donde toman protesta los nuevos Consejeros del Consejo del Presupuesto Participativo y se hace entrega de la jerarquización de las obras y servicios realizada por los Foros de Delegados de cada Región o Tema a la Alcaldía.

Es importante mencionar que el Consejo del Presupuesto Participativo (CPP) es un órgano que lo integran los dos representantes de cada Región y dos por cada Temática, un consejero titular por la Unión de Asociaciones de Moradores de Porto Alegre, y dos representantes titulares del gobierno municipal, el secretario de la Secretaria Municipal de Coordinación Política y Gobernanza Local (SMGL)<sup>42</sup> y al representante del Gabinete de Programación Presupuestaria (GPO)<sup>43</sup>, estos

---

<sup>42</sup> En la página gubernamental de Porto Alegre explica que la SMGL “É o órgão responsável pelo processo do Orçamento Participativo nas relações políticas e comunitárias, além de coordenar os Centros Administrativos Regionais e o processo de descentralização”. Gobierno de Porto Alegre, URL=[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?reg=3&p\\_secao=36](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?reg=3&p_secao=36), revisado el 3 de diciembre de 2012. En la página gubernamental de Porto Alegre explica que la SMGL “es el órgano responsable del proseo del Presupuesto Participativo con las relaciones políticas y con la sociedad, además de coordinar los Centro Administrativos Regionales, donde están los Coordinadores Regionales y Temáticos, y el proceso de descentralización”. La traducción es mía.

<sup>43</sup> En la página gubernamental de Porto Alegre explica que el GPO “É o órgão responsável por elaborar a proposta orçamentária, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o Plano Plurianual e o Plano de Investimento e Serviços, a partir das demandas das comunidades e das propostas das secretarias”. Gobierno de Porto Alegre, Dirección URL=[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?reg=3&p\\_secao=36](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?reg=3&p_secao=36), [consulta: 3 de diciembre de 2012]. En la página gubernamental de Porto Alegre explica que el GPO “es el órgano responsable de elaborar la propuesta presupuestaria, la ley de directrices presupuestaria, el plan plurianual y el plan de inversiones y servicios, a partir de las demandas de las comunidades y las propuestas de las secretarias”. La traducción es mía.

últimos sólo tiene derecho a voz pero no a voto por tratarse de funcionarios públicos, de esta forma se protege la independencia del consejo.

El Consejo del Presupuesto Participativo según el reglamento interno “es un órgano de participación directa y comunitaria, que tiene por finalidad planear, proponer, fiscalizar y debatir sobre los ingresos y los gastos del presupuesto del municipio de Porto Alegre”<sup>44</sup>, de esta forma es un colectivo deliberativo en donde se intensifica la participación de los ciudadanos, pues las decisiones acordadas tiene un alto impacto en la comunidad, representando una espacio de debate y gestión entre el gobierno municipal y la ciudadanía un nivel más intensivo.

El gobierno municipal, específicamente el Gabinete de Programación Presupuestaria analiza las demandas expresadas bajo los criterios técnicos y financieros expresados en el reglamento interno del mecanismo. Por un lado se encuentran la previsión de ingresos, a partir de eso se establecen los recursos necesarios para el presupuesto que cada Secretaria de gobierno envió, lo restante se distribuye en inversiones de servicios y obras en las Regiones y las Temáticas<sup>45</sup>. De esta forma se genera la matriz presupuestaria, es la propuesta de presupuesto del gobierno que se envía al Consejo del Presupuesto Participativo para su debate y aprobación.

En agosto y septiembre se discute en seno del consejo la propuesta enviada por el gobierno –la matriz presupuestaria-. Dicha propuesta esta abierta al debate de los consejeros ya que en dicho proyecto se especifica la cantidad de recursos que se van a invertir en cada región y el concepto, sumando el proyecto de grandes obras con un impacto en la ciudad.

La distribución de los recursos entre las regiones y las temáticas para la matriz presupuestaria retoma la identificación de las cuatro prioridades de cada una de las Asambleas Regionales y Temáticas realizadas por sus respectivos Foros de Delegados. Al juntar esta información se determina que los recursos generales para un rubro se distribuirán entre aquellas regiones que la identificaron como una de las cuatro prioridades, retomando el ejemplo de pavimentación, los recursos aprobados para este rubro serán repartidos entre las regiones que lo hayan elegido entre sus cuatro prioridades. Ahora para priorizar las diferentes necesidades de las regiones contenidas en cada rubro, se requiere un cálculo a partir de la información que se encuentra en la siguiente tabla 1.3. De esta forma se le otorga a cada prioridad regional los valores y notas de acuerdo a su situación específica:

---

<sup>44</sup>El Reglamento interno del Presupuesto Participativo establece que “O Conselho do Orçamento Participativo é um órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e despesa do Orçamento do Município de Porto Alegre [...]”. Reglamento interno del Presupuesto Participativo, criterios generales, técnicos y regionales (2011-2012), [en línea], p. 7, Gobierno de Porto Alegre, Dirección URL= [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=20](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=20), [consulta: 28 de septiembre de 2012]. La traducción es mía.

TABLA 1.3.- VALORES POR NOTAS PARA ESTRUCTURAR LA MATRIZ PRESUPUESTARIA DE PORTO ALEGRE	
Población total de la región (valor 2)	
Hasta 25,000 habitantes	Nota 01
De 25, 0000 a 45, 000 habitantes	Nota 02
De 45, 000 a 90, 000 habitantes	Nota 03
Después de 90, 000 habitantes	Nota 04
Carencia del servicio o infraestructura (valor 4)	
De 0.01% a 14. 99%	Nota 01
De 15% a 50.99%	Nota 02
De 51% a 75.99%	Nota 03
De 76% en adelante	Nota 04
Prioridades temática de la región (valor 5)	
Cuarta prioridad	Nota 01
Tercera prioridad	Nota 02
Segunda prioridad	Nota 03
Primera prioridad	Nota 04
Fuente: Reglamento Interno. Criterios generales, técnicos y regionales (2011-2012), [en línea], Gobierno de Porto Alegre, Dirección URL= <a href="http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu_doc/ri_2011_2012_.pdf">http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu_doc/ri_2011_2012_.pdf</a> , [consulta: 3 de octubre de 2012].	

Habiendo establecido a cada prioridad los valores y las notas correspondientes, se procede a multiplicar la nota obtenida con el valor del criterio de una determinada prioridad en una región, los resultados se suman. El resultado total son los puntos (nota x valor), los cuales determinan el grado de importancia de la demanda específica y por lo tanto el porcentaje de recursos de inversión que se destinará para saciar dicha necesidad en la región por ese rubro<sup>46</sup>. Por ejemplo, si dos regiones escogieron como primera prioridad pavimentación se procede sumar los puntos, la región A tiene por población (valor 2) 30, 000 habitantes se le otorga la nota 2, en carencia del servicio (valor 4) se reporta un 40% por lo que se cataloga con la nota 2, y como fue la primera prioridad (valor 5) tiene como nota 4. Se procede a multiplicar valores por notas, quedando según el orden de aparición 4, 8, 20, sumándose dan 32 puntos tiene la región A. Se sigue la misma metodología para obtener los puntos de la región B, teniendo una población de 50, 000 y una carencia del servicio del 52%, obteniendo (6, 12, 20) 38 puntos. En base de los anteriores resultados, el primer proyecto en la lista de prioridades quedaría la región B y posteriormente la A. Este método de priorizar las demandas revela la gran complejidad del mecanismo y al mismo tiempo el esfuerzo por distribuir los recursos en aquellos lugares donde realmente son necesarios.

Al aprobarse la matriz presupuestaria en el Consejo del Presupuesto Participativo se envía a la Cámara de Vereadores<sup>47</sup>, ya que ellos tienen la facultad constitucional de aprobarla para que la matriz presupuestaria adquiera el carácter de ley, y se convierta en la Ley de Presupuesto del año siguiente. En esta propuesta se aprueban y determinan la división general de los recursos entre las regiones y los rubros del presupuesto.

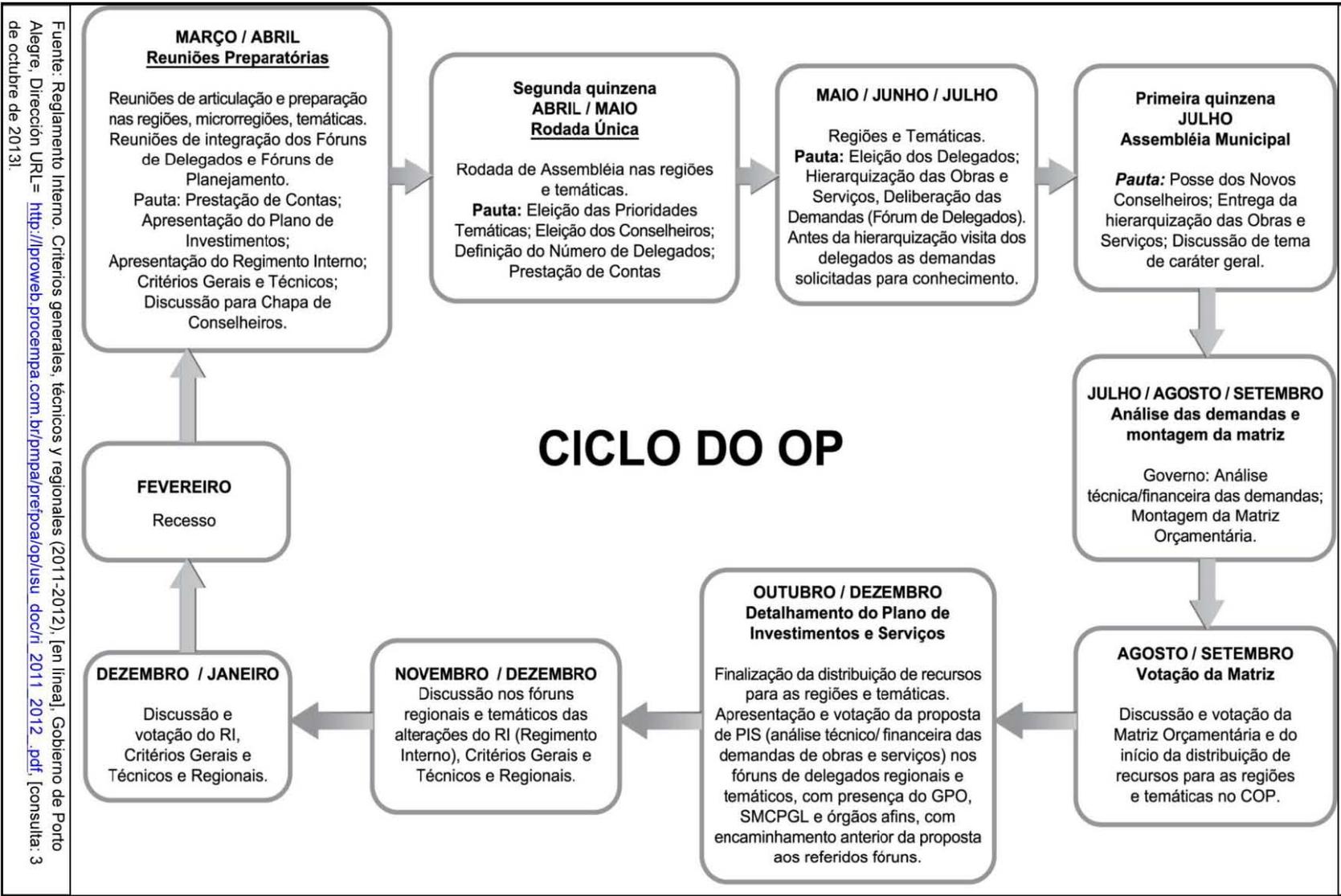
<sup>46</sup> En caso de empate se resuelve a favor de la Asamblea Regional donde acudió más gente.

<sup>47</sup> La Cámara legislativa del municipio

El trabajo del consejo continúa en octubre para detallar el Plan de Inversiones y Servicios (PIS), el cual especifica los proyectos aprobados en el presupuesto, es decir, especifica la cantidad de recursos a invertir en cada región, los proyectos aprobados, su ubicación y su costo para su ejecución. El Consejo del Presupuesto Participativo al llegar a un consenso y aprobación del proyecto del PIS, éste es enviado a la Secretaría Municipal de Coordinación Política y Gobernanza Local (SMGL) y al Gabinete de Programación Presupuestaria (GPO) para revisar la correcta aplicación de los criterios generales del reglamento interno. Al contar el visto bueno de los servidores públicos se manda el proyecto del Plan de Inversiones y Servicios (PIS) a cada Foro de Delegados Regionales y Temáticos, ellos vuelven a debatir y discutir sobre la aplicación de los criterios y examinar si sus demandas fueron recogidas. Habiéndose aprobado por cada Foro de Delegados, entonces el gobierno manda a imprimir el Plan de Inversiones y Servicios para que cada ciudadano sepa en que se va a realizar el año próximo.

Habiéndose terminado el proceso para el Presupuesto Participativo del próximo año, se inicia en noviembre la discusión sobre el Reglamento Interno, los criterios generales y los regionales en los Foros de Delegados. Los debates se centran en reflexionar sobre los problemas enfrentados en la ejecución previa del mecanismo, identificando las oportunidades y posibles soluciones con el objetivo de mejorar el mecanismo para el próximo año. Las ideas de los Delegados son transmitidas al consejo, donde finalmente se aprueban los cambios al reglamento interno, los criterios generales y los regionales, siendo las reglas que serán aplicadas para el próximo proceso.

Con la aprobación del reglamento interno en diciembre se entra en un proceso de receso hasta el inicio del próximo ciclo con las asambleas preparatorias. En el grafico 1.1. se observa el ciclo completo y las fechas del Presupuesto Participativo.



Fuente: Reglamento Interno. Criterios generales, técnicos y regionales (2011-2012). [en línea]. Gobierno de Porto Alegre. Dirección URL = [http://proweb.proceempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu\\_doc/ri\\_2011\\_2012\\_.pdf](http://proweb.proceempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu_doc/ri_2011_2012_.pdf). [consulta: 3 de octubre de 2013].

En suma, el Presupuesto Participativo de Porto Alegre es una innovación social que trastoca diferentes niveles en el sistema político, el más profundo impacta en una nueva relación entre el Estado y la Sociedad civil basada en la cogestión y responsabilidades compartidas. Por otro lado, en la esfera de la administración pública se posiciona como un instrumento eficiente de planificación democrática y gestión pública, cabe aclarar indudablemente ambos niveles coadyuvan a mejorar la gobernabilidad democrática de la comunidad.

Esta innovación por parte de Porto Alegre es más beneficiosa analizarla como un mecanismo de participación ciudadana, pues genera un espacio de dialogo entre gobernantes y gobernados que se puede analizar como un interfaz socioestatal. La característica relevante de Porto Alegre es que no esta regulado o protegido por una ley, sino que a pesar de ser un mecanismo informal ha podido institucionalizarse en la cultura política de la ciudad. Generalmente al Presupuesto Participativo se ha identificado como un mecanismos de democracia directa o participativa, que equivaldría al interfaz en la lógica política mandataria, donde la Sociedad civil obliga y ordena al Estado, pero habiendo analizado el diseño y proceso eso realmente no sucede más bien cabe mejor en la interfaz cogestiva, ya que en ésta la Sociedad civil y el Estado comparten responsabilidades y deciden juntos. Por un lado el gobierno municipal debe obtener recursos para seguir funcionando y por el otro lado los ciudadanos necesitan ciertas políticas y acciones para que se cubran sus necesidades. A pesar de que dicha interfaz es característico que las decisiones tomadas tienen carácter vinculante, en Porto Alegre no tiene ese carácter legal pero si tiene ese resultado de facto.

Ahora para analizar de una forma más sintética la experiencia de Porto Alegre es útil retomar las variables de diferenciadoras<sup>48</sup> identificadas por Yves Cabannes.

*Participación directa o participación de representación comunitaria*, Porto Alegre encontró una media ya que el proceso es tan abierto para que participen los ciudadanos no organizados en la exposición de sus demandas en las asambleas preparatorias, y estos mismos ciudadanos son candidatos posibles a ser parte de las organizaciones ciudadanas que intervienen de forma mas intensiva en los Foros de Delegados y el Consejo del Presupuesto Participativo. Las Asambleas Temáticas son un espacio para debatir las directrices de la planeación total de la ciudad por temas, de esta forma se busca incluir de igual forma a los ciudadanos no organizados pero interesados en una temática en particular, además de incluir a los movimientos sociales de acuerdo a sus demandas específicas así como organizaciones sociales. Por otro lado, los Foros de Delegados y el Consejo del Presupuesto Participativo son organizaciones que representan a los ciudadanos de la asamblea que provengan, es decir, sigue la misma lógica de representatividad de la democracia occidental, por ello el numero de ciudadanos que pueden intervenir de una manera más intensa es

---

<sup>48</sup> *Supra*, pp. 17-18.

limitada si se compara con el número de ciudadanos representados por cada consejero del Consejo del Presupuesto Participativo. A pesar de lo anterior la opción de Porto Alegre es combinar y abrir la participación a los ciudadanos no organizados en la etapa importante de recepción de demandas y la alta probabilidad de que sean partícipes de las organizaciones ciudadanas de forma más intensiva <<los Foros y el CPP>> es beneficiosa.

*Poder de decisión: el gobierno o los ciudadanos.* La Câmara de Vereadores es el órgano político del municipio que está debidamente regulado por el marco legal quien tiene la facultad de aprobar el presupuesto público para que adquiera el rango de ley, por otra parte existe el Consejo del Presupuesto Participativo que se encarga de elaborar un presupuesto o matriz que refleje las necesidades de la comunidad aprobando simbólicamente dicho presupuesto. Los dos órganos mantienen una relación tensa rivalizando por la legitimidad de elaborar el presupuesto, mientras que uno ostenta la facultad legal el otro tiene la legitimidad y aprobación de la ciudadanía. Este punto representa una de las grandes fricciones que ha tenido que enfrentar el Presupuesto Participativo, sin embargo, en lo que lleva en marcha el mecanismo la Câmara de Vereadores no ha cambiado la propuesta de presupuesto por parte del Consejo del Presupuesto Participativo a través del Alcalde.

*El presupuesto participativo crea nuevas estructuras o se lleva a cabo a través de espacios preexistentes.* A pesar de que siguen existiendo las asociaciones de colonos se decidió que el mecanismo creara nuevas organizaciones ciudadanas, junto con ello una nueva dinámica social, que realmente vitalizó y dio pie a una nueva forma de incidir en el ámbito público dejando atrás el clientelismo y el patrimonialismo característica de la zona.

*El control social y la fiscalización de obras, una vez aprobado el presupuesto.* La ejecución de las obras están controladas por la administración municipal, en ese punto no se permite la participación de los ciudadanos. Sin embargo en cuanto a la fiscalización y el control social se establece un mecanismo por medio del cual el Alcalde debe rendir informe ante todas las Asambleas Regionales sobre el cumplimiento del Plan de Inversiones y Servicios (PIS), de esta forma se genera un espacio de rendición de cuentas (answerability) informal.

*Democracia participativa “de proximidad” o democracia participativa ciudadana.* Esta variable evalúa el impacto del mecanismo a nivel de la ciudad. El modelo de Porto Alegre combinó la planeación territorial con la temática, por ello la participación media entre el barrio y la ciudad. Por esta razón, el mecanismo tiene impacto en todas las escalas, de hecho se identifica como una cualidad del diseño.

*Proporción del presupuesto público a discusión.* El 100% de los recursos están puestos a debate en el Consejo del Presupuesto Participativo. A partir de la previsión de los ingresos y habiendo

destinado los recursos necesarios para la administración municipal, lo demás se reparte entre las regiones y las temáticas.

*Grado de formalización.* El Presupuesto Participativo en Porto Alegre no está regulado por leyes emanadas por el órgano legislativo, la voluntad política de los diferentes Alcaldes y la misma apropiación de la ciudadanía del instrumento ha ocasionado que se consolide su práctica llegando a superar el cambio de partido en el gobierno del municipio en 2005. Al no estar avalado por una ley de la Câmara de Vereadores, el cambio y el mejoramiento del mecanismo queda a manos de los mismos ciudadanos que participan en algunos de los foros o el consejo, pues son ellos quienes tienen la capacidad de reformar el Reglamento Interno, los criterios generales, técnicos y regionales, aplicable para el próximo año. Los cambios en el proceso están al alcance de los mismos ciudadanos que lo llevan a cabo, lo cual representa una ventaja. Sin embargo, dicha flexibilidad tiene una desventaja, al no estar regulado legalmente no existen mecanismos jurídicos o administrativos que obliguen tanto a la cámara legislativa como al ejecutivo el cumplimiento del proyecto de presupuesto del Consejo del Presupuesto Participativo. Por ello mismo, merece el reconocimiento de los actores involucrados por hacer válido y ejecutar las decisiones ciudadanas.

Para una comprensión más completa del mecanismo es importante estudiar tanto las críticas que se le han atribuido como los beneficios obtenidos. Una de las principales críticas que se le ha hecho al proceso es que simplemente es “política de apañío”<sup>49</sup>, es decir, un método por el cual el gobierno resuelve los problemas más urgentes, enfocándose en las necesidades de las clases populares, buscando generar legitimidad y apoyo electoral para la próxima contienda. La anterior crítica se puede separar en dos cuestiones importantes, por un lado la planeación gubernamental y por otro la búsqueda de apoyo electoral.

Como menciona Boaventura de Sousa la crítica más fuerte del Presupuesto Participativo era que se centraba en obras pequeñas a pequeña escala y desconectadas entre sí, pero que generaban un alce en la legitimidad frente a la ciudadanía. Fue por esta razón por la que se crearon las Asambleas Temáticas con sus respectivos Foros de Delegados y el Congreso de la Ciudad, espacio donde se debatía sobre las directrices para el desarrollo general de toda la ciudad, sobre todo las obras estructurales que tienen un alto impacto. En este punto también se debe mencionar, el proyecto de gobierno que tiene el alcalde, ya que él tiene que convencer a los Consejeros del Consejo del Presupuesto Participativo de la importancia de ciertas obras estratégicas para que queden aprobadas en el Presupuesto, de esta forma se comparte de gestión y la toma de decisiones estratégicas. El punto a resaltar es que al ser un mecanismo flexible se ha podido mejorar el proceso tras un periodo de evaluación ciudadana del mismo.

---

<sup>49</sup> Boaventura de Sousa (2003) *op cit*, p. 73.

Por otro lado que un gobierno busque la aprobación de sus ciudadanos para que en otro tiempo se convierta en apoyo electoral es totalmente válido en una democracia, es mucho mejor que los ciudadanos apoyen de manera libre al gobierno evaluando las obras, servicios y toma de decisiones que por medio del clientelismo político. El proceso del Presupuesto Participativo se lleva a cabo en una esfera de cogestión entre la sociedad civil y el gobierno, lo cual es fruto de la voluntad política del gobierno para ceder sus prerrogativas para llevar a cabo una relación más abierta con los ciudadanos.

Otra crítica es que el Presupuesto Participativo representa una intromisión del Poder Ejecutivo a las facultades del Poder Legislativo de facto. El marco normativo le otorga la facultad a la Cámara de Vereadores de aprobar el presupuesto del municipio, de esta forma se pone en funcionamiento los pesos y contrapesos de la democracia representativa. El Ejecutivo envía la propuesta de presupuesto a la cámara local, y son los vereadores en su condición de representantes populares, los que modifican y aprueban el proyecto de presupuesto. De esta forma, los diputados locales tienen la facultad de intervenir en los planes de gobierno y decisiones del Ejecutivo.

En este sentido, es importante señalar que el Presupuesto Participativo fue una iniciativa del Ejecutivo, como un medio para que las acciones de gobierno por medio del presupuesto reflejara y atendiera las necesidades más apremiantes de la población. De esta forma la propuesta que el Ejecutivo envía a la Cámara de Vereadores es la propuesta aprobada por el Consejo del Presupuesto Participativo, sin embargo, dicho proyecto de presupuesto al ser gestionado y decidido por los ciudadanos posee cierta protección a la propuesta presupuestal del ejecutivo frente al legislativo, puesto que si se atrevieran a modificar la propuesta del ejecutivo traería como consecuencia una disminución drástica de legitimación y apoyo ciudadano de los diputados. Por esta razón, la Cámara de Vereadores ha alegado que el Ejecutivo les ha quitado de facto la capacidad real para incidir en la repartición de recursos públicos, como una forma de controlar a la misma Cámara. Sin embargo como expresa el mismo Boaventura de Sousa se ha buscado una forma de incluir a los diputados locales en el Consejo del Presupuesto Participativo sobretodo cuando se forman la Comisiones de trabajo de temas específicos, pero por las diferencias políticas no se ha avanzado. El Presupuesto Participativo sigue siendo un punto que confronta la legitimidad del órgano legislativo con el ejecutivo y los ciudadanos que se han apropiado del mecanismo.

A pesar de que existe esta lucha de legitimidad, un punto importante del Presupuesto Participativo es que ayudó a dismantelar la maquinaria del clientelismo, ya que al hacer público y abierto el proceso de distribución de los recursos públicos ya no es posible intercambiarlos por apoyo político. Esta relación de dominación ha sido desarticulada por la voluntad del gobierno municipal al transparentar la distribución de los recursos, pero también en tratar de efectuar una rendición de cuentas anualmente frente a los ciudadanos al principio del ciclo del mecanismo. Por otro lado, los

Vereadores al no tener capacidad real de modificar el presupuesto no pueden movilizar su influencia política para la obtención de ciertas obras o programas a su nicho político.

De esta forma el Presupuesto Participativo transparenta el uso de los recursos públicos y el funcionamiento del mismo gobierno, lo anterior es fundamental para que se lleve a cabo una rendición de cuentas del gobierno frente a los ciudadanos anual. Esta rendición de cuentas vertical ya no sólo es en tiempos electorales, sino que los ciudadanos tienen la capacidad de evaluar cada año la acción del gobierno, y preguntar por casos específicos, lo cual va creando una nueva cultura política en la población. De hecho al abrir espacios donde el gobierno y los ciudadanos tomen las decisiones juntos, es decir, se crean espacios de cogestión, es un paso importante para que los ciudadanos tomen conciencia de su capacidad para intervenir en los asuntos públicos pero al mismo tiempo se den cuenta de la complejidad del mismo gobierno, para que de esta manera pueda existir una relación más cercana y provechosa para ambas partes.

Otro punto importante es que los ciudadanos al poder observar que las obras que proponían se iban llevando a cabo, y que dentro de las discusiones de las asambleas o en los foros se explicaba el monto disponible era directamente proporcional de la cantidad de recursos recaudados, tuvo como consecuencia un incremento en la recaudación fiscal, llegando los mismos ciudadanos a exigir y presionar una reforma fiscal en los 90's para incrementar los impuestos progresivos<sup>50</sup>.

En suma, el Presupuesto Participativo de Porto Alegre ha contribuido a generar una gobernabilidad democrática donde la participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas son la pieza fundamental para ser un ejemplo mundial en la búsqueda de soluciones innovadoras para mejorar la relación gobierno-ciudadanía, demostrando que con voluntad tanto política como ciudadana es posible encontrar mejores soluciones a viejos problemas.

A modo de concluir el presente capítulo es necesario recapitular las ideas más importantes que se apuntaron y estudiaron. Se identificó al Presupuesto Participativo como un mecanismo de participación ciudadana que profundiza su impacto en el ámbito público, puesto que lo ubica en el espacio de conflicto-negociación entre el Estado y la Sociedad civil, por lo mismo se le señala como un mecanismo que se realiza en el ámbito público expresando intereses sociales y fines colectivo siendo dicha actividad transformadora en la relación de los ciudadanos con el Estado, y por ende el gobierno. Por lo anterior también es posible analizarlo retomando las interfaces socioestatales para comprender de manera más profunda su dinámica, en dicho estudio se observa la falta de funcionamiento y desconocimiento de la eficacia de varias interfaces, lo cual evidencia la necesidad de estudiar y recopilar los datos necesarios para conocer realmente la eficacia de los diferentes mecanismos de participación ciudadana, cuestión trascendental para la evaluación y mejoramiento de los mismos. Por ello, la presente investigación se enfoca en conocer

---

<sup>50</sup> Tarso Genro (2000) *op. cit.*, p. 26.

el grado de efectividad del Presupuesto Participativo de la Ciudad de México ya que a partir de dichos datos es posible establecer la incidencia de los ciudadanos en las decisiones públicas

El Presupuesto Participativo es de los pocos mecanismos de participación ciudadana que se enfocan en el área económica, sin embargo una definición muy cerrada caería en el error de no apreciar la diversidad de diseños que se han implementado en cada comunidad, por ello se identificaron ciertas características que le son propias en lo general y se retomaron las variables diferenciadoras de Cabannes, ya que son útiles para estudiar los casos particulares. Las características en lo general del mecanismo es que el diseño debe propiciar ser un medio deliberativo sobre los recursos del gobierno donde la decisión acordada incida en las políticas y en la toma de decisiones del gobierno, ya que participan los ciudadanos la toma de decisiones debe existir una etapa de evaluación y rendición de cuentas; además en cuanto el diseño es preferible que se organice a nivel ciudad y que sea tan abierto para que cualquier ciudadano no organizado pueda participar. Habiendo analizado las características, las variables diferenciadoras, el objetivo y los posibles efectos del Presupuesto Participativo se identifica la importancia del diseño y la claridad del objetivo del mecanismo, es decir, el diseño del mismo debe estar acorde con el objetivo que persigue y a las circunstancias específicas de cada comunidad, sobre todo lo referente a las facultades que pueda ejercer el gobierno involucrado –municipal, estatal, federal-, para que las decisiones tomadas por los ciudadanos puedan ser transformadas en hechos. Presentar a la participación ciudadana como un fin en sí misma sería un esfuerzo sin resultados y una falacia, ya que la participación ciudadana es una medio, un medio por el cual los ciudadanos participan con el gobierno para llegar juntos (gobierno y ciudadanos) a un fin u objetivo más grande e importante que la participación ciudadana; por ello incentivar la participación ciudadana sin tener un objetivo claro es un riesgo para el gobierno porque puede generar un descenso en la legitimidad buscada.

El objetivo es el efecto deseado a partir de llevarse a cabo el Presupuesto Participativo, por ello, son diversos y propios a cada diseño. Retomando el caso de Porto Alegre se observó como el diseño permite un ejercicio de transparencia real y de rendición de cuentas por parte de la ciudadanía con el gobierno, así como el objetivo que el documento presupuestal reflejara las necesidades más imperantes de las diferentes zonas de la demarcación. En otras palabras el diseño del Presupuesto Participativo está en concordancia con las facultades del gobierno municipal que han permitido que la ciudadanía vea reflejada su participación en acciones concretas, es decir, a partir de que el diseño y la voluntad tanto de los ciudadanos como del gobierno crearon espacios efectivos de participación ciudadana con resultados evidentes ante las ciudadanía, desarticulando las extensas redes de clientelismo político en dicha demarcación.

## **II.- ANTECEDENTES NORMATIVOS Y PRÁCTICOS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO**

El presente capítulo se divide en dos partes, la primera se centra en analizar de manera general las leyes previas de participación ciudadana con el objetivo de observar las diferentes estrategias que se han usado para encauzar la participación ciudadana de los capitalinos, así como rastrear la adaptación de la Consulta Ciudadana ya que es el principal instrumento mediante el cual se efectúa el Presupuesto Participativo actualmente, y finalmente si en algunas de estas leyes se menciona al presupuesto como materia de participación ciudadana.

La segunda parte del capítulo se resumen los ejercicios sobre Presupuesto Participativo que se han efectuado en el D.F. antes del actual ejercicio, es decir, los casos de Tlalpan (2000-2003) e Iztapalapa (2010). Lo anterior para evaluar su diseño, ejecución y resultados en las condiciones de la Ciudad de México. Para comprender mejor dichas experiencias, primero se describirá el proceso de cada caso, posteriormente se analiza el diseño de ambos utilizando las variables diferenciadoras de Cabannes. Poniendo especial énfasis en la identificación de las fortalezas y debilidades de ambos ejercicios por su diseño y los retos que tuvo que enfrentar dadas las circunstancias *suis generis* que aún conserva la capital del país, con el objetivo de tener en cuenta dichos resultados y focos rojos para el análisis del actual ejercicio del presupuesto participativo.

### **2.1.- Antecedentes legales sobre el devenir de la participación ciudadana en el D.F. (1928-1999)**

Para vislumbrar con mayor claridad la tendencia que ha seguido la participación ciudadana en la Ciudad de México es necesario regresar a la reforma legislativa presentada por Álvaro Obregón en 1928. En ella instituyó tres cuestiones importantes en la división política-administrativa de la capital, primero, instituye al Departamento del Distrito Federal como el organismo encargado de administrar dicha demarcación, siendo dirigido por un “jefe” nombrado y removido por el Presidente de la República. Segundo, eliminó a los municipios sustituyéndolos por delegaciones políticas que serían administradas por un delegado designado por el Jefe del DDF. Tercero, al tiempo que eliminó la democracia local creó el Consejo Consultivo como un organismo de consulta, asesoría y canal de comunicación con los ciudadanos de la demarcación. De forma que se observa de manera contundente el hecho de crear dicho espacio de participación ciudadana para subsanar la inexistencia de los tradicionales canales democráticos, siendo un verdadero retroceso en la autonomía de la ciudad.

El Consejo Consultivo fue instituido para “auxiliar al regente de la Ciudad de México en la gobernación de la capital”<sup>51</sup>, con el objetivo de representar a los ciudadanos capitalinos, sin embargo, tuvo una representación corporativa sin mucha capacidad de negociación de intereses, ya que sus atribuciones se limitaban a opinar y vigilar de las acciones del Regente. De acuerdo a las funciones descritas para el Consejo Consultivo se puede determinar que se encontraba en la interfaz socioestatal comunicativa en la lógica cognoscitiva, ya que el objetivo principal es “hacer saber” de forma más eficaz las acciones gubernamentales. En la interfaz comunicativa tanto el Estado como la Sociedad civil se informan mutuamente para tener ambos actores una visión más completa de los problemas, sin embargo en la práctica no se llevó a cabo puesto que los integrantes del Consejo Consultivo eran elegidos por representación corporativa y el consejo carecía de independencia al poder gubernamental que pretendía vigilar. El control del gobierno hacia el Consejo Consultivo era evidente, basta decir que quien convocaba a sesión del Consejo Consultivo era el mismo Regente, de modo que dependían de éste para que fuera funcional. Según Carlos Martínez Assad el organismo se renovó cada año de 1930 a 1942 sin incidir en la planeación, con el regente Ernesto Uruchurtu (1952-1966) tuvo algún peso las negociaciones durante su gestión, pero a partir de 1969 no se volvió a convocar<sup>52</sup>. Por ello se afirma que si bien el Consejo Consultivo estaba diseñado para crear un espacio de comunicación entre el Estado y la Sociedad, dicha comunicación y la inclusión de nuevas voces en la planeación urbana no se cumplió dado el tutelaje del gobierno y la representación corporativa más no ciudadana.

El nulo funcionamiento del Consejo Consultivo se crearon las Juntas de Vecinos, como una respuesta a la crisis de legitimidad del sistema en los setentas. Las Juntas de Vecinos las definieron como “órganos de colaboración ciudadana” formándose una en cada delegación política. La llamada colaboración ciudadana se basó en ser consultados para recibir información, proponer medidas para mejorar los servicios públicos al Jefe Delegacional y estar en comunicación con el Consejo Consultivo<sup>53</sup>. El punto a resaltar es el cambio de representación en los espacios de participación ciudadana, cabe recordar la representación corporativa del Consejo Consultivo mientras que la Junta de Vecinos la idea era representar a los ciudadanos en su calidad de vecinos, sin embargo, en los hechos como lo afirma Roberto Mellado siguió la herencia corporativa en dichos espacios de participación ciudadana.

Posteriormente se crearon las asociaciones de residentes y los comités de manzana en 1978 con el objetivo de llegar hasta la mínima expresión de representación vecinal, ya que sólo existían mecanismos a nivel estatal y delegacional. Las asociaciones de residentes estaban integrados por

---

<sup>51</sup> Carlos Martínez (2005) “Las (e)lecciones de la participación ciudadana en el Distrito Federal” en Gustavo Emmerich (coord.) *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005*, México, IEDF-UAM, p. 366.

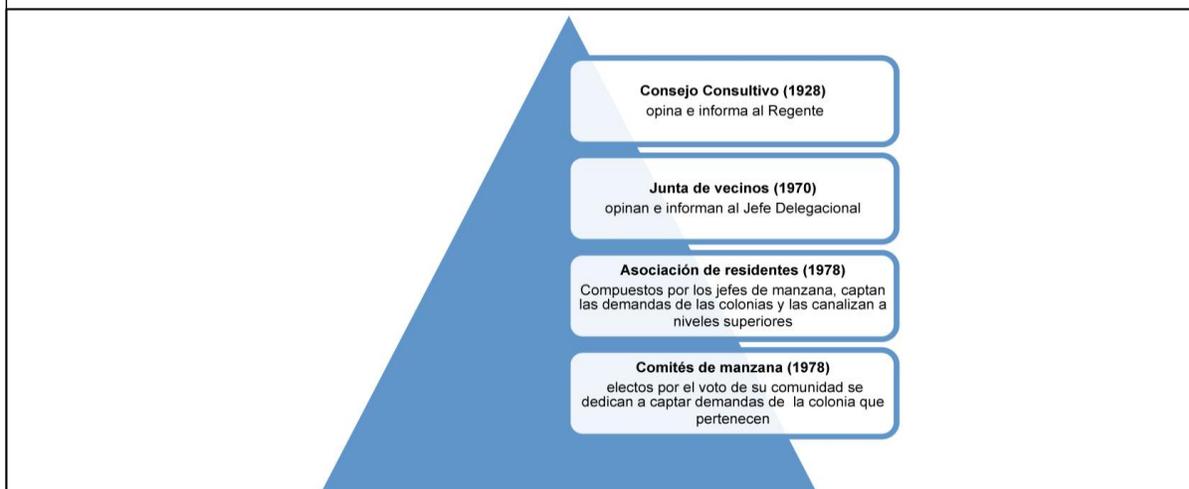
<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 372.

<sup>53</sup> Roberto Mellado (2001) *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*, México, Plaza y Valdés, p. 49.

los jefes de manzana de varias colonias, siendo sus principales funciones identificar demandas y necesidades, transmitir las a la juntas de vecinos correspondiente e informar a los vecinos sobre el status de la gestión de la demanda previamente realizada. Mientras las asociaciones de residentes se crearon para ser un escalón más donde las demandas debían ser procesadas, los comités de manzana fueron por primera vez elegidos por medio del voto de los ciudadanos, siendo un avance importante en la formación de los órganos de participación ciudadana ya que la forma de elegir en las demás instancias de participación ciudadana era que las organizaciones proponían y la autoridad –Regente o Jefe Delegacional- escogían a los de parecer, por ello el hecho de que los vecinos eligiesen a su comité de manzana por medio del voto fue un hecho trascendental en la historia política del D.F.

El comité de manzana estaba integrado por el jefe de manzana, el secretario y tres vocales, siendo sus funciones las de recibir las demandas de los habitantes de su manzana y canalizarla a la asociación de residentes, organizarse con los demás comités de manzanas vecinos e informar resultados de las gestiones realizadas<sup>54</sup>. Tanto los comités y las asociaciones de residentes estaban pensados para un sistema de quejas en la interfaz de contribución, sin embargo, como ya se ha mencionado en este tipo de mecanismos el objetivo principal del gobierno es conocer la problemática para que se pueda ejecutar de mejor forma la acción gubernamental pero dado el diseño altamente vertical entre estos organismos de participación ciudadana como se puede observar en el gráfico 2.1., fue inoperante el sistema de quejas planteado. Además existía mucha discrecionalidad sobre las demandas que prosperaban y las miles que se arrumban, lo cual sólo deslegitimaba aún más a toda la estructura y por consecuencia había menos participación.

GRÁFICO 2.1.- FIGURAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL D.F. DE 1928-1994



Fuente: elaboración propia en base de Roberto Mellado (2001) *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*, México, Plaza y Valdés, 2001; Carlos Martínez, "Las (e)lecciones de la participación ciudadana en el Distrito Federal" en Gustavo Emmerich (coord.) (2005) *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005*, México, IEDF-UAM.

<sup>54</sup> Ídem.

Analizando la gráfica anterior se vislumbran tres hechos, primero, se instauró una organización vertical sin posibilidades reales de incidir en la toma de decisiones, ya que se limitaban a ser consultados por las autoridades; segundo, tampoco fueron relevantes las figuras de participación ciudadana en el funcionamiento del sistema político, ya que los ciudadanos movilizaban sus demandas por órganos con más poder de decisión como la Confederación Nacional Organizaciones Populares o por medio de las movilizaciones sociales; tercero, se puede observar un largo periodo de 1930-1970 en el cual el gobierno no se preocupó por construir espacios de participación ciudadana institucionalizada hasta que necesitó legitimarse ante los cambios producidos por la sociedad capitalina entrada la década de los setenta. De esta forma se puede decir que esta estructura piramidal fue creada por el gobierno para legitimar la inexistencia de canales democráticos locales, sin embargo tampoco fue una prioridad del gobierno imprimirle vitalidad para ganar mayor legitimidad por gestión en dichos espacio

#### *Ley de participación ciudadana 1995: los Consejos Ciudadanos*

El 19 de septiembre de 1985 un terremoto de 8.1 grados de la escala de Richter causó serios daños en la Ciudad. Las pérdidas humanas, los daños materiales y la tardanza de una respuesta gubernamental adecuada –baste recordar que el Presidente Miguel de la Madrid se dirigió a la población tres días después- hizo que los ciudadanos se auto organizaran en brigadas de rescate, estaciones de ayuda humanitaria, donaciones masivas de víveres, etc.

Las consecuencias políticas del temblor fueron enormes ya que ante el descontento de la acción del gobierno sólo se podía dirigir hacia el presidente y el gobierno federal, además si la presión sobre la vivienda era considerable ahora existían en la ciudad varios cientos de miles sin patrimonio. De tal manera que surgieron dos importantes agrupaciones de los damnificados, el Comité Popular de Solidaridad y Reconstrucción (COPOSOR) y la Coordinación Única de Damnificados (CUD), el primero con una tendencia de izquierda que además de aglutinar las demandas de los damnificados también se luchó por la vivienda popular, la salud y la educación pública, pero dada su afiliación sectorial política sucumbió a su homóloga CUD. Esta última logró unificar a buena parte el movimiento dado su pluralidad política e igual que la anterior no sólo luchó por la reconstrucción de la vivienda sino también en asuntos relativos a los servicios públicos, el empleo, la organización democrática y su representatividad, entre otras demandas<sup>55</sup>. Al mismo tiempo que se empiezan unir las organizaciones de los damnificados con organizaciones netamente políticas y en un intento desesperado por recuperar legitimidad, el gobierno responde de manera directa al anunciar la reforma política del DF en diciembre de 1986 convocando a foros de discusión para esta.

---

<sup>55</sup> Lucía Álvarez (2004) *La sociedad civil en la Ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*, México, UNAM-CIICH, pp. 89-90.

En esta ocasión todos los partidos de oposición <<PAN, PSUM, PRT, PMT>> se proclamaron por la creación del Estado 32 trabajando de manera conjunta para la elaboración de una iniciativa común<sup>56</sup>. Ante esa presión lo único que aceptó modificar el PRI fue la creación de un órgano parecido a un congreso local pero sin atribuciones legislativas y que al mismo tiempo fungieran como representantes populares, es decir, la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF)<sup>57</sup>. Sus facultades oscilaban entre las funciones de un ayuntamiento y un congreso local, las más significativas era que podían dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía, aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D.F. que hacía el presidente y proponer al Congreso iniciativas de ley sobre el D.F.<sup>58</sup>, sin embargo, la ARDF no tenía incidencia en el ámbito de la administración pública, ya que sólo citaba a los funcionarios sin generar un control real al Poder Ejecutivo, ni la posibilidad de legislar sólo de proponer al Congreso Federal leyes relativas al DF. Se puede decir que la creación de la ARDF era una válvula de escape que hacía frente a gran descontento de la población sin poner en riesgo el control presidencial sobre la demarcación.

Posteriormente al tomar posesión Carlos Salinas de Gortari de la Presidencia de México con un gran déficit de legitimación de origen después de las elecciones de 1988, sobre todo en el D.F. pues no ganó la mayoría de los votos pero al tener dicha demarcación el régimen *sui generis*, él sería el encargado de gobernarla en lo local. Para tratar de subsanar dicho déficit se realizaron varias reformas electorales<sup>59</sup> en su mandato. Sin embargo, el tema de la reforma política al convertirse en bandera de la oposición el regente de ese momento, Manuel Camacho Solís, convocó en abril de 1992 discutir sobre el devenir del DF. Mientras la oposición planteó la creación Estado 32 la postura oficial era flexibilizar el régimen. Por ello nueve representantes de la ARDF y algunas organizaciones como Alianza Cívica convocaron a un “plebiscito”, en el cual la mayoría estaba de acuerdo por el Estado 32, elegir democráticamente a los gobernantes y contar con un poder legislativo local. Dicho plebiscito no tuvo consecuencias legales pero funcionó como presión al gobierno para que abriera más los canales de participación. De tal forma que la reforma constitucional de 1993<sup>60</sup> estableció la facultad del Congreso de expedir y reformar el *Estatuto de Gobierno* una figura parecida a una Constitución local, y el próximo Jefe de Gobierno lo elegiría el presidente de entre el partido que más asambleístas tuviera en la ARDF pudiendo elegir entre

---

<sup>56</sup> Pablo Javier Becerra Chávez, “De la posrevolución a nuestros días, 1928-2003” en Emmrich, Gustavo Ernesto (coord.) (2005), *op. cit.*, pp. 319-320.

<sup>57</sup> Estaría integrada por 40 representantes electos por principio de mayoría relativa y 26 electos por el principio de representación proporcional.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 321.

<sup>59</sup> La reforma electoral de 1989 que dentro de las modificaciones más importantes son las siguientes se elaboro el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la creación del Instituto Federal Electoral aún con un fuerte control gubernamental, la creación del Tribunal Federal Electoral y la modificación de la “clausula de gobernabilidad” tanto en la Cámara de Diputados como en la ARDF.

<sup>60</sup> En lo referente del ámbito federal se realizaron cambios fundamentales: a) se eliminó la clausula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados; b) la creación de los Senadores de primera minoría; c) la desaparición de la autocalificación del Congreso de la Unión quedando el Tribunal Electoral como última instancia; y d) la introducción del observador electoral.

asambleístas, senadores y diputados federales para Jefe del DDF, se le ampliaron las facultades a la ARDF entre ellas la aprobación del presupuesto de egresos, revisar la cuenta pública y legislar en el ámbito local en los términos que las leyes lo determinen. Los anteriores cambios demostraban que el PRI estaba dispuesto a ceder con respecto a las facultades de un órgano casi legislativo, pero no a la elección directa del Jefe del D.D.F., la fórmula ingeniosa para elegir al próximo Regente no se llevó a cabo por que se reformó la ley en 1996.

Ya con nuevas facultades la Asamblea de Representantes del Distrito Federal aprobó la primera Ley de Participación Ciudadana (LPC) en la demarcación en 1995. En ella se exponen los tipos de mecanismos para mejorar la comunicación entre los ciudadanos y la administración pública, siendo los siguientes: los Consejos Ciudadanos; la audiencia pública; la difusión pública; la colaboración ciudadana; la consulta vecinal; las quejas y denuncias; los recorridos periódicos del delegado; y los órganos de representación vecinal por manzana y por colonia<sup>61</sup>. Dentro de todos ellos los Consejos Ciudadanos fueron los que más importancia se les dio ya que serían elegidos por medio del voto y tendrían importantes funciones.

Los Consejos Ciudadanos los definía la ley como órganos de representación vecinal y de participación ciudadana que intervendrían en su calidad de ciudadanos bajo la identidad de vecinos para monitorear la calidad de los servicios públicos recibidos en su localidad. Los Consejos Ciudadanos fueron a nivel delegacional, es decir, por cada delegación se formó un Consejo, el número de los integrantes varió de acuerdo al número de habitantes de cada delegación<sup>62</sup>, sin embargo el número de integrantes de los Consejos era limitado en comparación con la cantidad de habitantes, la mayoría de los vecinos no se sentían representados por ellos.

Otro tema importante fue el método de elección para ser consejeros. Si bien fueron electos por medio del voto de sus vecinos, el problema fue el registro de las fórmulas, ya que para poder participar en la elección se debía contar el 4% de los vecinos residentes inscritos en el padrón federal electoral, apoyando el registro de la fórmula, empresa que ningún ciudadano común podía cumplir por ello se tuvo desde el principio la participación de los partidos en esta elección “ciudadana”.

Las funciones que les fueron conferidas a los Consejos son las siguientes: a) los Consejeros podrán realizar gestiones de manera individual para satisfacer las necesidades de su localidad; b) la aprobación de los Planes Operativos Anuales (POA) de las delegaciones; c) podrán solicitar a

---

<sup>61</sup> José María Serna (1995) “Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal”, [en línea], México, *Anuario Jurídico Nueva Serie*, Dirección URL= <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2112/15.pdf>, [consulta: 2 de agosto de 2012].

<sup>62</sup> “1.-Hasta por los primeros 100 000 habitantes de la delegación habría 15 consejeros; 2.- Por cada 50 000 habitantes que excedan de la cantidad a que se refiere la fracción anterior, habría un consejero, y 3.- En todo caso, a cada delegación correspondería por lo menos 15 consejeros”. Artículo 122 del EGFG, derogado por decreto del 22/11/1996, citado por, Roberto Mellado (2001), *op. cit.*, p. 94.

comparecer a los servidores públicos; d) supervisar las acciones de los delegados; e) intervenir en el POA los cambios de uso de suelo<sup>63</sup>; f) sugerir calendarios para las inspecciones en materias de establecimientos mercantiles, construcciones y edificaciones<sup>64</sup>. Como se puede observar las atribuciones del Consejo Ciudadano la mayoría se basan en sugerir, evaluar o gestionar, sin embargo, el hecho de aprobar el POA delegacional e incidir en el cambio de uso de suelo fue un avance significativo.

Pese a ello dada esta estructura derivada del Estatuto de Gobierno y de la LPC los Consejos Ciudadanos al no tener facultades legales con carácter vinculatorio frente al Jefe Delegacional siguió en la misma lógica cognoscitiva de “hacer saber” que los mecanismos de participación ciudadana anteriores. Pese a ello si existió una gran ventaja frente a la antigua organización y es que se le otorgaron ciertos recursos de negociación a los Consejos Ciudadanos como las atribuciones de aprobar el POA y el de ser tomados en cuenta en el cambio de usos de suelo. Por lo tanto, se observa que se amplía la capacidad de negociación del órgano de participación ciudadana, comparándola con la anterior estructura pasando de la interfaz de contribución a la interfaz comunicativa, lo cuál revela una ampliación en la intervención pública además de la obligatoriedad del gobierno para informar y tomar en cuenta a los Consejos Ciudadanos. Pese a significar un avance, los Consejos Ciudadanos no funcionaron de manera adecuada por varios intentos de deslegitimarlos, desde los partidos de oposición que estaban en contra que se les negara participar en dichos espacios, pero principalmente por el proceso de registro de las planillas ya explicado.

Ahora, es importante analizar el instrumento llamado “Consulta Vecinal”, ya que para el presente Presupuesto Participativo será clave en el proceso. En dicha legislación se plantea como un instrumento para emitir opinión y proponer soluciones a las problemáticas comunes o plantear las necesidades o intereses de la comunidad. La Consulta Vecinal solo podía ser convocada por el Delegado o por el Consejo Ciudadano de la delegación en cuestión, y los resultados de la consulta no eran vinculatorios sino que servirán como un elemento más para la toma de las decisiones del delegado.

La Consulta Vecinal podía ser dirigida a toda la demarcación, a los sectores económicos que ahí se asienten o sólo a un área habitacional específica dentro del perímetro delegacional<sup>65</sup>. En la ley

---

<sup>63</sup> **Artículo 135.-** La ley establecerá la instancia o instancias así como los mecanismos pertinentes para resolver aquellos casos en que la aprobación de los Consejos de Ciudadanos respecto de los programas para las delegaciones, en materia de uso del suelo, se estimen por la autoridad delegacional que no son congruentes ni complementarios con el programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, de conformidad con el artículo 119 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Ley de Participación Ciudadana de 1995

<sup>64</sup> Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (1995), [en línea], publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 1995, Dirección URL= [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4875345&fecha=12/06/1995](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4875345&fecha=12/06/1995), [consulta: 30 de agosto del 2013].

<sup>65</sup> José María Serna (1995), *op cit*.

se establece que en la consulta se puede proponer al delegado proyectos en los siguientes temas: calidad y mejoramiento de los servicios públicos; equipamiento y mejoramiento urbano; mejoramiento de la vialidad, transporte y seguridad pública; programas culturales, recreativos y deportivos; y sobre temas metropolitanos<sup>66</sup>. Es importante mencionar que en el artículo 24, fracción I estipula que la Consulta Vecinal puede “proponer la atención de problemas prioritarios, a efecto de que, tomando en cuenta la previsión de ingresos y de gasto público, puedan ser considerados en la elaboración del proyecto de presupuesto por la Delegación respectiva”<sup>67</sup>, indudablemente es un antecedente directo al actual presupuesto participativo, ya que une la participación ciudadana con el presupuesto público. Sin embargo cabe mencionar que no se tiene registro de que en el periodo en que se mantuvo vigente la ley se haya realizado alguna Consulta Vecinal en el DF.

#### *Ley de participación ciudadana 1998: los Comités Vecinales*

Al tomar posesión el Lic. Ernesto Zedillo como Presidente de la República en 1994, una de sus primeras acciones fue convocar al “Acuerdo Político Nacional” a todas las fuerzas políticas y sociales para “terminar de construir, de una vez por todas, la democracia en México”<sup>68</sup>. Con sus idas y vaivenes se llegó a realizar el 1° de noviembre de 1995, donde se acordó una mesa dedicada a la Reforma Política del D.F., la postura de los partidos políticos fue la siguiente:

El PRI aceptó con el PAN y PRD la elección directa por medio del voto del Jefe de Gobierno del D.F. y la ampliación de facultades de la ARDF, el PRD quería ir más allá proponiendo que fuera parte del Congreso Constituyente para que fuese capaz de emitir una Constitución propia del D.F., propuesta que no pasó. El punto que tuvo más conflicto eran las modificaciones a las delegaciones, la oposición estaba de acuerdo con la elección directa de los jefes delegacionales, sin embargo, el PAN proponía cabildos en lugar de los Consejos Ciudadanos, el PRD mantenía su propuesta de la municipalización de las delegaciones, mientras el PRI sostenía sólo que la Asamblea ratificara a los delegados, por ello ante la falta de consenso en lo local se resolvió en el Congreso de la Unión, resolviendo a favor del PRI<sup>69</sup>.

Al final se aprobó la elección directa por voto libre y secreto del Jefe de Gobierno, la creación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la elección directa de los Jefes de las Delegaciones políticas. Sin embargo, aún se conserva la intervención del gobierno federal y el Congreso de la Unión en la demarcación, por citar algunos ejemplos, la ALDF no puede aprobar una Constitución propia y no puede intervenir en la creación de nuevos Estados partes de la Federación, del mismo modo no tiene la capacidad para aprobar la deuda pública ni los montos de endeudamiento. Y los

<sup>66</sup> Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (1995), *op. cit.*

<sup>67</sup> *Idem.*

<sup>68</sup> “Compromiso para un Acuerdo Político Nacional”, revista voz y voto, México, febrero, 1995, pp. 50-55, citado por Oziel Serrano (2001) *La reforma política del Distrito Federal*, México, Plaza y Valdés-CENAM, p. 249.

<sup>69</sup> *Ibidem*, pp. 286-287.

Jefes Delegaciones a pesar de que se eligen de forma democrática no existe un sistema de contrapeso a su gestión y decisión.

De esta forma en 1997 los ciudadanos del Distrito Federal eligieron después de años de negación de sus derechos políticos locales, a diputados locales y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Cuauhtémoc Cárdenas ganó la jefatura de Gobierno y la composición de la primera ALDF fue la siguiente, por el principio de mayoría relativa el PRD ganó 38 diputados y el PAN 2, mientras que por el principio de representación proporcional se le otorgaron 11 diputados al PRI, 4 al PVEM, y 1 cada uno al PT y al Partido Cardenista.

Con esa conformación política en el ALDF, aprobó la segunda Ley de Participación Ciudadana en 1998. Esta segunda ley, según Roberto Mellado fue menos deficiente y se dirigía a abrir espacios de participación en la gestión urbana así como su evaluación. Mantuvo los mismos mecanismos (consulta vecinal, colaboración ciudadana, unidades de quejas y denuncias, difusión pública, audiencia pública y los recorridos del delegado) de la ley previa, añadió mecanismos de democracia directa (plebiscito, referéndum e iniciativa popular), además de incluir a la Red de Contraloría Ciudadana como instrumento de participación ciudadana. El punto central fue la sustitución de los Consejos Ciudadanos por Comités Vecinales, basándose en el argumento de la nula representatividad y comunicación que tuvieron los ciudadanos con los dichos consejos, ya que al menos eran 15 personas representaban a los ciudadanos de toda una delegación. Por ello se estableció una nueva organización horizontal, más cercana a la ciudadanía para facilitar su participación a una escala más cerca a la población, a una escala por colonia.

Los Comités Vecinales se establecían como órganos de representación vecinal en cada colonia, pueblo barrio o unidad habitacional, sus funciones se redujeron a supervisar y evaluar los servicios públicos, representar los intereses de la comunidad y gestionar las demandas de la misma, de tal forma que la ley no les otorgó facultades vinculatorias ni la capacidad de incidir en la toma de decisiones del Jefe Delegacional. El diseño va en dirección a un sistema de recolección de quejas y demandas de parte de la ciudadanía, pero al no especificar los mecanismos ni las responsabilidades de autoridades no se especificó el proceso en sí y por lo tanto no existe una forma de evaluar dicha interacción. Este tipo de mecanismos se encontraba en una interfaz de contribución de la Sociedad civil al Estado proporcionándole información sobre las necesidades, siendo una comunicación unidireccional donde la atención de las demandas mantenían una alta discrecionalidad por parte del gobierno ya que no existía un proceso de diálogo de rendición de cuentas, sumando a que dichos Comités Vecinales no se tomaron en cuenta en la planeación de la delegación ni del gobierno central. Pese a ello la ley establecía que los Comités Vecinales podían participar realizando un diagnóstico de las necesidades de su colonia para que pudiesen ser tomado en cuenta en la elaboración del presupuesto de la delegación, constituyendo otro

antecedente del presupuesto participativo, sin embargo no se llevó a cabo mientras estuvo vigente la presente ley.

Comparando los Comités Vecinales y los Consejos Ciudadanos, se puede observar sus virtudes y defectos. El hecho de que los Consejos Ciudadanos fueran a nivel delegacional hacía que la población de la delegación no se sintiera parte de la organización, esto es que estaban muy alejados de los problemas de toda la delegación, a pesar de ello tenían la capacidad para negociar los planes de desarrollo o el cambio de uso de suelo. Por otra parte los Comités Vecinales al ser una organización basada en las colonias se acercaron los órganos de representación vecinal a los ciudadanos, fragmentando las demandas a un nivel donde no detentaban capacidad para negociar con la delegación, es decir, con la nueva organización se perdió cierta capacidad de negociación que ostentaba el modelo previo, por ellos los gobiernos no tomaron en cuenta a los nuevos comités.

A pesar de que la nueva ley era limitativa existe un estudio que evalúa dicho ejercicio ciudadano por medio de la observación participante del investigador, Sergio Zermeño llegando a las siguientes conclusiones:

- Las elecciones de los comités vecinales legalizaban los cacicazgos locales, sin abrir propiamente los espacios a todos los ciudadanos.
- Los ciudadanos en lugar de asociarse y enfrentar juntos las demandas o la gestión simplemente le trasladan esta responsabilidad al Comité Vecinal, y sí el comité no resuelve entonces pierde la confianza ante los vecinos. No esta generando mayor participación y responsabilidad pública de los ciudadanos.
- La nula capacidad de negociación de los Comités los orilla a aliarse a formas verticales y partidarias, situación que se pretendía eliminar.<sup>70</sup>

La experiencia de Zermeño es enriquecedora porque expone el real interés de la ciudadanía por participar en los asuntos públicos, pero también da cuenta de las limitaciones de tiempo y recursos de los mismos Comités Vecinales, sumado a las limitadas facultades que tuvieron, sin embargo fue importante para comprender el fenómeno analizar sus fallas para no repetirlas en las próximas reformas a la ley.

En la ley de 1998 la Consulta Vecinal era definida como un medio por el del cual los ciudadanos y vecinos podían emitir opinión y formular propuestas de soluciones a los problemas de la comunidad. A diferencia de la ley previa la consulta sólo podría ser convocada por los titulares de las dependencias de la administración pública local, ya sea nivel delegacional o Distrito Federal, siendo un retroceso de acuerdo a la anterior ley porque los ciudadanos aunque sean parte de los

---

<sup>70</sup> Sergio Zermeño (2006) *op. cit.*, pp. 153-186.

Comités vecinales no tienen la facultad de convocarla. Por otro lado establecía que la consulta podría ser directa, por medio de encuestas y de otros medios que determinarían la convocatoria de la misma. Los resultados de la misma no tendrían carácter vinculatorio, sino que sería un elemento para tomar en cuenta en la decisión de los gobernantes. Por lo que la Consulta Vecinal se posicionó como un instrumento en la lógica cognoscitiva en la interfaz de contribución, nivel más elemental de participación ciudadana, se llevó a cabo cinco veces mientras estuvo vigente la ley (Tabla 2.1); sin embargo, el hecho de que el mismo gobierno la organizara con una metodología cuestionable se detecta el uso de mecanismo de participación ciudadana para legitimar decisiones previamente ya tomadas, además de la nula consecuencia legal de las mismas no se tomó en cuenta el interés de la ciudadanía que participó en dichos esfuerzos.

TABLA 2.1.- EJERCICIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA REALIZADOS CON LA LPC APROBADA EN 1998.							
Proceso	Instrumento	Instancia organizadora	Fecha	Año	Lista nominal	Participación	%
Comités vecinales	Elección	IEDF	4 julio	1999	6 036 486	573 521	9.5
Aplicación del horario de verano	Consulta Ciudadana (telefónica)	GDF e IFE	24 y 25 de febrero	2001	6 352 203	318 204	5.0
Aumento de la tarifa del metro	Consulta Ciudadana (telefónica)	GDF	24 y 25 de noviembre	2001	6 352 203	47 835	0.75
Construcción de segundos pisos	Plebiscito	Convocó el GDF y organizó el IEDF	22 de septiembre	2002	6 336 261	420 536	6.6
Permanencia del cargo del Jefe de Gobierno	Consulta Ciudadana (telefónica)	GDF	8 de diciembre	2002	6 500 000	691 619	10.6
Consulta Verde	Consulta Ciudadana	GDF (el IEDF sólo brindó asesoría técnica)	29 de julio	2007	7 199 000	274 500	3.8
Consulta Energética	Consulta Ciudadana	GDF (el IEDF sólo brindó asesoría técnica)	27 de julio	2008	7 320 170	826 028	11

Fuente: elaboración propia en base de un cuadro Elaborado por la Dirección Ejecutiva de participación ciudadana del IEDF, con base en un formato planteado por Elvia Leticia Amezcua Fierros en la tesis doctoral UAM, *Plebiscito y referéndum en el camino de la democracia mexicana. El caso del Distrito Federal*; citado por IEDF (2012), "Instrumentos de participación ciudadana, requisitos de procedencia y desarrollo", *Temas de participación ciudadana en el Distrito Federal núm. 7* cuadernillos en apoyo para la capacitación de los Comités Ciudadanos y consejos de los pueblos.

A modo de redondear el presente apartado se puede decir que durante el periodo del partido hegemónico, en la capital se utilizaron distintas figuras de participación ciudadana como una pantalla para subsanar la inexistencia de las instituciones políticas democráticas locales, es por ello, que durante los debates sobre la Reforma Política del D.F. venía tras de sí un debate sobre los mecanismos de participación ciudadana; de forma que podemos establecer que en el D.F. la

participación ciudadana esta pensada para llenar los vacíos institucionales donde no podía llegar la reforma política<sup>71</sup>.

De lo anterior se derivan que se llegue a confundir en la capital las materias de la reforma política y lo relativo a participación ciudadana, cuestión que trae como consecuencia que ambas se vicien. Para comprender el punto es preciso recordar que las materias son diferentes mientras la reforma política se debe acotar a diseñar mecanismos de pesos y contrapesos institucionales para controlar el poder de una forma democrática, de tal forma que serían los partidos políticos y los profesionales de la actividad los encargados de movilizar y accionar dichos mecanismos en su lucha legítima por el poder y los votos. Por otra parte, la materia de participación ciudadana, como se mencionó en el primer capítulo, es resultado de la interacción de la Sociedad Civil que quiere influir en ámbito del Estado, pero en este espacio los actores son los ciudadanos que tienen como interlocutores a gobiernos, ya no a actores partidistas, sino a funcionarios públicos en beneficio de la comunidad. Esta confusión de materias y la falta de mecanismos de control, trae como consecuencia, por un lado, los partidos políticos identifican a los órganos o espacios de participación ciudadana como arenas políticas donde es posible beneficiarse en su lucha por obtener el poder, de forma que partidizan dichos espacios, y como consecuencia los ciudadanos desconfían de los mismos mecanismos al observar que estos espacios se guían más en la arena política-partidista que en la pública-gubernativa.

Ahora por esa misma confusión, la participación ciudadana principalmente se enfoca en representar al territorio, como los Consejos Ciudadanos que funcionaban como un contrapeso al poder del Jefe Delegacional, simulando un cabildo. Por ello cuando se dieron de baja estas figuras y fueron sustituidas por los Comités Vecinales se dijo que era un retroceso porque las nuevas figuras no tenían el peso suficiente para contrarrestar el poder del delegado, pero era una estrategia adecuada para acercar los órganos de participación a los ciudadanos, ya que el objetivo principal de una ley de dicha materia es precisamente acercar los mecanismos de participación a la ciudadanía en general para incentivar mayor inclusión de los ciudadanos en la construcción de su Ciudad.

Al revisar las Leyes de Participación Ciudadana anteriores se identifica que se han limitado a una relación comunicativa, más no cogestiva, es por ello que los instrumentos de participación ciudadana se dirigen a constituir un sistema de quejas, siendo el paso más elemental de participación ciudadana. Sumando a que el diseño derivado de ambas leyes no permite una evaluación ni de la participación de los ciudadanos ni de la voluntad política para acercarse a los gobernados, de esta forma, sin datos o indicadores no se puede decir que dichos esfuerzos hayan creado espacios de participación ciudadana eficaces ni que hayan brindado la oportunidad a los

---

<sup>71</sup> Carlos Martínez (2005) *op. cit.*, p. 359.

ciudadanos de incidir en el ámbito público. Pese a lo anterior, es preciso recordar que cada esfuerzo participativo revela un interés de la ciudadanía en acercarse al gobierno, falta que éste último trabaje en consecuencia de manera constante con la ciudadanía para hacer funcionar los espacios de participación ciudadana y en medida de ello profundicen sus facultades en la dinámica social.

## **2.2.- Ejercicios de Presupuestos Participativos en el D.F. antes de su legislación en el 2010**

La experiencia de Porto Alegre impulsó a los presupuesto participativos en el todo el mundo, de hecho se han tenido registro de experiencias en la mayoría de los continentes. La Ciudad de México no se quedó atrás en tratar de realizar un esfuerzo como ese, la primera experiencia se dio en la delegación Tlalpan en el periodo 2000-2003, precedente importante porque fue la primera ocasión en la que los ciudadanos votaron para elegir a sus Jefes Delegacionales, además el proyecto ganó un reconocimiento por parte del CIDE por su innovación gubernamental. Otro intento fue de la delegación Cuauhtémoc en el periodo posterior según un estudio de Cabannes<sup>72</sup>, pero no existen datos para poder analizarlo de una forma más profunda. El último ejercicio que se realizó antes de la legislación actual, fue en la delegación Iztapalapa fungiendo como Jefa Delegacional Clara Brugada con el programa “*Obras son amores en tu comunidad. Presupuesto Participativo Iztapalapa (2010)*”. Evaluando los dos casos en donde existen datos disponibles para el análisis, Iztapalapa y Tlalpan, se estudiarán los diseños y los resultados de ambos ejercicios retomando las variables diferenciadoras de Cabbanes. Teniendo en cuenta que el objetivo principal de revisar dichos antecedentes es conocer los problemas derivados de la ejecución y sus resultados, ya que se podrá vislumbrar a través de dichas experiencias zonas de oportunidad y defectos de los procedimientos debido al diseño dada la condición jurídica del Distrito Federal que se podrán retomar al analizar el actual presupuesto participativo.

Los datos obtenidos para analizar el caso de Tlalpan se recopilaron de dos Tesis de Maestría que estudiaron el caso<sup>73</sup>, sin embargo, para el caso de Iztapalapa al no despertar la curiosidad académica y opacado por la puesta en marcha del mecanismo a nivel Distrito Federal no existe un estudio específico, por lo que se procedió a realizar solicitudes de información a la delegación vía el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal en su modalidad de internet (<http://www.infomexdf.org.mx/>) para que informará las cantidades, el procedimiento y los resultados del programa, por lo que se cuenta sólo con la información oficial.

---

<sup>72</sup> Yves Cabannes (2004) *Presupuesto participativo y finanzas locales, op. cit.*

<sup>73</sup> Edith Elvira Kuri (2004) “*Izquierda, participación ciudadana y democracia, hacia un presupuesto participativo en Tlalpan. Un estudio de caso*”, Tesis de Maestría en Estudios Políticos y Sociales, UNAM- FCPyS; María Isabel García (2005) “*La participación ciudadana en la distribución del presupuesto en los gobiernos locales de Porto Alegre y Tlalpan*”, Tesis de Maestría en Estudios Latinoamericanos, UNAM-FCPyS.

## 2.2.1.- “Hacia un presupuesto participativo” de Tlalpan (2000-2003)

En el año 2000 por primera vez después de la desaparición del municipio libre los ciudadanos defenidos pudieron elegir por medio del voto a los Jefes Delegaciones, cabe mencionar que las delegaciones distan mucho de ser un municipio libre, sin embargo ya representan un avance su existencia. El Jefe Delegacional ganador en Tlalpan en 2000 fue el Dr. Gilberto López Rivas, quien desde la campaña política comenzó a estructurar su proyecto llamado “Hacia un Presupuesto Participativo” (HPP), definiéndolo como:

[...] un instrumento para la planeación de las acciones de gobierno y para la participación y la práctica ciudadana; el presupuesto participativo es un instrumento de acompañamiento de las políticas públicas en el que intervienen diversos actores: legisladores, funcionarios públicos de diferentes niveles y los habitantes de una zona o región<sup>74</sup>.

A pesar que en el *Manual de apoyo* sobre el HPP establecía que se podría a discusión la definición de obras públicas, los servicios urbanos y los proyectos de desarrollo social a consideración de los ciudadanos, en los hechos sólo se enfocaron en las propuestas de obras públicas. De esta forma se podría presentar un proyecto sobre las siguientes temáticas: 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 y puente peatonal<sup>75</sup>. El proyecto “Hacia un presupuesto participativo” al principio era de ocho pasos, para el segundo y tercer año se redujeron a tres etapas fundamentales, como se puede apreciar en la siguiente tabla 2.2, posteriormente se explicará a detalle cada paso.

HPP-2001			HPP-2002			HPP-2003		
Etapas	Acciones	Periodo	Etapas	Acciones	Periodo	Etapas	Acciones	Periodo
1a	Mesas informativas y preparación de propuestas	22 junio-1 julio	1ª	Información, capacitación y asesoría para elaboración de propuestas	7 al 26 julio	1ª	Información, capacitación para la elaboración de propuestas	7 abril-9 mayo
2ª	Asesoría permanente	24 jun-19 jul						
3ª	Talleres para la construcción de propuestas	25 junio-15 julio						
4ª	Recorridos de monitoreo	16 julio-27 julio						

<sup>74</sup> Gobierno del Distrito Federal, Jefatura Delegacional de Tlalpan, *Programa de Construcción por obra*, México, 2001, p. 3, citado por Edith Elvira Kuri (2004), *op cit*, p. 125.

<sup>75</sup> María Isabel García (2005), *op. cit.*, p. 145.

5ª	Entrega de propuestas	13 julio-20 julio						
6ª	Votación en las urnas	28 julio-5 agosto	2ª	Votación en urnas y difusión de los resultados	10 agosto-11 agosto	2ª	Votación en urnas y difusión de resultados	31 mayo- 5 junio
7ª	Asambleas informativas	11 agosto-19 agosto						
8ª	Difusión del POA-2002	Nov 2001-enero 2002	3ª	Difusión del POA-2003	Sep2002-enero 2003	3ª	Difusión del POA-2004	

Fuente: María Isabel García (2005) *“La participación ciudadana en la distribución del presupuesto en los gobiernos locales de Porto Alegre y Tlalpan”*, Tesis de Maestría en Estudios Latinoamericanos, UNAM-FCPyS, p. 143.

a) Primera etapa: Información, capacitación y asesoría para elaboración de propuestas

La primera puesta en marcha del HPP se colocaron mesas informativas en cada sección electoral para dar a conocer el proyecto y su funcionamiento, en los demás ejercicios se procedió a colocar las mismas pero en lugares públicos. Posteriormente en el primer ejercicio se efectuaron 33 talleres para aquellos ciudadanos interesados en profundizar el proceso del HPP, sobre todo los requisitos que debían cumplir los proyectos registrados sobre los criterios técnicos; en dichos talleres se eligieron los equipos de monitoreo, uno por cada zona territorial en que estaba dividida la delegación. Los equipos de monitoreo se concibieron como espacios de participación ciudadana que tenían como función vigilar y dar seguimiento a las obras que están planeado realizarse de acuerdo al POA en su zona territorial<sup>76</sup>, y cada zona territorial tenía su propio equipo de monitoreo que fueron los mismos que participaron los tres años siendo variables la participación de los ciudadanos en los talleres.

Después de constituirse los equipos de monitoreo realizaron recorridos por toda la delegación con el fin de comprender las necesidades más globales de la población. Posteriormente se recibieron las propuestas sobre obras públicas, podían proponer comités vecinales, organizaciones sociales o ciudadanos individuales. La Dirección General de Obras de Tlalpan junto con los equipos de monitoreo discriminó las propuestas recibidas basándose en criterios técnicos o en la amplitud de beneficio social que traería la obra, al final la Dirección General de Enlace Territorial fue la que elaboró las boletas para cada unidad territorial con los proyectos seleccionados. La participación ciudadana en el registro de proyectos fue en 2001 de 8,234; en 2002 de 6,027; y finalmente en 2003 de 2,110; se observa una disminución drástica en esta fase de participación, sin embargo se mantiene el interés ciudadano de probar los nuevos mecanismos participativos.

<sup>76</sup> La delegación Tlalpan estaba dividida en cinco zonas territoriales para ser más eficientes y eficaces; son las siguientes: Centro de Tlalpan, Villa Coapa, Padierna-Miguel Hidalgo, Ajusco Medio y Pueblos.

b) Segunda etapa: Votación en urnas y difusión de los resultados

En el primer año se instalaron 350 casillas de votación, una en cada sección electoral; los ciudadanos debía votar la obra que fueran más urgentes en su colonia, de esta forma las siete obras más votadas serían las que se llevarían a cabo en cada Unidad Territorial. La participación en la votación de los proyectos prioritarios fue la siguiente: en el 2001 votaron 11,472 ciudadanos; en 2002 fueron 18,993; y finalmente en 2003 participaron 18,073<sup>77</sup>, con lo que podemos constatar que fue en aumento la participación en la etapa de las votaciones, pero en la etapa de la presentación de las propuestas fue en disminución año con año. Pasadas la votación para hacer público los resultados de las mismas en el primer ejercicio se realizaron asambleas para informar las obras más votadas, mientras los años posteriores se dieron a conocer los resultados por medio de carteles informativos.

c) Tercera etapa: Difusión del Programa Operativo Anual de la delegación Tlalpan.

Basándose en los resultados de las votaciones se elaboró el anteproyecto del POA, con la aprobación del Jefe Delegacional; se mandaba a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal donde revisaban los topes y directrices que dicha secretaría había formulado, si en el proyecto se identificaban errores regresaba a la delegación para su corrección; ya corregido en su caso el POA regresaba a la Secretaria para incluirlo en el "Programa Operativo de la Administración Pública del Distrito Federal" que el Jefe de Gobierno manda a la ALDF, para su aprobación. Como se puede observar son bastantes filtros que abren la posibilidad de que los acuerdos tomados entre los ciudadanos y el gobierno delegacional sean cambiados por actores externos. Una vez aprobado por la ALDF en el proceso del 2001 se publicó un cuadernillo del *Programa de Construcción por Obra*, en el que se detalló las obras que se iban a realizar, dando paso a la formación de los Comités Ciudadanos de Seguimiento de Obras, quienes vigilarían la correcta aplicación de los recursos públicos, sin embargo, dicho objetivo no pudo ser alcanzado ya que no tenían ninguna facultad que obligase tanto a la delegación como a los servidores públicos para brindarles información certera sobre el proceso de ejecución ni algún efecto administrativo por su evaluación, haciendo nula su injerencia en el proceso. Un punto a resaltar en este paso es la cantidad de recursos públicos destinado para el HPP, el recursos fue una parte designada a la Dirección General de Obras y Servicios, del total destinado para dicha dirección sólo el 36% fue destinado para el HPP; posteriormente en 2002 aumentó a 63%<sup>78</sup>.

En el 2003 los equipos de monitoreo de todas las zonas conformaron un Consejo Ciudadano con el objetivo de discutir de forma más amplia la problemática de la delegación a partir de temas específicos más que proyectos. Sin embargo el ser creado a los finales de la administración delegacional no se llevaron a cabo los acuerdos generados de dicho ejercicio.

---

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 149.

<sup>78</sup> Edith Elvira Kuri (2004), *op. cit.*, p. 132.

El proceso “Hacia un presupuesto participativo” en Tlalpan fue un buen ejercicio para tratar de implementar un Presupuesto Participativo de la Ciudad, a pesar del status jurídico “suis generis” que posee. Al hacerlo dejó un precedente para tratar de implementar este mecanismo de participación ciudadana, se refleja la voluntad política de abrir espacios para los ciudadanos y compartir las decisiones, al mismo tiempo que evidenció los problemas de decisión de la misma delegación que pueden ser retomados para próximos ejercicios.

Por el lado de la ciudadanía, según una encuesta realizada tanto a los ciudadanos como a los equipos de monitoreo reveló que aunque no se incrementó la confianza y transparencia en el manejo de los recursos delegacionales del HPP, tampoco se consideró que los recursos fueran ejercidos de forma autoritaria, corrupta o clientelar. Por otro lado los equipos de monitoreo tenían una visión más positiva del ejercicio, ya que ellos si consideraron que fue transparente y confiable el proceso<sup>79</sup>, esto demuestra la importancia del involucramiento de los ciudadanos en los ejercicios participativo.

En cuanto a sus deficiencias el proceso sufrió las limitantes jurídicas y las pocas facultades de la delegación, por lo que sus acciones llegan a tener poco impacto. Por otro lado, al aprobarse el presupuesto delegacional por la ALDF siendo revisado por la Secretaria de Finanzas, es un camino tan largo que existe la posibilidad que las decisiones tomadas entre los ciudadanos y el gobierno tlalpense no se respeten.

Tanto Edith Elvira Kuri como María Isabel García encontraron problemas dentro de la administración pública delegacional por dos cuestiones. La primera más superficial y de coordinación entre las Direcciones Generales, ya que la de Obras Pública peleaba que otras direcciones le habían quitado sus funciones, específicamente la de Enlace Territorial, y que el HPP era una imposición a su área<sup>80</sup>. El segundo problema era mucho más profundo, ya que una parte de los integrantes del equipo delegacional veía al HPP como un medio para capitalizarlo en beneficios político-electorales, es decir, tenían una visión partidaria del proceso; mientras que otra parte no estaba de acuerdo con ello y pensaba que el HPP era un proyecto a largo plazo para revitalizar la participación y gobernar de una forma diferente aunque no sea redituable políticamente a corto plazo<sup>81</sup>.

Otro problema relacionado con lo anterior fue la partidización de los Comités Vecinales que aún trabajaban, esto ocasionó fricciones con la administración delegacional por cuestiones políticas, sumado a que varios actores políticos trabajaron tras bambalinas. Este hecho explica Edith Kuri se

---

<sup>79</sup>María Isabel García (2005), *op. cit.*, p.168.

<sup>80</sup> Edith Elvira Kuri (2004), *op. cit.*, p. 139.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 137.

debe a que los actores políticos están acostumbrados a utilizar las necesidades de la población, gestionarlas y capitalizarlas para su beneficio, en otras palabras el clientelismo político en la demarcación es una práctica habitual y eso se refleja en el HPP.

Otra cuestión que llama la atención fue la poca transparencia y rendición de cuentas del ejercicio, ya que cuando se hizo público las obras a realizarse fue por medio de volantes y sólo decía que en esa zona territorial se invertirían ciertos recursos por medio del HPP, sin especificar los montos y los conceptos en los cuales se gastarían los recursos. Tampoco se abrió un espacio más estable para la rendición de cuentas después de haberse aprobado el presupuesto y vigilar tanto la ejecución de las obras, en otras palabras, los comités de seguimiento de obra no funcionaron porque no tenían facultades para ejercer un control y transparencia. Derivado de lo anterior las capacitaciones que recibieron los ciudadanos no tocaron los puntos cruciales de un presupuesto participativo, que es educar a los ciudadanos como se hace el presupuesto del gobierno, como se aprueba y el control de los recursos, puesto que los talleres se enfocaron en la metodología correcta para realizar el proyecto. Finalmente, el HPP al ser derivado de la voluntad del Jefe Delegación, el siguiente delegado no continuó el proyecto por considerarlo ineficaz.

### **2.2.2.- “Obras son amores en tu comunidad. Presupuesto Participativo” de Iztapalapa (2010)**

El 1° de Junio del 2010 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal las reglas de operación del programa, mismas que reseñan de forma rápida y precisa el calendario del proceso así como su ejecución. En ellas se establece como objetivo la distribución justa de los recursos públicos mediante un mecanismo transparente y democrático, al mismo tiempo generar un vínculo corresponsable entre la ciudadanía y el gobierno delegacional<sup>82</sup>; define al Presupuesto Participativo como

un instrumento de gestión local a través del cual se determinarán paulatinamente las prioridades de la comunidad, las demandas sectoriales, los criterios de asignación de fondos y el programa de inversión de la delegación, así como el control y evaluación sobre una parte de los recursos públicos a aplicar en el ejercicio 2010, generando un proceso conjunto de incidencia ciudadana en las políticas públicas y las decisiones del gobierno local y el fortalecimiento a la organización y participación de la gente<sup>83</sup>

De esta forma el gobierno iztapalapense ubica al Presupuesto Participativo como un medio para distribuir el presupuesto público en una forma equitativa y justa, además que abre la posibilidad de los ciudadanos de incidir en las políticas públicas de la delegación, al tiempo que se existiría un

---

<sup>82</sup> Gaceta Oficial del Distrito Federal, [en línea], 1ro de junio del 2010, Dirección URL=[http://www.consejeria.df.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/4c0488dc98135.pdf](http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4c0488dc98135.pdf), [consulta: 30 de agosto del 2013], p. 23.

<sup>83</sup> *Ídem.*

manejo más transparente de los recursos delegacionales, buscando a largo plazo una transformación en la cultura política de la ciudadanía. El monto destinado al programa fue de \$ 205, 150, 536.00, representando el 7% del presupuesto delegacional del 2010<sup>84</sup>. La distribución del dinero entre las 186 unidades territoriales fue de acuerdo a los siguientes criterios:

- a) Equidad: 100, 000, 000.00 se distribuyeron en partes iguales entre todas la Unidades Territoriales
- b) Población: 100, 000, 000.00 se distribuyo en proporción directa a la población de cada Unidad Territorial de acuerdo a los datos registrados en el conteo del 2005 del INEGI
- c) Compensación: 5, 150, 536.00 fue para compensar a las Unidades Territoriales que al sumar la aplicación de los anteriores criterios no alcancen la suma mínima de 800 mil pesos.

Los proyectos que los ciudadanos desearan inscribir tendrían que estar bajo los siguientes conceptos que se muestran en la siguiente tabla 2.3.

TABLA 2.3.- CONCEPTOS Y ACCIONES ESPECÍFICAS APROBADAS PARA SER PARTE DEL PROGRAMA "OBRAS SON AMORES EN TU COMUNIDAD. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2010"	
Concepto	Acciones
1.- Equipamiento social, cultural, recreativo, deportivo o comunitario y espacio público	1.1.-Construcción, rehabilitación, remodelación, mejoramiento de equipamiento social y cultural: Centros Sociales, Cívicos y comunitarios, Casas de Cultura, Foros al aire libre, Casas para Adultos Mayores y su equipamiento, Unidades Básicas de Rehabilitación, Bibliotecas, Museos Comunitarios; Áreas Comunes; ciber espacios y ludotecas. 1.2.- Construcción, remodelación, mejoramiento de equipamiento deportivo. 1.3.- Recuperación del espacio público: Áreas comunes, parques, jardines, camellones, plazas. 1.4.- Adquisición de mobiliario y equipamiento para equipamientos sociales y deportivos: Centros Cívicos, Casas de Cultura, Centros Comunitarios, Áreas Comunes, Parques y Jardines.
2.-Adquisición de predio para equipamiento social y creación de espacios públicos.	Únicamente en el caso de predios que cumplan requisitos de validación jurídica, técnica, normativa, financiera y social.
3.-Fortalecimiento de la Seguridad Pública	3.1.- Instalación de Alarmas de Emergencia. 3.2.- Adquisición de Patrullas 3.3.-Botones de Pánico
4.- Obras	4.1.- Banquetas y Guarniciones. Rampas. 4.2.- Alumbrado público 4.3.- Construcción de Muros de Contención y Escalinata 4.4.- Mejoramiento de áreas comunes y de donación de Unidades Habitacionales: impermeabilización, pintura, áreas verdes, cisternas, escaleras, andadores, estacionamientos.
5. Cuidado del Medio Ambiente	5.1.- sistemas alternativos de reciclaje de residuos sólidos, ahorro de agua y energía. Celdas solares en usos públicos 5.2.- Agricultura urbana, muros y techos verdes
Fuente: Gaceta Oficial del Distrito Federal, [en línea], 1ro de junio del 2010, Dirección URL= <a href="http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4c0488dc98135.pdf">http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4c0488dc98135.pdf</a> , [consulta: 30 de agosto del 2013], p. 25.	

<sup>84</sup> Delegación Iztapalapa (2010), Cuadernillo "Presupuesto Participativo. Obras son amores en tu comunidad", p. 4.

Los proyectos presentados por los ciudadanos pudieron ser de entre catorce posibilidades además de obra pública como banquetas y guarniciones, como expresó la convocatoria; lo cual dotó al procedimiento de mayor flexibilidad a diferencia del instrumento en Tlalpan, llama la atención por la innovación sobre todo el apartado de proyectos al cuidado al medio ambiente y el mejoramiento a las Unidades Habitacionales. Además más adelante la convocatoria señala que con respecto a los Barrios y Pueblos Originarios podrían utilizar cierta cantidad del recurso como un apoyo para el fortalecimiento de las tradiciones y festividades de los mismos adquiriendo cuestiones de logística como lonas, sillas, templetes, sonidos e iluminación. Las fases en las cuales se dividía el programa se puede visualizar en la siguiente tabla 2.4.

TABLA 2.4.- ETAPAS DEL PROGRAMA "OBRAS SON AMORES EN TU COMUNIDAD. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO IZTAPALAPA 2010"		
Etapa	Acciones	Periodo
1ra	Presentación y recepción de los proyectos ciudadanos	21 de mayo al 6 de junio 2010
2da	Análisis de la viabilidad de las propuestas	Sin datos
3ra	Asamblea Comunitaria del Presupuesto Participativo	21 al 30 de junio del 2010
Fuente: elaboración propia a partir de la información de la Gaceta Oficial del Distrito Federal, [en línea], 1ro de junio del 2010, Dirección URL= <a href="http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4c0488dc98135.pdf">http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4c0488dc98135.pdf</a> , [consulta: 30 de agosto del 2013], pp. 23-35.		

La primera etapa era la presentación de los proyectos ciudadanos antes las autoridades delegacionales, para agilizar el proceso la delegación instaló mesas receptoras de proyectos en cada Unidad Territorial en espacios públicos y fácilmente identificables los días 29, 30 de mayo y 5-6 de junio del 2010, sin embargo, los ciudadanos que quisieran registrar su proyecto directamente en la delegación podían hacerlo en la Coordinación de Participación Ciudadana. Los proyectos debían especificar en que rubro se encontraba el proyecto, el lugar, el tipo de acción y el monto estimado para llevarlo a cabo. El número de proyectos recibidos fue de 2862, siendo el promedio de proyectos presentados entre las Unidades Territoriales de 15 proyectos en cada unidad, además es importante observar la distribución de los proyectos entre los conceptos, ya que refleja las necesidades de la población desde la óptica ciudadana eligiendo como equipamiento social como la prioridad más urgente ya que se recibieron 1084 propuestas bajo dicho concepto, en segunda lugar fue el tema de la seguridad pública con 407 proyectos, el tercer lugar fueron proyectos para adquirir predios en beneficio de la comunidad con un total de 197, y finalmente la cuarta prioridad el concepto de medio ambiente con 60 proyectos<sup>85</sup>.

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 6.

La segunda etapa fue el análisis de la viabilidad de los proyectos ciudadanos por parte de la delegación. Ésta formó un Comité de Análisis de Viabilidad integrado por técnicos de las áreas de desarrollo delegacional, obra pública y desarrollo urbano, desarrollo social y seguridad pública. Dicho Comité dictaminó los proyectos de acuerdo a su viabilidad social, jurídica, técnica y financiera, siendo los dictámenes inapelables. De los 2862 se dictaminaron como no viables 299 ya que se encontraban fuera de los conceptos que la convocatoria había establecido, aceptando 2563 proyectos para ser incluidos en el programa.

En la tercera etapa se realizaron Asambleas Comunitarias del Presupuesto Participativo en cada Unidad Territorial, donde la mayoría de los ciudadanos eligió por medio de la cantidad de votos el proyecto que se llevaría a cabo en esa demarcación. Además se eligió entre los presentes la Comisión Ciudadana del Presupuesto Participativo con el objetivo de darle seguimiento a la decisión acordada por la asamblea

Al contrastar la información de la propia delegación entre los proyectos que tienen ejecutados en el programa contra el proyecto ganador registrado en el Acta de las mencionadas asambleas, se encontró que la delegación respetó al proyecto ganador en 149 Unidades Territoriales, cambiando de proyecto en las 37 restantes; este balance somero demuestra un compromiso de la Delegación para ejecutar de forma positiva el programa<sup>86</sup>. Más adelante se menciona una evaluación del proceso en una Asamblea Comunitaria pero no existen datos para confirmar que se llevaran a cabo dichas asambleas ni mecanismos de rendición de cuentas y transparencias más allá de la impresión del cuadernillo “Presupuesto Participativo. Obras son amores en tu comunidad”, en el cual sólo relata la ejecución del programa con datos generales en cada comunidad pero no especifica que se gastaron los recursos en cada unidad territorial.

### **2.2.3.- Diseño y resultado de los ejercicios de los Presupuestos Participativos de Tlalpan e Iztapalapa**

Los apartados anteriores fueron descriptivos para conocer el funcionamiento de cada uno, ahora es tiempo de analizar el diseño y resultados para ello se va a retomar las variables de Cabannes con el objetivo de comparar cada variable entre las dos experiencias. Es importante mencionar en este punto que los dos diseños son parecidos, ya que ambos se basaron en el registro de proyectos ciudadanos a ejecutarse en las Unidades Territoriales, sin embargo, la mayoría de los datos no pueden ser comparados por los datos poblacionales y procesos sociales diferentes en cada delegación.

---

<sup>86</sup> Datos obtenidos comparando dos respuestas de solicitud de información por medio de INFOMEX. Delegación Iztapalapa, solicitud de información con folio 0409000123512, realizada el 3 de octubre del 2012 en el en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL= <http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 29 de octubre del 2012; Delegación Iztapalapa, solicitud de información con folio 0409000016413, realizada el 28 de enero del 2013 en el en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL= <http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 11 de febrero del 2013.

*Participación directa o participación de representación comunitaria.* En este punto ambas experiencias abren la posibilidad que participen los ciudadanos no organizados, Tlalpan avanzó un poco más al reconocer la capacidad de inscribir proyectos de forma colectiva por medio de organizaciones sociales o los comités vecinales. El punto débil es que la mayoría de la participación es individual, ya sea en el registro de proyectos o en la votación, este tipo de diseño no genera un debate público sobre las necesidades de la comunidad previo el registro de los proyectos. Pese a lo anterior la delegación Iztapalapa utilizó Asambleas Comunitarias para debatir los beneficios de cada proyecto contendiente, generando un debate público en la comunidad. En este sentido, el diseño de Iztapalapa es más virtuoso en compaginar la participación individual y colectiva al generar el debate público entre los ciudadanos, pero Tlalpan dio la oportunidad que las organizaciones sociales pudieran participar sin afectar a la participación individual.

*Poder de decisión: el gobierno o los ciudadanos.* En esta variable es posible dividirla en tres factores importantes, primero, el órgano que tiene la facultad final de aprobar la ejecución de los proyectos; segundo, la cantidad de resultados positivos, es decir, la cantidad de obras elegidas por la ciudadanía que se ejecutaron; y tercero, los temas en los que los ciudadanos podrían intervenir presentando proyectos.

Primero, en la Ciudad de México el órgano encargado de aprobar el presupuesto público es la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a propuesta del Jefe de Gobierno. De esta forma, la propuesta de POA de las delegaciones pasa por varios filtros donde existe la posibilidad de modificar los acuerdos que se tomaron con los ciudadanos. Por ello la delegación está muy limitada en sus decisiones, y por lo tanto los ciudadanos que participan en este ejercicio pueden sentir que su participación no tiene ningún efecto real. Segundo, pese a lo anterior en la tabla 2.6 se puede observar la cantidad de proyectos recibidos y la cantidad de proyectos ejecutados e integrado al POA de Tlalpan durante el ejercicio del HPP, mientras que en el caso de Iztapalapa contrastando los proyectos ejecutados y la decisión tomada por los ciudadanos en las asambleas, restando los siete proyectos cancelados y los 11 que aún en el informe reportado el 21 de septiembre de 2012 del avance de las obras no se concluía, tenemos que en 134 de 186 Unidades Territoriales se llevaron a cabo los proyectos ciudadanos aprobados por mayoría en las Asambleas Ciudadanas. En ambos casos, Tlalpan e Iztapalapa, existen datos para concluir que la participación de la ciudadanía sí se tradujo en obras concretas ejecutadas. Ambas delegación al analizar los resultados obtenidos en ejecutar las obras electas por la ciudadanía revela la voluntad política de los delegados para llevarlo a cabo, por lo tanto si bien el régimen de la Ciudad de México es altamente centralizado existe cierta libertad para que las delegaciones lleven a cabo de manera satisfactoria la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones.

TABLA 2.5.- RELACIÓN DE PROYECTOS DE OBRAS RECIBIDOS POR LOS CIUDADANOS Y PROYECTOS INTEGRADO AL POA EN TLALPAN		
Año	Propuestas recibidas	Propuestas integrada al POA
2001	8,234	573
2002	6,027	486
2003	2,110	s/d
Fuente: Hacia un presupuesto participativo. La experiencia de Tlalpan, p. 1; "Informe de obras por contrato 2003", p. 8, citado y cuadro realizado por María Isabel García (2005) "La participación ciudadana en la distribución del presupuesto en los gobiernos locales de Porto Alegre y Tlalpan", Tesis de Maestría en Estudios Latinoamericanos, UNAM-FCPyS, p. 165.		

El tercer factor de la variable son los temas o áreas donde podían intervenir los ciudadanos, en definitiva Iztapalapa fue más allá que el caso de Tlalpan, ya que el segundo se limitó a obra pública mientras que el primero específico en las reglas de operación del programa cinco rubros además de incluir el tema de obra pública, por ejemplo, incorporó temas de seguridad pública y cuidado del medio ambiente. Sin embargo, es necesario aclarar que si bien los rubros son acordes a las facultades del nivel delegacional tienen un bajo impacto en el bienestar de la comunidad.

*El presupuesto participativo crea nuevas estructuras o se lleva a cabo a través de espacios preexistentes.* Ambos ejercicios crearon nuevas instancias de participación, Tlalpan creó equipos de monitoreo en cada zona territorial que estaba dividida la delegación, los cuales estuvieron vigentes los tres años del programa, los comités de seguimiento de obra y hasta el último año se formó el Consejo Ciudadano. Pese a lo anterior no se limitó la participación de los comités vecinales y las organizaciones sociales.

Iztapalapa, por otro lado, se apoyó en la figura de las Asambleas Ciudadanas que ya estaban previstas en la ley del 98 después de varias reformas, dichas asambleas se crearon con el objetivo de debatir y elegir el mejor proyecto, y a pesar de que las reglas de operación del programa especificaban la constitución de comisiones de vigilancia por cada obra no existe evidencia documental de su funcionamiento.

*El control social y la fiscalización de obras, una vez aprobado el presupuesto.* Como ya se había mencionado, la transparencia y rendición de cuentas hacia la ciudadanía sobre el ejercicio de los recursos públicos es un punto central del Presupuesto Participativo, sin embargo, llama la atención que ambos ejercicios su principal debilidad sea esta variable. Mientras en el caso de Tlalpan se crearon los comités de seguimiento de obra para dicha función, en la práctica no se cumplió con el objetivo por carecer de facultades que obligaran a la delegación a dar información sobre el proceso de ejecución, basta recordar que aún no existía el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (INFODF) que obligara a la delegación a rendir informe de la situación ni a los comités ni a la ciudadanía en general.

En el caso de Iztapalapa fue aún más defectuoso ya que las Comisiones de vigilancia del Presupuesto Participativo no estuvieron en funcionamiento, la delegación se limitó a imprimir un folleto donde explica de manera general el proceso, sin que se hiciera una campaña para hacer pública la decisión tomada en las asambleas ciudadanas y la entrega de las obras realizadas. De tal forma se identifica que el área de transparencia y rendición de cuentas dado el modelo de ambos no es funcional, siendo el factor más vulnerable y urgente para próximos ejercicios.

*Democracia participativa “de proximidad” o democracia participativa ciudadana.* Esta variable trata de identificar el impacto que tendrá la participación de los ciudadanos en el desarrollo de la ciudad o en su comunidad, ambos diseños se limitaron a un escala pequeña de zona territorial más no impacta en el desarrollo delegacional ni de la ciudad. Tlalpan lo dividió por zonas territoriales y Unidades Territoriales siendo su planeación más compleja que en Iztapalapa donde se articuló sólo por Unidad Territorial, es decir, hasta el nivel casi de colonia. Ya que ambos ejercicios se basaron en un nivel barrial propiciando una democracia participativa “de proximidad”, es decir, de bajo impacto ninguna incidencia en el desarrollo de la Ciudad. En este punto es necesario reconocer que en el último año de Tlalpan con los Comités de monitores de cada Zona Territorial se formó el Consejo Ciudadano para delinear directrices a nivel general de la delegación, desgraciadamente no fue posible llevar a cabo los acuerdos de dicho ejercicio por el cambios de gobierno en la delegación.

*Proporción del presupuesto público a discusión.* Los datos obtenidos por ambos casos no pueden ser comparados ya que en Tlalpan las tesis que estudiaron el caso específico sólo lograron reportar que los recursos del HPP fueron una parte de los recursos asignados a la Dirección General de Obras y Servicios, en el 2001 fue de 36% de esos recursos para que en el 2002 ascendieran a 63%<sup>87</sup>, a pesar del incremento el monto asignado al HPP fue muy poco. En el caso de Iztapalapa representó el 7% del presupuesto de la delegación (\$205, 150, 536.00 pesos mexicanos), monto decidido por la propia delegada de la demarcación.

*Grado de formalización.* Podemos decir que ambas experiencias son informales ya que en el marco normativo vigente en su época no se contemplaba el mecanismo de Presupuesto Participativo como participación ciudadana y ambos casos crearon comités y órganos de colaboración ciudadana más allá de los que contemplaba la ley. Sin embargo uno fue más informal que otro, Tlalpan se limitó a enunciar el programa en los manuales de organización de la propia delegación, mientras que Iztapalapa publicó la convocatoria en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Al ser informales las dos experiencias la voluntad política de los Jefes Delegacionales fue vital para el desarrollo del mecanismo, pero al mismo tiempo los ciudadanos en ningún momento

---

<sup>87</sup> Edith Elvira Kuri (2004), *op. cit.*, p. 132.

tuvieron la capacidad para evaluar al mecanismo y modificar los errores identificados en el ejercicio, es decir, no existió un verdadero diálogo bidireccional.

A grandes rasgos el programa “Hacia un Presupuesto Participativo” de Tlalpan se puede calificar como un intento valioso porque representa un precedente en la ciudad y al mismo tiempo da luces sobre los retos a enfrentar. De igual forma se puede calificar el ejercicio de Iztapalapa como importante e innovador en cuanto su diseño y mayor apertura en los temas en los cuales los ciudadanos podían participar. Tanto en Tlalpan como Iztapalapa el diseño del Presupuesto Participativo lo podemos ubicar en la lógica cognoscitiva, porque ninguno contaba con el carácter vinculatorio de la decisión acordada por los ciudadanos, sin embargo cada ejercicio se ubica en una interfaz diferente.

Tlalpan al ser constante los tres años de ejercicio con pleno funcionamiento de los Comités de monitoreo de las Zonas Territoriales tuvo como consecuencia que dichos órganos ciudadanos obtuvieran cierta legitimidad ante los funcionarios públicos durante ese mandato, es decir, se convirtieron en ciudadanos con capacidad de negociación y supervisión en todo el proceso. Por lo anterior es posible ubicarlo en la interfaz comunicativa porque la comunicación entre el gobierno y los ciudadanos es bidireccional; de esta forma los ciudadanos informaban al gobierno sus necesidades a través de las propuestas ciudadanas sobre obra pública, mientras que el gobierno dialogaba con la ciudadanía sobre los criterios técnicos necesarios para que se llevara a cabo la obra, y la misma negociación con los equipos de monitoreo.

Por otro lado, Iztapalapa trató de generar un debate para que la elección del proyecto fuera más comunitario, pero al no funcionar las Comisiones de vigilancia del Presupuesto Participativo no existía un conjunto de ciudadanos que pudieran verificar que se estaba llevando el presupuesto de una forma correcta, además los funcionarios públicos no tenía interlocutores fiables para negociar e informar los cambios derivados de inviabilidades jurídicas, técnicas y financieras. De tal forma, el ejercicio de Iztapalapa a pesar de ser más prometedor por su diseño que el de su antecesor, en la ejecución se limitó a la interfaz de contribución, es decir, se limitó la participación de los ciudadanos proponiendo proyecto que bajo su punto de vista era prioritario ejecutar pero no se llegó a la negociación y comunicación bidireccional entre el gobierno y los ciudadanos.

Un punto importante son los resultados de la participación ciudadana en el ejercicio de los Presupuestos Participativos. A pesar de que ambos ejercicios no pueden ser comparados por las diferencias en la metodología y en los datos de los resultados, si son una posibilidad de evaluar la participación ciudadana traducida en obras y servicios tangibles en la comunidad. De tal forma, al retomar la hipótesis guía dichos ejercicios de participación ciudadanos crearon en algún grado mínimo un espacio donde la participación de los ciudadanos incidió en la realización de una obra delegacional en un espacio determinado sin llegar a tener un gran impacto en las obras o

capacidad para decidir, pero en definitiva sí representan un avance para la demarcación a pesar de no estar contemplado el Presupuesto Participativo en la normatividad de ese tiempo.

Derivado de lo anterior es importante resaltar que ambos diseños y experiencias su punto más débil fue la transparencia y rendición de cuentas ante la ciudadanía, ya que no existió un informe a la población en general de las obras y esfuerzos compartidos entre los ciudadanos y los funcionarios públicos, el esfuerzo más notable fue al menos informar las obras que se realizarían cada en Zona Territorial en Tlalpan en el primer ejercicio.

Este punto es muy importante porque no sólo es informar a los ciudadanos que están participando en el proceso, por ejemplo informar a las Comités de seguimiento de obra, sino a toda la población para que conozca el mecanismo y se de cuenta de los resultados evidentes para incentivar una mayor participación. Por lo anterior es posible establecer que a pesar de tener resultados tangibles al no contar con una estrategia de difusión pública de los resultados no fue posible cosechar los frutos del esfuerzo participativo. Por ello es necesario reforzar la transparencia e idear un mejor mecanismo de rendición de cuentas efectiva, es decir, un diálogo eficaz entre la ciudadanía y el gobierno para que informándose mutuamente se concreta a la cooperación y la cogestión.

Como se pudo observar a lo largo del capítulo la participación ciudadana ha sido utilizada en el Distrito Federal como un sustituto de una Reforma Política integral y profunda, por ello se entiende la importancia en esta demarcación las leyes de participación ciudadana, y la confusión de las materias entre ambos, lo que trae como consecuencia la intromisión de los partidos políticos en los espacios y/o órganos de participación ciudadana. Sumándose otra consecuencia derivada de la confusión, la poca atención en crear nuevos mecanismos de participación ciudadana en las modificaciones en la ley, puesto que la mayoría del debate se centra en la representación del territorio de la ciudadanía a un nivel micro. Por ello, los dos esfuerzos participativos, los Consejos Ciudadanos y los Comités Vecinales, representa experiencias enriquecedoras para aprender de ellas. Ambas, tenían el objetivo de representar al territorio pero a diferentes escalas, de forma que los Consejos eran a nivel delegacional sus facultades les permitían un nivel de negociación mayor con delegación que los Comités Vecinales, ya que éstos últimos al ser al nivel de la colonia se fragmentaron las demandas y el mismo peso de los ciudadanos frente a la delegación. Por ello, el primer ejercicio se ubicó en la interfaz de comunicativa basándose en un diálogo bidireccional entre ciudadanos y gobierno en teoría, sin embargo, los Comités Vecinales retrocedieron a una interfaz de contribución sin ningún efecto o procedimiento por el cual dicho proceso fuera eficiente.

Por lo tanto, las leyes de participación ciudadana se han limitado a una relación basada en la lógica comunicativa que política, por ello, los esfuerzos de las delegaciones Tlalpan e Iztapalapa son reconocidos por tratar de realizar un procedimiento para acercar las decisiones a los

ciudadanos aún cuando el marco legal no lo contemplaba. Asimismo se aprendió de los Presupuestos Participativos anteriores la importancia de la voluntad política para llevarlo a cabo, pero lo más importante es que pone luz en la cuestión de fondo del tema del presupuesto y es la limitada capacidad de acción de los Jefes Delegacionales. La excesiva centralización en la Ciudad de México ha generado que las Delegaciones tengan un margen muy bajo de acción derivado de sus limitadas facultades, casi son simples administradores del Gobierno Central, cuestión que se refleja en el proceso presupuestario pues la Secretaría de Finanzas revisa el Proyecto de Presupuesto de cada delegación teniendo la facultad de modificarlo y regresarlo a la delegación para su corrección. El punto central son las facultades estrechas de las delegaciones, sus acciones son de muy bajo impacto en el devenir de la población en la mayoría de los temas, situación que se refleja en la calidad del Presupuesto Participativo. Ahora, comparando el diseño de ambas experiencias se aprecia lo parecido en basarse en proyectos ideados por los ciudadanos para su posterior ejecución por la delegación, dándole prioridad a la participación individual que la comunitaria, Iztapalapa tiene el cuidado de favorecer un debate público para discernir la mejor opción pero Tlalpan no generó ese espacio importante de debate público.

Basándose en los datos disponibles, se valora como positivo los esfuerzos de ambos gobiernos delegacionales ya que ampliaron la posibilidad de los ciudadanos para intervenir en la elección de obras públicas para la comunidad. El caso de Tlalpan al no conocer los resultados de las jornadas electivas de obra, no se puede valorar el grado de efectividad; mientras que el caso de Iztapalapa se pudo recabar la información necesaria a través de solicitudes de información, con la cual es correcto afirmar que por medio del Presupuesto Participativo se generaron espacios de participación ciudadana eficaces ya que el grado de respeto de la decisión ciudadana por la delegación en la ejecución de las obras es alta, por lo que dichos espacios le brindaron a los ciudadanos la posibilidad de incidir en el ámbito público a través del Presupuesto Participativo, posicionándose dicho mecanismo de participación ciudadana más efectivo que las estructuras de los Consejos Ciudadanos o Comités Vecinales ya realizadas en la demarcación. Sin embargo, en ambos casos el punto más vulnerable del proceso participativo es el de mayor trascendencia, siendo la falta de transparencia y rendición de cuentas entre la ciudadanía y el gobierno, cuestión sustancial si el objetivo es combatir el clientelismo político y empoderar a los ciudadanos; este hecho se identifica como un foco rojo que se deberá poner especial énfasis en el modelo de la Ciudad de México.

### **III.- DISEÑO Y TOMA DE DECISIONES EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

Durante los capítulos precedentes se ha debatido sobre el concepto de la participación ciudadana y el Presupuesto Participativo como un instrumento de ésta, además de conocer los esfuerzos más significativos para el caso del Distrito Federal en llevar a cabo procesos participativos. De forma que en el presente capítulo tiene por objetivo conocer el diseño general del mecanismo actual así como el estudio del proceso de las tres Consultas Ciudadanas para el Presupuesto Participativo. Para mayor claridad el presente capítulo se divide en tres apartados.

El primer recorre el proceso legislativo de la Ley de Participación Ciudadana aprobada en el 2010 para estudiar la estrategia propuesta por los legisladores sobre la materia, además de conocer las características más importantes de los órganos de representación ciudadana y la Consulta Ciudadana.

El segundo apartado se enfoca en conocer el diseño del mecanismo a través de la legislación y de las diferentes convocatorias de las Consultas Ciudadanas para el Presupuesto Participativo, indagando el propósito del legislador para crear el mecanismo, es decir, buscando el objetivo principal por el cual se decidió llevar a cabo dicho mecanismo en la ciudad.

Finalmente, el tercer apartado se dedica a estudiar y analizar la ejecución de la primera parte del ciclo del mecanismo, esto es el proceso concerniente a las tres Consultas Ciudadanas para el Presupuesto Participativo realizadas el 27 de marzo 2011, el 13 de noviembre del 2011 y el 11 de noviembre del 2012.

#### **3.1.- Proceso legislativo y análisis de la Ley de Participación Ciudadana (2010)**

Desde la instalación de la Comisión de Participación Ciudadana en la V Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) el 26 de Octubre del 2009 se acordó la creación de una nueva Ley de Participación Ciudadana que la dotara de fuerza institucional pero la restringiera, es decir, la nueva legislación tendría que brindarle a los ciudadanos canales diversos en los cuales podrían participar en los asuntos públicos sin menospreciar la iniciativa de parte de los ciudadanos en organizaciones. Al respecto, la Presidenta de la Comisión de Participación Ciudadana, la Diputada Lizbeth Eugenia Rosas Montero (PRD) señaló:

[...] la participación ciudadana es transversal en todos los temas, no sólo en seguridad pública, no sólo en el desarrollo social, la participación ciudadana debe tener la mira puesta en el cuarto nivel de gobierno y ello no significa otra cosa, que dejar en manos de la gente la decisión de invertir en el presupuesto en sus territorios, en sus sectores, en sus delegaciones, en sus comunidades, pero

sobre todo en sus necesidades más sentidas, a la par que les dotará de fuertes herramientas de fiscalización, sobre todos los órdenes de gobierno<sup>88</sup>

Lo anterior, denota que el tema del Presupuesto Participativo estuvo presente en el debate legislativo de la Comisión, se percibe un interés por idear un mecanismo transversal donde los ciudadanos tuvieran un efecto real de su intervención en el ámbito público.

Con este propósito, en el 17 de noviembre la Presidenta de la Comisión envió una Iniciativa en la cual reformaba varios artículos y quitaba ciertos candados por los cuales no se habían renovado los órganos de representación vecinal. Dicha iniciativa fue aprobada por el pleno y se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 30 de diciembre del 2009. Lo trascendental de la reforma es que pone fecha para la elección de los Comités Ciudadanos aprobado por el pleno (29 de agosto del 2010), adquiriendo carácter vinculatorio. Además, establece que la elección de dichos órganos será por medio de Asambleas Ciudadanas en cada Unidad Territorial y faculta al Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) para aprobar los acuerdos necesarios en aras de llevar a cabo dicha elección. Finalmente, también aclara que la Comisión de Participación Ciudadana se reservará para su estudio y análisis las posteriores iniciativas a la Ley, aplicándose una prórroga para la dictaminación de la iniciativa presentada por el Diputado Horacio Martínez Meza (PRD) turnada el 24 de noviembre del 2009, aclarando que se llevarían a cabo mesas de trabajo y foros que deberán efectuarse los primeros 69 días naturales del año 2010 con el objetivo de modificar la ley de una manera más integral.

Como resultado de dicho acuerdo, se realizaron 16 foros delegaciones llamados “Foro Reformas a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal” abiertos a la participación de los ciudadanos que se efectuaron del 8 al 18 de febrero, con una participación de 239 ponencias escritas y 2 mil 591 asistentes de todos los foros<sup>89</sup>. Por otro lado, se realizaron cinco mesas de trabajo del 23 de febrero del 2010 al 4 de marzo del 2010, contando con la participación de destacados investigadores<sup>90</sup>. Los temas estudiados fueron analizar el concepto de participación ciudadana, la participación y la elección ciudadanas en los pueblos originarios, las facultades del IEDF para que la ley sea más operativa, las elecciones vecinales por sección electoral y el contexto de las unidades habitacionales. El tema del presupuesto participativo se mencionó en diferentes mesas

---

<sup>88</sup> Comisión de Participación Ciudadana, Memoria de las reuniones de trabajo, principales resolutive y acuerdos de la Comisión de Participación Ciudadana de la V Legislatura de la ALDF, [en línea], México, Dirección URL= <http://www.aldf.gob.mx/archivo-c4083fd72c8874207ab481555735cfbd.pdf>, [consulta: 15 de agosto del 2013], p. 22.

<sup>89</sup> *Ibidem.*, p. 116.

<sup>90</sup> Los participantes de las mesas de trabajo fueron los siguientes: Dr. Benjamín Arditti (Catedrático e investigador de la UNAM), Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez (Consejera Presidenta del Instituto Electoral del Distrito Federal), Mtro. Néstor Vargas Solano (Consejero Electoral del IEDF), Dra. Nora Frías Melgoza (Subsecretaria de participación ciudadana de la Secretaría de Seguridad Pública, del Gobierno del Distrito Federal), Dr. Marco Antonio Michel (Representante del Partido Revolucionario Institucional en el IEDF), Dr. Jesús Valdés, Dra. Cristina Sánchez Mejorada (Catedrático e investigador de la UNAM), Mtro. Edgar Delgado, Dr. Alberto Alonso Coria (Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores del IFE), Mtro. Pablo Llanes, Magistrado Roberto Martínez TEPJF, Dra. Alicia Ziccardi y varios representantes de las autoridades tradicionales de los pueblos de Tláhuac, Tlalpan, Xochimilco y Milpa Alta.

pero no a fondo y la discusión se centró en el tópico de la representación vecinal más que nuevos instrumentos de la participación ciudadana.

El dictamen de la iniciativa del Dip. Horacio Martínez Meza presentado por la Comisión, representa ya la postura colectiva de la misma por lo que las propuestas ideadas por el diputado<sup>91</sup> ya no se encuentran en el documento mencionado. El debate sobre el dictamen en la Comisión de Participación Ciudadana se realizó el 26 de marzo del 2010, aprobándose en lo general por seis votos y uno en contra, que posteriormente cambiaría a favor. El debate se centró principalmente en la participación colectiva de los ciudadanos, en los requisitos para acceder a los mecanismos de democracia directa y los candados necesarios para que los partidos no acapararan dichos espacio de participación ciudadana. Sobre el tema del Presupuesto Participativo se debatió en torno a las temáticas en la cuales los ciudadanos podrían proponer proyectos prioritarios para su comunidad, poniendo especial énfasis en el tema de seguridad pública ya que varios diputados se pronunciaron en contra al ser una competencia centralizada por el Gobierno del Distrito Federal, las delegaciones no tendrían facultad alguna para ejecutar dichos proyectos si resultasen ganadores en la Consulta Ciudadana. Pese a la crítica anterior, la temática se mantuvo por considerarla una necesidad urgente entre la percepción ciudadana, se procedió a modificar el nombre del rubro a prevención del delito.

Por lo anterior, el dictamen que presenta la Comisión al Pleno de la ALDF el 27 de abril del 2010, en realidad representa la propuesta colectiva de la Comisión, y por lo tanto las modificaciones expresada en ella son en mucho diferentes entre la iniciativa y el dictamen. En el Pleno el dictamen se aprobó en lo general por unanimidad (56 votos a favor, 0 votos en contra y 0 abstenciones), lo cual da cuenta del intenso trabajo emprendido por la Comisión para negociar con todos los partidos políticos.

El debate a partir de las reservas fue corto, todos los partidos expresaron su disposición por darle una nueva ley a la ciudad para fortalecer la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas, sobre todo en los instrumentos de democracia directa. Entre los temas discutidos destacan la fecha de elección de los Comités Ciudadanos cambiándola de fecha al 24 de octubre del 2010 y la reducción de los requisitos para llevara a cabo los instrumentos de democracia directa (plebiscito, iniciativa popular y referéndum). En lo respectivo al Presupuesto Participativo,

---

<sup>91</sup> La iniciativa del diputado Horacio Martínez Meza, la podemos calificar de repetitiva ya que proponía que en lugar de elegir a los Comités Ciudadanos y los Consejos Ciudadanos, se eligieran por medio de asambleas ciudadanas a Jefes de manzana, y del conjunto de Jefes de manzana elegir en asamblea a los integrantes de la Asociación de colonos, para posteriormente en una asamblea entre todos los presidentes de las asociaciones de colonos elegir a los integrantes de la Junta Vecinal Delegacional. Es obvio que la iniciativa era simplemente reavivar viejas formas de participación que ya habían demostrado ser poco prácticas, pese a ello lo único rescatable de dicha iniciativa era que le otorgaba a la Asociación de colonos opinar sobre los usos de suelo y dar su visto bueno para los giros mercantiles con licencia de funcionamiento especial y para el uso de la vía pública; por otra parte, la Junta Vecinal Delegacional daría su visto bueno sobre las políticas llevadas a cabo por la delegación y emitiría opinión sobre el Programa Operativo Anual Delegacional (POA).

se limitó el debate a reducir el monto de los recursos asignados, ya que en el dictamen presentado al Pleno en su artículo 83 especificaba que los recursos sería mínimo el 3% y como máximo el 5% del presupuesto asignado a las delegaciones, pero a iniciativa tanto de la diputada Karen Anguiano Quiroga (PRD) como de la presidenta de la Comisión de Participación Ciudadana, la diputada Lizbeth Eugenia Rosas Montero (PRD) se redujo el monto quedando como mínimo 1% y como máximo 3%. La notoria falta de interés de los diputados a debatir de fondo, dentro de la Comisión como en el Pleno sobre el Presupuesto Participativo derivó en la falta de precisión sobre el mismo, que más adelante en la práctica tendría problemas en su ejecución.

A continuación se analizaran de acuerdo a la ley vigente los órganos de representación de la participación ciudadana y la Consulta Ciudadana, ya que son vitales en la organización y ejecución del Presupuesto Participativo. La presente Ley define por primera vez a la participación ciudadana “como un derecho de los ciudadanos a intervenir y participar, individual y colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno”<sup>92</sup>. A partir de ello, es posible identificar la concepción amplia de la participación de los ciudadanos cuyo punto central es su reconocimiento como un derecho y no la limita a una pequeña escala. Los instrumentos que recuperó de las anteriores leyes fueron el plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta ciudadana, colaboración ciudadana, difusión pública, red de controlarías públicas, recorridos del jefe delegacional. Los nuevos mecanismos incorporados fueron las organizaciones ciudadanas, asambleas ciudadanas, rendición de cuentas y audiencias públicas. Con base en lo anterior, es posible apreciar, como lo mencionó Alicia Ziccardi en la mesa de trabajo<sup>93</sup>, una confusión entre los instrumentos y los espacios de participación; particularmente, sin concebimos la asamblea ciudadana como un espacio público donde los ciudadanos se encuentran para debatir y tomar acuerdos, mientras las organizaciones ciudadanas es una forma de participar de manera colectiva. Sumando a lo anterior llama la atención la visión restrictiva sobre la “rendición de cuentas” puesto que lo ubica como un instrumento de participación ciudadana el cual se limita a mantener informados a los ciudadanos por medio de un informe al menos una vez al año, es decir, ni siquiera es un diálogo donde las autoridades tengan que responder los cuestionamientos ciudadanos como parte argumentativa de la rendición de cuentas.

Por otra parte, es importante mencionar el reconocimiento de la Red de Contralorías Ciudadanas como un instrumento de participación ciudadana. Dichas contralorías representan una participación temática ya que su función es tener voz y voto en los órganos colegiados de la Administración

---

<sup>92</sup> Art. 2° en Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, [en línea], publicada en la GODF el 27 de mayo de 2010, siendo la última reforma el 26 de agosto del 2011, Dirección URL= <http://www.aldf.gob.mx/archivo-678bcb909b16b433c4aac274445ddf75.pdf>, [consulta: 19 de agosto del 2013].

<sup>93</sup> Alicia Ziccardi, ponencia presentada en la Comisión de Participación Ciudadana (V Legislatura), Cuarta Mesa de Trabajo, el 1 de marzo del 2010, [en línea], Dirección URL= <http://www.aldf.gob.mx/archivo-66d3bdbb2bd5c9c3df7da8c384fb3ffb.pdf>, [consulta: 9 de julio del 2013].

Pública del Distrito Federal. De tal forma que las modificaciones en la ley dan varios caminos para la incidencia en el ámbito público a los ciudadanos, un acierto respecto a las previas leyes.

La Ley define a los órganos de representación ciudadana en las colonias las siguientes figuras: el representante de manzana, el Comité Ciudadano, el Consejo del Pueblo y el Consejo Ciudadano. Todos ellos fundamentados en su identidad de vecinos y enfocados, la mayoría, a un nivel micro. El representante de manzana remite a las viejas figuras de participación, sin embargo, en el actual diseño cumple la función de apoyar las actividades realizadas por el Comité Ciudadano.

Según la actual legislación, el Comité Ciudadano representa la colonia y es elegido por medio del voto de los residentes de la misma, mientras que el Consejo del Pueblo<sup>94</sup> es un órgano de representación de los pueblos originarios especificados en la misma ley, los cuales aún conservan la figura de autoridad tradicional. Por ello, todas las funciones del Consejo del Pueblo deben realizarse en coadyuvancia con la autoridad tradicional de la comunidad, es decir, la estrategia legislativa en este tema fue crear otra organización para no violentar la autonomía de los pueblos pero al mismo tiempo puede generar rivalidad de legitimidad entre ambos órganos situación que merece ser estudiada a fondo por otra investigación. La duplicidad de funciones también aplica para algunos Comités Ciudadanos que están asentados en Unidades Habitacionales, en la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles del Distrito Federal prevé ciertos espacios y órganos de participación<sup>95</sup>, sin embargo en aquellas Unidades Habitacionales en las cuales por su extensión abarcan la colonia donde se asientan, el IEDF procedió a reconocerle un Comité Ciudadano para los efectos de la Ley de Participación Ciudadana, duplicando comités y evidenciando la falta de armonización entre las figuras para incentivar la participación en la ciudad.

Tanto en el caso de los Comités Ciudadanos y los Consejos de los Pueblos la representación será honorífica y durará tres años sin posibilidad de reelección. La composición será de nueve integrantes del comité, para su elección se registrarán fórmulas integradas por cinco ciudadanos, la fórmula que gane se incluirá a los todos los ciudadanos de dicha fórmula, para quien ocupe el segundo lugar se le otorgarán dos lugares y en los casos del tercero y cuarto lugares, se les otorgará un lugar a cada uno. Al ciudadano que encabezaba la lista de fórmula ganadora en el Comités Ciudadano será el coordinador interno del mismo, por otro parte los Consejos de los Pueblos erigirán de la misma forma al coordinador de la coordinación concertación comunitaria, ambos con le objetivo de agilizar el trabajo del colectivo sin tener voto de calidad ni la

---

<sup>94</sup> La identidades culturales de los pueblos originarios en el Distrito Federal aún persisten en algunas delegaciones del sur de la Ciudad, eligiendo autoridades tradicionales por usos y costumbres, pero las leyes de participación ciudadana no se había recogido la demanda de reconocerlas como autoridades y no solapar las funciones con otros espacios. La falta de reconocimiento jurídico ha tensado la relación entre el jefe delegacional y estas autoridades tradicionales, llegando el caso hasta el TEDF por impugnar la elección de la mayordomía en el pueblo de Santiago Zapotitlan en 2010, el tribunal declaró que no era una consulta sino una elección y se tendría que juzgar como tal.

<sup>95</sup> En la Ley de Propiedad de Condominio de Inmueble del D.F., la Asamblea General del condominio es el órgano máximo en el condominio, en ella se eligen al Administrador y a los Comités de vigilancia, ecología o medio ambiente, seguridad y protección civil, socio-cultural y deporte.

representación del órgano para ninguno de los efectos de la ley. La composición de los estos órganos revela la intención de incluir las distintas voces para que trabajen para un fin común, poniendo en igualdad de condiciones a todos los integrantes.

En la ley los Comités Ciudadanos y los Consejos de los Pueblos tienen las mismas funciones, a pesar que se le dedica un capítulo completo son limitadas, dentro de las más significativas son las siguientes: representan los intereses colectivos de los habitantes de esa colonia; convocar y coordinar a las Asambleas Ciudadanas; supervisar que se lleven a cabo los acuerdos tomadas en las Asambleas; evaluar y emitir opinión sobre los servicios públicos; promover la organización democrática para la resolución de los problemas colectivos; y en su fracción V establece “participar en la elaboración de diagnósticos y propuestas de desarrollo integral para la colonia, que deberán ser aprobados por la asamblea ciudadana, los que podrán ser tomados en cuenta en términos de los artículos 83 y 84 [los referentes al presupuesto participativo] de la presente Ley, para la elaboración del presupuesto para la demarcación territorial y para el Programa de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal”<sup>96</sup>. En el artículo 93° especifica veintiún funciones de los Comités Ciudadanos, de los cuales se basan en proponer, supervisar, emitir opinión e informar; la única facultad real que poseen es en convocar y presidir a la Asamblea Ciudadana y representar tanto a la Asamblea Ciudadana como a los ciudadanos que habitan en dicha colonia. Analizando dichos espacios a través de interfaces socioestatales, existe un reconocimiento legal de la representación de intereses a partir de la identidad de vecinos lo cual representa un avance, y analizando las facultades se puede vislumbrar que encajan en la lógica cognoscitiva basada en “hacer saber”, en la interfaz comunicativa, es decir, que tanto el Estado como la Sociedad civil se informan mutuamente es lo que llaman los autores como colaboración informativa pero no trascendiendo a la lógica política.

A nivel delegacional se encuentran los Consejos Ciudadanos Delegacionales siendo una instancia consultiva y de coordinación entre los Comités Ciudadanos y las organizaciones ciudadanas con las autoridades delegacionales, por lo tanto están integrados por los coordinadores internos de los comités, los coordinadores de concertación comunitaria de los Consejos de los Pueblos y los representantes de las organizaciones ciudadanas registradas en esa demarcación. Las funciones del pleno del Consejo son las siguientes: emitir opinión sobre los programas y políticas que se aplican en el D.F. y la delegación correspondiente; informar a las autoridades sobre los problemas que afectan a sus representados; proponer soluciones; informar a los Comités ciudadanos sobre sus actividades y acuerdos; conocer y opinar sobre los anteproyectos de presupuesto de egresos de las Delegaciones; participar en las Consultas Ciudadanas que se establecen en los art. 83 y 84 [referentes al Presupuesto Participativo]; conocer y opinar sobre el Programa Operativo y los Programas Operativos Anuales de las Delegaciones; conocer y opinar sobre los informes

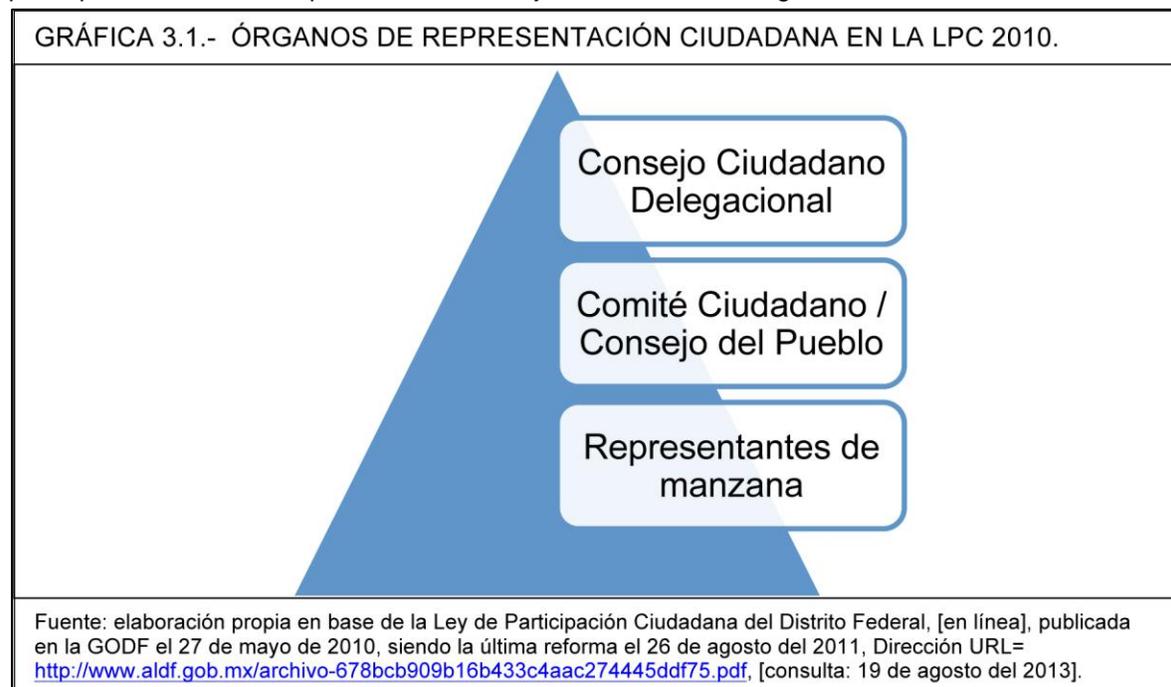
---

<sup>96</sup> Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, *op. cit.*

trimestrales que expondrá el Jefe Delegacional; solicitar información a las autoridades Delegacionales, así como solicitar la presencia de servidores públicos delegacionales.

Dentro de sus facultades se destacan las referentes a la rendición de cuentas con el Jefe Delegacional, la ley los faculta para solicitar la presencia de servidores públicos pero no especifica el objetivo ni mucho menos los obliga a que dichos funcionarios tomen en cuenta las opiniones del Consejo sobre el tema. De la misma forma el Jefe Delegacional esta obligado por ley a informarle al Consejo sobre las obras y proyectos que se han llevado a cabo, sin embargo, dicha acción no representa un diálogo con los ciudadanos pues no existe un espacio para intercambiar opiniones o que los ciudadanos cuestionen los resultados que el mismo Delegado presenta. Por otro lado, las atribuciones respecto a conocer y omitir opinión sobre el anteproyecto de egresos de la delegación, el Programa Operativo y los Programas Operativos Anuales, representan un avance pero no les dan la facultad para aprobarlo o no como los Consejos Ciudadanos del 95.

En retrospectiva la existencia de dichos Consejos Ciudadanos representa un avance, ya que en la ley de 1999 los disolvieron. Su importancia en el actual diseño estriba en generar un espacio donde los coordinadores internos del Comité Ciudadano interactúan entre ellos creando una visión delegación de los problemas, traspasando de lo micro de la colonia a un nivel más amplio y general. Además, es preciso recordar que dicho espacio representa el reclamo más elemental de la Reforma Política del D.F., ya que el Jefe Delegacional no tiene un contrapeso a su ejercicio de poder, por lo que a la falta de voluntad política para votar a favor de los cabildos, dichos Consejos Ciudadanos Delegacionales representa una forma de limitar el poder del ejecutivo de forma simbólica ya que sus facultades son comunicativas más que decisorias. Como se puede observar en la gráfica 3.1, el diseño actual recoge las experiencias previas de dichos órganos de participación ciudadana aprovechando lo mejor de ambas estrategias.



La primera vez que se eligieron a los Comités Ciudadanos y los Consejos de los Pueblos por medio del voto, libre y secreto el 24 de Octubre de 2010. Para dicha elección se registraron 8 884 fórmulas ciudadanas, siendo el total de votos emitidos de 650, 428 representando el 8.87% de participación con respecto a la lista nominal.<sup>97</sup> Se conformaron 1700 comités y 40 consejos de un total de 1815 colonias, de tal forma que sólo 75 colonias no participaron en dicha jornada electiva, sin embargo, la participación registrada revela el gran interés por la ciudadanía en ser partícipes de dichos mecanismos de participación ciudadana. Por otra parte, la renovación de dichos espacios se realizó en la jornada electiva del 1 de septiembre del 2013, lo cual refleja el proceso de estabilización y aceptación de los ciudadanos hacia los órganos de participación ciudadana.

En lo referente a la Consulta Ciudadana se define como un instrumento de participación ciudadana a través del cual se pone a consideración de la ciudadanía involucrada cualquier tema, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento. Puede ser dirigida a la totalidad de los habitantes del D.F., a los habitantes de varias delegaciones, de varias colonias, a los ciudadanos de cualquier ámbito territorial pero organizados por su actividad profesional, a Asambleas Ciudadanas, Comités y Consejos Ciudadanos.

La consulta puede ser convocada por el Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales, las Asambleas Ciudadanas, los Comités Ciudadanos, la Autoridad Tradicional en coordinación con el Consejo del Pueblo y los Consejos Ciudadanos, de manera individual o conjunta. Si bien la ley no le da el carácter de vinculante establece un mecanismo de rendición de cuentas de parte del ejecutivo respectivo. Sobre el particular, el artículo 50 párrafo cuatro señala:

La autoridad convocante deberá informar, a más tardar noventa días luego de publicados sus resultados, acerca del modo en que el ejercicio de sus funciones fue afectado por los resultados de la misma. Lo anterior podrá hacerse por medio de la Gaceta Oficial del Distrito Federal, los diarios de mayor circulación de la Ciudad, los medios masivos de comunicación, los medios electrónicos oficiales de la autoridad convocante u otros mecanismos.

En el caso de que el ejercicio de las funciones de la autoridad no corresponda a la opinión expresada por los participantes en ella, la autoridad deberá expresar con claridad la motivación y fundamentación de sus decisiones<sup>98</sup>

Se observa un avance en la presente Ley frente a las precedentes, ya que en la misma establece que los resultados de la Consulta Ciudadana serán elementos de juicio para el ejercicio de las funciones de la autoridad convocante, sin embargo, al añadirle los párrafos citados se crea un mecanismo de rendición de cuentas deliberativo, en el cual la autoridad está obligada a explicar sus razones por las cuales no acatará la opinión ciudadana. Lo anterior representa un avance, puesto las previas leyes no lo contemplaban y lo dejaban a la voluntad de la autoridad convocante.

<sup>97</sup> Dirección Ejecutiva de Organización y Geografía Electoral/IEDF (2011), *op. cit.*

<sup>98</sup> Art. 50° párrafo cuarto y quinto en Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, *op. cit.*

### 3.2.- El esquema del Presupuesto Participativo

En lo referente al Presupuesto Participativo es importante comparar la Ley como fue publicada el 27 de mayo del 2010<sup>99</sup>, la reforma que estableció responsabilidades a las autoridades sobre el mecanismo publicada el 30 de noviembre del 2010<sup>100</sup> y la reforma a los art. 83 y 84 publicada el 26 de agosto de 2011<sup>101</sup>. Las modificaciones en lo referente al mecanismo eran de esperarse dado el nulo debate legislativo sobre la materia tanto en la Comisión de Participación Ciudadana como en el Pleno de la ALDF, baste mencionar que al publicarse la ley ni se mencionaba el nombre del Presupuesto Participativo, se limitó a especificar que la ALDF estaba obligada a prever una porción entre el 1% y el 3% de los recursos destinados a las delegaciones para que fuesen decididos por los ciudadanos en proyectos realizados en su colonia, y proponía la realización de dos diferentes Consultas Ciudadanas, una para definir acciones prioritarias en la colonia y otra para la forma en que se aplicarían los recursos ya reservados por la ALDF, lo cual evidencia la falta de claridad para llevar a cabo el mecanismo.

Identificar el objetivo principal del mecanismo de participación ciudadana es vital para poder evaluar de una manera más certera al mismo, además como se mencionó en el primer capítulo el Presupuesto Participativo es un medio para alcanzar algo más valioso. Por ello a partir del objetivo del mecanismo se construye un diseño por medio del cual se alcance dicha meta, ahí radica la importancia del objetivo buscado.

Con este fin se analizaron las distintas reformas con sus respectivas iniciativas, el resultado de dicho estudio fue que en ninguna de ellas establece claramente el objetivo perseguido por el Presupuesto Participativo. Pese a ello, en la Iniciativa para reformar los arts. 83° y 84°, se puede identificar lo más parecido al fin deseado del mecanismo cuando señala que “La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal contempla entre otros avances democráticos, un proceso de presupuesto participativo, que conlleva a ejercer una democracia de forma más directa, al ser los propios habitantes y ciudadanos quienes propongan y decidan sobre proyectos específicos que beneficiarán a su comunidad de manera, también directa”<sup>102</sup>, pese a que identifica al mecanismo con desarrollar una democracia directa no menciona el efecto deseado al ejecutar el Presupuesto Participativo, no especifica si se busca una mayor transparencia, erradicar el clientelismo político o la justa distribución de los recursos público. La Iniciativa se limita a incentivar

<sup>99</sup> Gaceta Oficial del Distrito Federal, [en línea], 27 de mayo del 2010, Dirección URL= <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo48988.pdf>, [consulta: 19 de agosto del 2013].

<sup>100</sup> Gaceta Oficial del Distrito Federal, [en línea], 30 de noviembre del 2010, Dirección URL= [http://paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/GODF\\_respaldo\\_abril\\_2012/GODF\\_30\\_11\\_2010.pdf](http://paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/GODF_respaldo_abril_2012/GODF_30_11_2010.pdf), [consulta: 9 de agosto 2013].

<sup>101</sup> Gaceta Oficial del Distrito Federal, [en línea], 26 de agosto del 2011, Dirección URL= [http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/GODF/GODF\\_26\\_08\\_2011.pdf](http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/GODF/GODF_26_08_2011.pdf), [consulta: 19 de agosto 2013].

<sup>102</sup> ALDF, Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, V Legislatura, quinto periodo extraordinario del segundo año de ejercicio, 26 de agosto del 2011, [en línea], Dirección URL= <http://www.aldf.gob.mx/archivo-d5e2e48f7e9a54d931fe5ac5c5058545.pdf>, [consulta: 16 de agosto del 2013], p. 6

la participación ciudadana observándola como un fin en si misma, lo cual representa un grave riesgo ya que al no tener claro el porqué o la razón de ser del mecanismo es posible que sea un esfuerzo en vano pues el diseño no está enfocado en cumplir un fin específico y por lo tanto no tendrá un impacto en la cultura política tanto de los ciudadanos como de los funcionarios públicos.

Al haber revisado el proceso legislativo del instrumento llama la atención la pobreza en el debate dentro de la misma Comisión como en el Pleno del ALDF, ya que no se avocaron a estudiar a fondo el mecanismo y por lo tanto quedó la ley con incoherencias internas y muchos problemas operativos al momento de ejecutarlo, por ejemplo, no se reconoció al Presupuesto Participativo como un instrumento diferente de los demás ni se debatió sobre el control de los recursos ni la transparencia en el proceso. Además, la última reforma canceló la Consulta Ciudadana programada para el 28 de Agosto del 2011, dado que 8 de los 16 Consejos Ciudadanos se negaban a participar en ella por no haber visto ejecutados los proyectos ganadores de la primera Consulta Ciudadana realizada el 27 de marzo, lo anterior revela el grado de conflictividad que generó el mecanismo a partir de las no especificaciones de la ley y la nula comunicación con las delegaciones, siendo que éstas últimas al final eran las que llevarían a cabo el Presupuesto Participativo.

La versión actual de la Ley define al Presupuesto Participativo como “aquel sobre el cual los ciudadanos deciden respecto a la forma en que se aplican recursos en proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal”<sup>103</sup>, pero no lo identifica como otro instrumento diferente, sino que se ejecuta por medio de otros mecanismos baste decir que los artículos referentes al Presupuesto Participativo se encuentran en el apartado “de la organización y funciones de la Asamblea Ciudadana”, a pesar que en los tres ejercicios no se ha utilizado dicho instrumento, lo cual nos refleja los errores legislativos y falta de precisión al definirlo.

Al momento de la publicación de la nueva ley, sólo explicaba la forma en que se llevaría a cabo el Presupuesto Participativo, pero fue necesaria una reforma posterior<sup>104</sup> para que se especificaran las funciones y responsabilidades de las autoridades capitalinas con respecto al mecanismo, estas se encuentra en el capítulo VIII “de la participación de los comités en el presupuesto participativo”. Lo anterior, tiene un peso importante en la materialización del Presupuesto Participativo ya que dicha reforma obligó a las autoridades para que actuaran en consecuencia con la ley y no dejó espacios interpretativos o tiempos indefinidos para comenzar al mecanismo, lo cual se identifica como un gran acierto ya que es muy probable que si no se hubiese realizado dichas especificaciones el Presupuesto Participativo hubiera quedado en letra muerta. En dicha reforma

---

<sup>103</sup> Art. 83° en Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, *op. cit.*

<sup>104</sup> Gaceta Oficial del Distrito Federal, [en línea], 30 de noviembre del 2010, *op. cit.*

se reconocen como autoridades que inciden en el proceso al Jefe de Gobierno, a la ALDF y a los Jefes Delegacionales, y como coadyuvantes a las autoridades al IEDF y a los Comités Ciudadanos. De estas funciones las más significativas se presentan en la tabla siguiente:

TABLA 3.1.-FUNCIONES DE LAS AUTORIDADES POLÍTICAS EN EL PROCESO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	
Autoridades	Funciones
Jefe de Gobierno	<p><b>Tomar en cuenta</b> para la elaboración del proyecto de presupuesto de egresos, los resultados de las consultas ciudadanas del art. 84.</p> <p><b>Incluir</b> en el apartado de Delegaciones del proyecto de presupuesto de egresos los montos y rubros en que habrán de aplicarse los recursos del presupuesto participativo.</p> <p><b>Participar</b> en coordinación con las demás autoridades en las consultas ciudadanas</p>
Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por medio del pleno y de sus comisiones de Gobierno, Participación Ciudadana, Presupuesto y Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	<p><b>Aprobar</b> en forma anual en el decreto de presupuesto de egresos del Distrito Federal, los recursos para el presupuesto participativo.</p> <p>Dicha asignación se hará por Delegación y por colonia conforme a la división que efectúe el Instituto Electoral, y se basará en las evaluaciones de desempeño de los Comités que realice el Instituto Electoral en términos de esta Ley, así como en los resultados de las consultas ciudadanas que establece el inciso a) del párrafo primero del artículo 84 de la Ley de Participación Ciudadana.</p> <p><b>Tomar en cuenta</b> para la aprobación de los recursos del presupuesto participativo los resultados de las consultas ciudadanas que dispone el artículo 84 de la presente Ley.</p> <p><b>Vigilar</b>, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, el ejercicio de los recursos del presupuesto participativo. Los integrantes de los órganos de representación ciudadana podrán presentar quejas, ante las comisiones de participación ciudadana, presupuesto y cuenta pública y vigilancia de la contaduría mayor de hacienda, sobre el ejercicio y aplicación de los recursos del presupuesto participativo.</p> <p>Dichas comisiones harán del conocimiento de la Contaduría Mayor de Hacienda y demás instancias competentes el contenido de las quejas para los efectos a que haya lugar</p>
Jefe Delegacional	<p><b>Incluir</b> en los programas operativos y anteproyectos anuales de presupuestos de egresos que remitan al Jefe de Gobierno, entre el uno y el tres por ciento del total de su presupuesto para presupuesto participativo. Indicando el monto de recursos que se destinará a cada una de las colonias que conforman la demarcación de acuerdo con la división que realice el Instituto Electoral, de modo que su suma ascienda a los porcentajes señalados en el párrafo anterior.</p>

	<p>La forma en como habrán de aplicarse el presupuesto participativo en cada colonia <b>se basará</b> en los resultados de las consultas ciudadanas que establece el inciso b) del párrafo primero del artículo 84 de esta Ley</p> <p><b>Aplicar</b>, preferentemente por colaboración ciudadana, el presupuesto participativo que por colonia le apruebe la Asamblea Legislativa.</p>
Instituto Electoral del Distrito Federal	<p><b>Coordinar</b> a las autoridades y Comités Ciudadanos para la realización de las consultas ciudadanas.</p> <p><b>Emitir</b> las convocatorias para las consultas ciudadanas en conjunto con el Jefe de Gobierno, ALDF, los Jefes Delegacionales y los Comités Ciudadanos.</p> <p><b>Validar</b> junto con los Comités Ciudadanos los resultados de las consultas.</p> <p><b>Educar, asesorar, capacitar y evaluar</b> a los integrantes de los Comités Ciudadanos en materia de presupuesto participativo.</p>
<p>Fuente: elaboración propia a partir de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, art. 2°, [en línea], publicada en la GODF el 27 de mayo de 2010, siendo la última reforma el 26 de agosto del 2011, Dirección URL=<a href="http://www.aldf.gob.mx/archivo-678bcb909b16b433c4aac274445ddf75.pdf">http://www.aldf.gob.mx/archivo-678bcb909b16b433c4aac274445ddf75.pdf</a>, [consulta: 19 de agosto del 2013].</p>	

A partir de la tabla anterior, es posible apreciar que la Ley sí obliga a las autoridades a tomar en cuenta la decisión expresada en la Consulta Ciudadana, constriñendo para que las decisiones ciudadanas se vean reflejadas en el presupuesto de egreso especificando el rubro y la colonia en la cual se aplicará el recurso. El simple hecho de que en el Presupuesto Participativo se hable de “tomar en cuenta” “aprobar” y “ejecutar” lo posiciona en un escalón más arriba de la simple Consulta Ciudadana que sólo es un elemento de juicio para las autoridades.

Retomando lo expuesto en el primer capítulo, el Presupuesto Participativo consta de dos fases importantes. En la primera, el objetivo consiste en identificar las necesidades por parte de la población, idear varias soluciones creando proyectos y deliberando sobre los mismos, ya sea de forma territorial o temática, para finalmente aprobar una solución al problema identificado. La primera parte del Presupuesto Participativo en el diseño de la Ciudad de México comienza con la emisión de la convocatoria para la Consulta Ciudadana sobre el Presupuesto Participativo, a continuación vendría el visto bueno de la delegación a los diferentes proyectos ciudadanos, los proyectos aprobados serían inscritos a la Consulta Ciudadana frente al IEDF (el orden en la boleta será por sorteo en una sesión del órgano de representación ciudadano correspondiente), finalizando con la celebración de la Consulta Ciudadana y su validación por el IEDF frente al Comité Ciudadano o Consejo del Pueblo responsable.

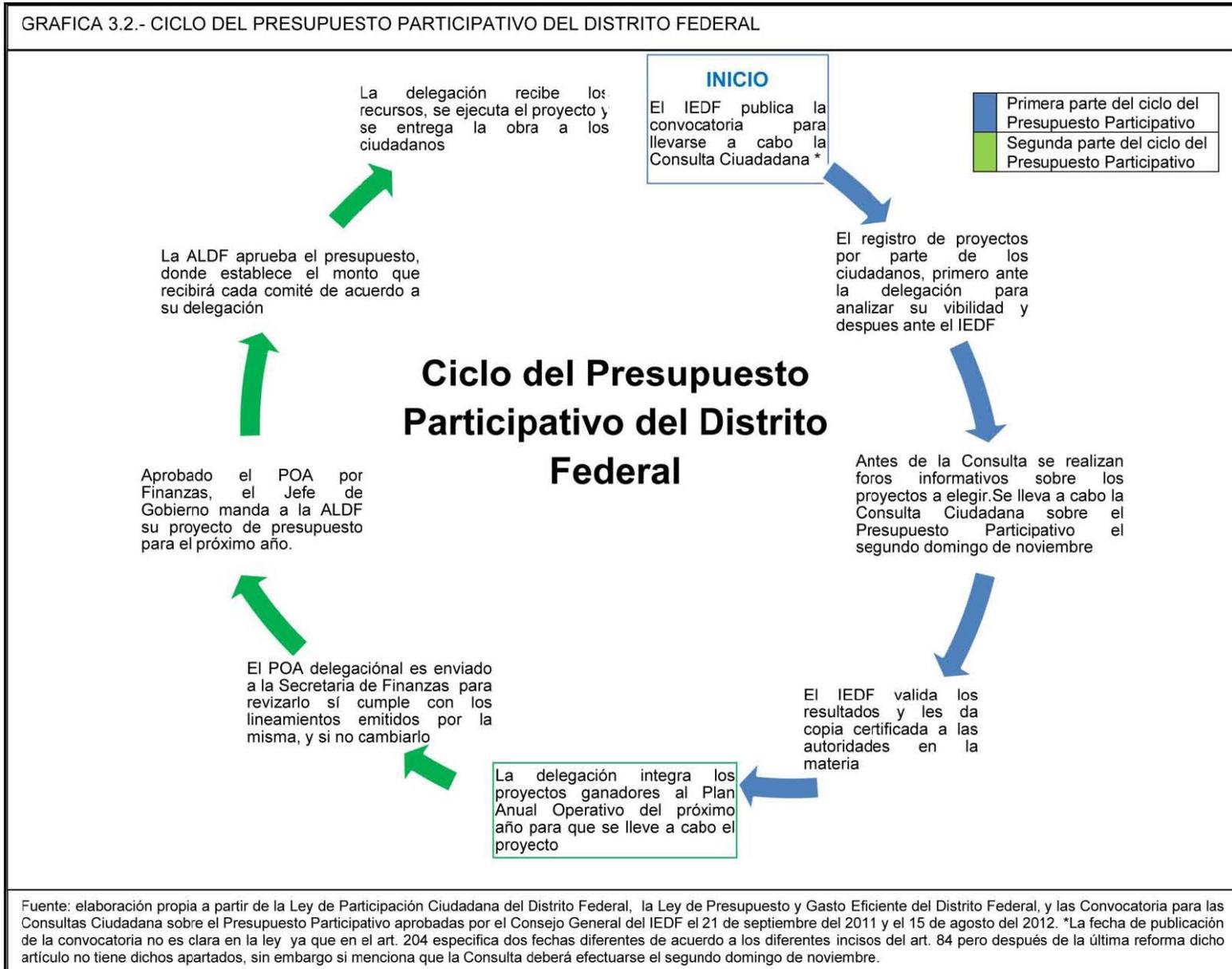
Posteriormente, la segunda fase inicia al momento de la ejecución de la decisión aprobada por parte de las autoridades competentes donde la transparencia, rendición de cuentas y la

fiscalización de los recursos por parte de los ciudadanos es clave para el éxito del mecanismo<sup>105</sup>. En este caso, se puede ubicar su inicio con la publicación del Decreto de Egresos del Distrito Federal aprobado por la ALDF, documento que especifica el presupuesto para cada delegación y por ende el 3% relativo al Presupuesto Participativo además de señalar el monto que recibirá cada Comité Ciudadano o Consejo del Pueblo de acuerdo a su delegación. Por último, vendría la ejecución del proyecto por parte de las delegaciones políticas, finalizando con la entrega de la obra al Comité o Consejo interesado. Tanto en la Ley como en las Convocatorias apenas explica este ciclo, limitándose a especificar la autoridad competente para ejecutar los proyectos ganadores pero no explican la forma en que los ciudadanos o los órganos de representación ciudadana intervendrán en el proceso de ejecución y/o supervisión, ni mencionan algún mecanismo para observar la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos ni proponen un mecanismo para una efectiva rendición de cuentas. Para poder comprender visualizar de una manera más completa el ciclo del mecanismo se expone a continuación en la siguiente gráfica 3.2.

---

<sup>105</sup> *Supra.*, p. 20.

GRAFICA 3.2.- CICLO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL DISTRITO FEDERAL



Es necesario mencionar que el primer ejercicio se desarrolló en tiempos distintos de la gráfica mostrada, y por ser un proceso perfectible cada convocatoria tiene su especificidad, por ejemplo, en la tercera convocatoria se implementó el voto para elegir proyecto prioritario por internet.

La gráfica del ciclo completo del Presupuesto Participativo, muestra el centralismo fiscal que aún impera en la ciudad. La Secretaria de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal centraliza todos los Proyectos Anuales Operativos (POA) de las delegaciones políticas para examinarlos, lo cual denota el grado de control que existe en la demarcación constituyéndose como un filtro adicional al Presupuesto Participativo. Si bien el mecanismo es ejecutado por la delegación en conjunto con los ciudadanos, el gobierno central representa otra autoridad con capacidad para incidir en él, por ello aumenta la posibilidad de que la decisión ciudadana pueda ser modificada.

Como ya se había mencionado, los artículos referentes al Presupuesto Participativo en la Ley vigente se encuentran en el capítulo XII sobre las Asambleas Ciudadanas en la primera sección que habla sobre la organización y funciones de dicho espacio de participación, sin embargo, ni en las convocatorias ni en los art. 83° y 84° se utilizan las Asambleas Ciudadanas para alguna fase del Presupuesto Participativo siendo un grave error legislativo no reconocerlo como un instrumento distinto de los existentes. El art. 83° define al Presupuesto Participativo y establece que los recursos para el mismo serán el 3% del presupuesto anual destinado a la delegación, es decir, el monto del recurso varía en función de la cantidad de recursos aprobado para cada delegación y la cantidad de órganos de representación ciudadana existentes en dicha demarcación, dicha distribución de recursos viene expresada en el Decreto de Presupuesto de Egresos de cada año fiscal proveyéndole mayor certidumbre legal y transparencia.

El estatuto de gobierno establece como competentes a las delegaciones en sus respectivas jurisdicciones en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva; mientras que la Ley de Participación Ciudadana sólo reconoce cuatro rubros donde los ciudadanos pueden proponer proyectos en los conceptos de obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana y prevención del delito<sup>106</sup>, siendo que la delegación tiene más atribuciones. Llama la atención el rubro de prevención del delito, ya que se debatió dentro de la Comisión de Participación Ciudadana sobre la conveniencia de incluirlo puesto es una facultad del gobierno central del D.F., por ello se cambió el nombre del concepto de seguridad pública a prevención del delito con el argumento de que la inseguridad es un tema considerado prioritario entre los ciudadanos acercando el mecanismo a las necesidades más importantes de los ciudadanos.

---

<sup>106</sup> Para otórgale mayor certeza jurídica se estableció que los recursos del presupuesto participativo serán ejercidos en los capítulos 2000 (materiales y suministros), 3000 (servicios generales), 4000 (Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas), 5000 (Bienes, inmuebles e intangibles) y 6000 (Inversión pública) conforme al Clasificador por Objeto del Gasto vigente

Analizando los rubros generales en los cuales los ciudadanos pueden proponer proyectos prioritarios, se identifica que son restrictivos ante las necesidades de las comunidades, generalmente son cuestiones básicas como pavimentación, luminarias, banquetas siendo los proyectos más ambiciosos la construcción de salones de uso múltiple, pero también es responsabilidad de los mismo ciudadanos proveerle mayor calidad al instrumento a partir de los proyectos que registra, por ejemplo, en varias colonias de Tláhuac y Milpa Alta eligieron construir centros de salud equipados, siendo una propuesta que sí representa un alto impacto en el bienestar de la comunidad.

En general, las modificaciones a la Ley de Participación Ciudadana fueron beneficiosas, abrieron espacios más amplios y distintas formas por las cuales los ciudadanos pueden intervenir en las acciones de gobierno. Sumado a ello, el Presupuesto Participativo ha sido el instrumento con mayor constancia en su realización desde la aprobación de la ley, lo cual demuestra la vitalidad de la misma siendo un avance con respecto a las previas leyes de la materia.

El Presupuesto Participativo al no contar con un objetivo preciso, sólo existe para tener una “democracia directa o participativa” contiene varias incoherencias en su diseño, siendo las siguientes identificadas:

- La legislación no reconoce al Presupuesto Participativo como un instrumento distinto a los demás, su existencia deriva de las funciones de las Asambleas Ciudadanas, de la Consulta Ciudadana y de las funciones de los diferentes órganos de representación ciudadana. Pese a ello al revisar las funciones de las autoridades políticas referentes al mecanismo, éste tiene un mayor peso que cualquier Consulta Ciudadana sin llegar a tener el carácter vinculatorio.
- Los proyectos registrados y votados en la Consulta Ciudadana son a nivel de colonia, fragmentado la acción de los ciudadanos y tomándolos en cuenta sólo bajo su identidad de vecino. De esta forma no existe un espacio donde se integren las necesidades de varias colonias para tener un mayor impacto, por lo que no tiene un impacto a nivel delegacional ni estatal.
- La distribución de los recursos del Presupuesto Participativo no reflejan valores como la justicia social, sino más bien por simpleza del diseño se avocaron a repartir el 3% de cada delegación entre cada comité que exista en la misma, dando como resultado una distribución desigual que se analizará más adelante.

El instrumento así descrito parece exiguo pero el sólo hecho de que exista representa un avance importante en la democratización de las decisiones y en el grado de los ciudadanos de intervenir en las acciones de gobierno, ya que el Presupuesto Participativo genera una fase socioestatal que a partir de la legislación si obliga a la autoridades a tomar en cuenta los resultados de las Consultas Ciudadana y ejecutar dicho recursos, así que se podría ubicar en la lógica política en la

interfaz mandataria ya que los ciudadanos en cierta forma le establecen a la delegación que ejecute dichos proyectos ganadores, cuestión que se deberá comprobar con los datos obtenidos en los ejercicios 2011 y 2012.

### **3.3- Primera parte del ciclo del Presupuesto Participativo: identificación de las necesidades, deliberación y toma de decisiones**

La parte inicial del Presupuesto Participativo es el conjunto de pasos en los cuales los ciudadanos acompañados por el gobierno realizan con el objetivo incluir la participación ciudadana en la planeación gubernamental; por ello, se inicia identificando las necesidades comunitarias así como un método para priorizarlas generando un debate público sobre las mismas, fruto de lo anterior se incluye en la planeación para las acciones de gobierno. En el caso de la Ciudad de México el ciclo inicial del Presupuesto Participativo es todo el proceso de la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo, de esta forma para evaluar esta fase se analiza la información y datos disponibles sobre los tres ejercicios de las Consultas Ciudadanas que se han realizado en la ciudad, comparando entre experiencias para poder identificar tendencias y comportamientos tanto de los actores político como de la ciudadanía.

En este punto es necesario aclarar que la información disponible por parte del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) en su portal de internet (<http://www.iedf.org.mx/index.php>) ofrece la información referente a las consultas desglosada por distrito electoral. Para los fines de la presente investigación fue necesario organizar dicha información por delegación política registrando para cada consulta las colonias que participaron en cada ejercicio, el número de proyectos que se presentaron a consulta en cada colonia, la cantidad de opiniones emitidas en cada colonia por las dos modalidades. Con dicha información se obtuvo el promedio de participación tanto en la etapa de registro de proyectos prioritarios como en la emisión de la opinión ciudadana en las Consultas Ciudadanas a nivel de colonia por delegación política, poniendo especial cuidado para que el factor poblacional no alterara el resultado y permitiera la comparación entre los resultados de las demarcaciones.

Los cuatro ejercicios de Consultas Ciudadana sobre el Presupuesto Participativo han sido: la primera efectuada el 27 de marzo 2011 correspondiente al año fiscal 2011, la segunda el 13 de noviembre del 2011 correspondiente al año fiscal 2012, la tercera el 11 de noviembre del 2012 respecto al año fiscal 2013, y la última celebrada el 1° de septiembre del 2013 correspondiente al año fiscal 2014. En la presente investigación sólo se retomarán los resultados de las tres primeras consultas ya que la cuarta al ser concurrente con la renovación de los Comités Ciudadanos y

Consejos de los Pueblos propició una participación atípica, de tal forma no permite valorar el interés de la ciudadanía en el Presupuesto Participativo<sup>107</sup>.

En base a las convocatorias y para los fines de este trabajo, se desatacan siete puntos para el análisis: las autoridades que tienen la facultad para emitir la convocatoria de la Consulta Ciudadana sobre el Presupuesto Participativo; los tiempos programados para cada fase del proceso; la estrategia de comunicación emprendida para incentivar la participación; los rubros en los cuales los ciudadanos pueden proponer proyectos prioritarios, la participación de los ciudadanos en los distintas etapas de la Consulta Ciudadana (registro de proyectos prioritarios y emisión de opinión en la Consulta Ciudadana), los rubros que más proyectos ganaron en las tres consultas, y finalmente, el estudio de situación anómalas resultas en el proceso, tales como las colonias donde no se realizó alguna consulta o aquellas colonias donde se invalidó el resultado de la misma.

Por lo tanto, el primer punto a analizar son las autoridades que tienen la facultad de emitir la convocatoria para la Consulta Ciudadana sobre el Presupuesto Participativo. En el primer ejercicio las autoridades convocantes fueron el Jefe de Gobierno, la ALDF y los Jefes Delegacionales, el documento que precisaba la fechas de publicación de la convocatoria (primera quincena de enero) y la realización de la misma (enero y febrero del 2011) fue el Decreto de Presupuesto de Egresos del 2011<sup>108</sup>, pero no se llevó a cabo, ya que no se cumplieron las condiciones políticas para efectuarlo teniendo como consecuencia que todo el proceso se quedará en indefinición jurídica. Fue hasta que se adicionó el art. Transitorio décimo cuarto a la Ley de Participación Ciudadana para y se reformó el art. Transitorio décimo tercero del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2011. Ambas modificaciones publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 16 de marzo 2011<sup>109</sup> mencionan que a finales de marzo de dicho año se llevaría a cabo la Consulta Ciudadana sobre el Presupuesto Participativo, publicándose la convocatoria en la Gaceta el 18 de marzo del 2011<sup>110</sup>.

La segunda convocatoria fue más irregular que la primera, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 4 de agosto del 2011 la convocatoria para la Consulta Ciudadana sobre el Presupuesto Participativo ha ejercerse en el año 2012, por el Jefe de Gobierno, la ALDF y los Jefes Delegacionales. Dicha consulta estaba contemplada para realizarse el día 28 del mismo mes pero se canceló, ya que la ALDF reformó la ley modificando los arts. 83° y 84° referentes al Presupuesto Participativo. Posteriormente, ya puesta en marcha las anteriores modificaciones se

---

<sup>107</sup> Véase, Gráfica 3.6.- Participación en las Consultas Ciudadanas sobre el Presupuesto Participativo en el D.F. (2011-2014). *Infra*, p. 93.

<sup>108</sup> Gaceta Oficial del Distrito Federal, Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2011, [en línea], 31 de diciembre de 2010, Dirección URL= <http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2011/decretoEgresos2011.pdf>, [consulta: 16 agosto 2013]

<sup>109</sup> Gaceta Oficial del Distrito Federal, [en línea], 16 de marzo 2011, Dirección URL= [http://www.consejeria.df.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetitas/4d803cd9f3c5a.pdf](http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetitas/4d803cd9f3c5a.pdf), [consulta: 16 de agosto de 2013]

<sup>110</sup> Gaceta Oficial del Distrito Federal, [en línea], 18 de marzo 2011, Dirección URL= [http://www.consejeria.df.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetitas/4d83ca66a059e.pdf](http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetitas/4d83ca66a059e.pdf), [consulta: 16 de agosto de 2013]

volvió a publicar en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 29 de septiembre del 2011 la convocatoria de la Consulta Ciudadana ha efectuarse el día 13 de noviembre del 2011 emitida por el Consejo General del IEDF. A pesar que las reformas fueron benéficas al mecanismo, siendo un acierto sustraer la convocatoria de la Consulta Ciudadana de la lógica política otorgándole dicha facultad al IEDF, el hecho de cancelar dos días antes la Consulta Ciudadana afectó la cantidad de colonias que participarían en la realizada el 13 de noviembre del 2011, puede ser que los ciudadanos lo interpretaron como falta de seriedad al trabajo realizado.

El tercer ejercicio transcurrió con normalidad siendo emitida la convocatoria por medio de un Acuerdo General del Consejo General del IEDF el 15 de agosto del 2012 para elegir los proyectos prioritarios ha ejercerse en el año fiscal 2013. En dicha convocatoria la innovación que llama más la atención es la posibilidad de los ciudadanos de emitir su opinión sobre los proyectos a realizarse en su colonia vía internet, teniendo la experiencia del voto chilango del proceso electoral 2011-2012.

La diferencia entre experiencias es contundente, cuando varios actores políticos podían intervenir en la emisión de la convocatoria eran mayores las probabilidades que el instrumento quedará enfrascado entre el vaivén político del momento dificultado su emisión. Por otro lado, al otorgarle la facultad de convocar, organizar y validar la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo al IEDF, dicho instituto le otorgó al mecanismo de mayor imparcialidad, profesionalismo, constancia y un mayor acercamiento hacia la ciudadanía. Para complementar lo anterior, en la tabla 3.2 se sintetizan los periodos en los cuales tuvieron lugar las distintas etapas en el proceso de las convocatorias para la Consulta Ciudadana sobre el Presupuesto Participativo, siendo el segundo factor para analizar.

TABLA 3.2.- FASES Y FECHAS DEL PROCESO DE LAS TRES CONSULTAS CIUDADANAS SOBRE EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

	Años fiscal 2011	Año fiscal 2012	Año fiscal 2013
Emisión de la convocatoria	18 de marzo del 2011	29 de septiembre del 2011	15 de agosto del 2012
Asesoría y apoyo técnico a los ciudadanos por parte de la delegación para la redacción del proyecto específico.	No especifica fecha pero si establece que lo deben realizar las delegaciones	-----	-----
Registro del proyecto ante el Comité, Consejo o el IEDF	22 al 24 de marzo del 2011	3 al 8 de Octubre del 2011	20 de agosto al 4 de septiembre del 2012, se modifico hasta el 8 de Octubre del 2012.
Visto bueno de la delegación sobre el proyecto específico	-----	3 y 14 de Octubre del 2011	10 al 17 de septiembre del 2012, se amplió hasta el 9 de octubre del 2012.
Sesión del Comité o Consejo para preseleccionar los proyectos que se presentará en el Cartel Guía de la consulta, y otorgarles un numero en forma de sorteo a cada proyecto	25 de marzo del 2011	19 y 21 de Octubre del 2011	17 y 23 de octubre del 2012
Los coordinadores internos o de Concertación Comunitaria proponen al IEDF personal responsable de la Mesa Receptora de Opinión	24 de marzo del 2011	17 al 21 de octubre del 2011	El personal responsable de las MRO fue personal eventual del IEDF. a más tardar el 19 de octubre del 2012.
Realización de foros informativos sobre los proyectos a votarse en la Consulta	27 de marzo de 9:00-11:00 am del 2011	21 de octubre del 12 de noviembre del 2011	27 de octubre al 3 de noviembre
Emisión de opiniones sobre los proyectos específicos e internet	-----	-----	4 de noviembre al 8 de noviembre del 2012
Emisión de opiniones en la Mesa Receptora de Opinión	27 de marzo de las 11:00-15:00 pm del 2011	13 de noviembre del 2011	11 de noviembre del 2012
Validación	27 de marzo al 1° de abril del 2011	14 al 16 de noviembre del 2011	12 al 14 de noviembre del 2012
El IEDF entrega copia certificada a las autoridades competentes	A más tardar el 5 de abril del 2011	A más tardar el 18 de noviembre del 2011	A más tardar el 19 de noviembre del 2012.
<p>Fuente: elaboración propia a partir de las tres Convocatorias para la Consulta Ciudadana sobre el Presupuesto Participativo. Primera, Gaceta Oficial del Distrito Federal, [en línea], 18 de marzo 2011, Dirección URL= <a href="http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4d83ca66a059e.pdf">http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4d83ca66a059e.pdf</a>, [consulta: 16 de agosto de 2013]. Segunda, Gaceta Oficial del Distrito Federal, [en línea], Dirección URL= <a href="http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4e849ec3853c4.pdf">http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4e849ec3853c4.pdf</a>, [consulta: 16 de agosto 2013]. Tercera, IEDF, <i>Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal por el que se aprueba la convocatoria para la Consulta Ciudadana que se realizará en noviembre de 2012, para definir los proyectos específicos en los que se aplicarán los recursos del Presupuesto Participativo correspondientes al ejercicio fiscal 2013, en las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal (ACU-839-12)</i>, [en línea], 15 de agosto del 2012, Dirección URL= <a href="http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2012/ACU-839-12.pdf">http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2012/ACU-839-12.pdf</a>, [consulta: 16 de agosto 2013]; para la ampliación de plazo, IEDF, <i>Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal por el que se modifica la convocatoria para participar en la Consulta Ciudadana en materia de Presupuesto Participativo que se realizará en noviembre de 2012 (ACU-840-12)</i>, [en línea], 19 de septiembre del 2012, Dirección URL= <a href="http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2012/ACU-840-12.pdf">http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2012/ACU-840-12.pdf</a>, [consulta: 16 de agosto 2013].</p>			

Observando los plazos establecidos por las convocatorias, en la primera el trabajo recayó solamente en los órganos de representación ciudadana y en un tiempo muy corto con respecto en hacerla pública entre la ciudadanía y los plazos para registrar proyectos, además se evidencia la

nula comunicación entre este mecanismo de participación ciudadana y las delegaciones, pese a lo anterior ha sido la Consulta con mayor participación ciudadana en el número de registro de proyectos<sup>111</sup>. Las subsecuentes convocatorias integran a las delegaciones en el proceso de calificar la viabilidad física, legal, técnica y financiera de los proyectos propuesto por los ciudadanos, lo cual elevó el nivel de efectividad del mecanismo porque de esa manera se elimina la posibilidad de que gane un proyecto que no pueda ser ejecutado por la delegación por estos conceptos. La intervención del gobierno delegación era necesaria para que el Presupuesto Participativo genere mejores resultados, además se produce un espacio de diálogo entre los ciudadanos y los servidores públicos más cercano que en otros procesos, lo criticable es que quien mantiene dicha comunicación sólo son los integrantes de los órganos de representación ciudadana, y no el ciudadano común que lo esta registrando haciendo un poco un opaco esta fase.

También se observa que los órganos de representación ciudadana si bien sirven para organizar de forma más eficiente la consulta, también se convierten en un embudo o traba para la participación individual de la ciudadana, ya que las convocatorias les otorgan la facultad de preelegir los proyectos una vez que ya pasaron el la aprobación de la delegación; este paso fue ideado para preelegir proyectos que sobrepasaban los cinco proyectos que se podrían elegir en la boleta de la Consulta pero se les da una atribución muy abierta a los comités.

Regresando al tema de los tiempos, se observa la tendencia de alargarlos con el objetivo de que más ciudadanos se enteren y participen en el proceso, sin embargo, es preciso decir que no importa que tanto alarguen los tiempos y le den las facilidades a los ciudadanos a participar si no se estructura una estrategia de comunicación social efectiva para darle promoción al mecanismo, por ello, el tercer punto a comparar es la estrategia de comunicación.

Para la primera consulta, dada el poco tiempo para la organización el IEDF habilitó un micrositio oficial dentro su página donde se daba a conocer el procedimiento y los pasos a seguir, así como una capsula informativa para facilitarle al ciudadano interesado la información necesaria, así mismo los boletines de prensa y notas informativas se compartieron utilizando la página oficial del instituto y sus redes sociales oficiales. Se procedió a insertar la convocatoria de la consulta en ocho periódicos de forma progresiva empezando el 25 al 27 de marzo. Para mayor difusión pública, se realizaron perifoneos por parte de las Direcciones Distritales del IEDF, mientras que las delegaciones políticas se limitaron a colocar la convocatoria en lugares públicos.

Para la segunda convocatoria, se volvió a instrumentar la anterior estrategia, sumándole las siguientes cambios, primero, la utilización de spots de radio administrados por el IFE que invitaba a participar en la emisión de la opinión para elegir proyecto prioritario, pero no informaba la posibilidad de registrar los proyectos prioritarios por los ciudadanos, el periodo de transmisión fue

---

<sup>111</sup> *Infra*, p. 88.

del 1 al 14 de noviembre del 2011 un tiempo bastante limitado. Segundo, la colocación de banners con vínculo al micrositio de la consulta en las páginas oficiales del Gobierno del Distrito Federal, la ALDF y las Delegaciones Políticas. Tercero, se imprimió la gaceta informativa “Verbo elegir” a distribuirse por las Direcciones Distritales. Cuarto, se colocó publicidad impresa en los vagones del metro de la Línea 2 Taxqueña-Cuatro Caminos durante el periodo del 30 de octubre al 13 de noviembre. Por último se incrementó la cantidad de inserciones en los diarios de circulación en la ciudad a doce de forma progresiva empezando el 5 de octubre hasta el 13 de noviembre.

Para el tercer ejercicio se recuperaron los medios utilizados en las estrategias precedentes, sin embargo la campaña constó de dos fases, la primera se dedicó a promover el registro de proyectos prioritarios por parte de la ciudadanía, mientras que la siguiente fase se enfocó a promover la participación expresando la opinión sobre los proyectos en la Consulta Ciudadana por alguna de las dos modalidades, internet o Mesa Receptora de Opinión. Ambas fases utilizaron la transmisión de spots en televisión y radio, la primera fase de transmitió del 22 de agosto al 6 de septiembre y la segunda del 6 de septiembre al 12 de noviembre del 2012. Se aumentó la inserción de la convocatoria en once periódicos del 15 de agosto hasta 20 de septiembre, así mismo se aumentó la colocación de la publicidad impresa en los vagones del metro en la Línea 2 Taxqueña-Cuatro Caminos, Línea 9 Tacubaya-Pantitlán y Línea B Garibaldi-Ciudad Azteca durante el periodo del 11 de octubre al 11 de noviembre del 2012. Sumándose el apoyo brindado por el Sistema de Transporte Colectivo Metro que reprodujo a través de “audiómetro” los spots radiofónicos<sup>112</sup>.

Por lo tanto, en las tres ocasiones se ha incentivado en una mayor proporción que el ciudadano participe sólo a través de emisión de su opinión en la Consulta, muy poco el periodo de registro de proyectos y no se ha hecho publicidad a la participación de los foros en su colonia para que conozca los proyectos ni invitar a los ciudadanos que controlen o revisen que la obra ganadora sea ejecutada, en otras palabras, las estrategias de comunicación implementadas están limitando la participación del ciudadano a la simple emisión de la opinión sin invitarlo a participar de una forma más comprometida y fiscalizadora del gobierno delegacional.

El cuarto punto, es profundizar sobre los rubros generales en los cuales el mecanismo permite que los ciudadanos puedan proponer proyectos prioritarios, es decir, los temas que están permitidos para que se incluya la opinión ciudadana. Como lo muestra la siguiente tabla 3.3, en el primer ejercicio la convocatoria establecía cuatro rubros generales subdivididos en rubros específicos, de tal forma que los ciudadanos sólo podían elegir un rubro específico y decidir el lugar en que se

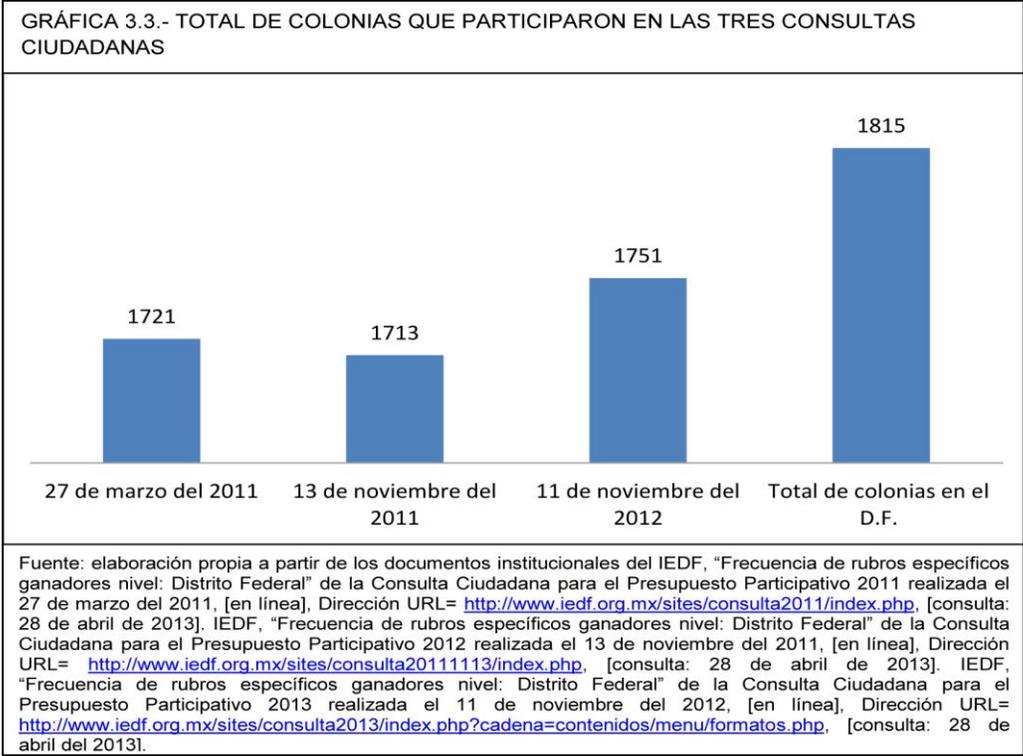
<sup>112</sup> IEDF, solicitud de información con folio 3300000011613, realizada el 8 de marzo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL= <http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 5 de abril del 2013; IEDF, solicitud de información con folio 3300000017513, realizada el 24 de abril del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL= <http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 8 de mayo del 2013; IFE, solicitud de información con folio UE/13/01203 realizada el 27 de abril del 2013 en el Sistema de acceso a la información INFOMEX-IFE, URL= <https://ciudadania.ife.org.mx/infomex/ActionInitSAILoginINFOMEX.do>, respuesta recibida el 6 de junio del 2013.

ejecutaría, mientras que en los restantes ejercicios sólo se especificaron los rubros generales dejando abierto los proyectos prioritarios a la decisión y visión ciudadana, por lo que se puede decir que el primer ejercicio fue menos abierto que los consecuentes. Como ya se había señalado, si bien la convocatoria se limita en cuatro rubros en comparación con las facultades que tiene la delegación, la calidad y el impacto depende de los proyectos que registren los ciudadanos, en otras palabras el campo esta abierto para cualquier proyecto que se puede colocar en estos cuatro rubros depende de los ciudadanos al registrar proyectos más ambiciosos y de la cantidad que reciban para ejecutarlos según la delegación a la cual pertenezcan.

TABLA 3.3.- RUBROS GENERALES PARA INSCRIBIR LOS PROYECTOS PRIORITARIOS EN LAS CONSULTAS CIUDADANAS			
Consulta Ciudadana del 27 de marzo del 2011		Consulta Ciudadana del 13 de noviembre del 2011	Consulta Ciudadana del 11 de noviembre del 2012
Prevención de delito	-Luminarias -Sendero seguro -Vehículos de seguridad -Módulo de seguridad tipo	Prevención del delito	Prevención del delito
Obras y servicios	-Guarniciones y banquetas -Pavimentación -Cancha deportiva multifuncional -Muros o rejas perimetrales para delimitar espacios públicos -Muros de contención en zonas de alto riesgo	Obras y servicios	Obras y servicios
Equipamiento e infraestructura urbana	-Rehabilitación de un espacio público incluyendo áreas comunes en Unidades Habitacionales -Juegos infantiles -Rehabilitación de áreas verdes o camellones	Equipamiento	Equipamiento
		Infraestructura urbana	Infraestructura urbana
Fuente: elaboración propia a partir de las tres Convocatorias para la Consulta Ciudadana sobre el Presupuesto Participativo publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 18 de marzo del 2011 y el 29 de septiembre del 2011, siendo la última aprobada en el Consejo General del IEDF en la sesión del 15 de agosto del 2012.			

El quinto punto a discutir es la participación de los ciudadanos en distintos pasos de la Consulta Ciudadana, el registro de proyectos prioritarios, la participación en los foros informativos y la emisión de su opinión en la Consulta Ciudadana. La tendencia es que los ciudadanos participen de forma individual ya sea en el registro del proyecto y la emisión de su opinión, el único momento en que se participa de forma colectiva es en los foros pero no existen datos para poder analizar dicha etapa. En la siguiente gráfica 3.3 se muestra la cantidad de colonias que participaron en cada Consulta Ciudadana y el total de colonias en las que esta dividido el Distrito Federal. Los resultados de dicha comparación de participación entre los tres diferentes ejercicios muestran al tercer ejercicio con el de mayor afluencia de ciudadanos que emitieron su opinión sobre los proyectos ciudadanos, esto se debe en parte a que existió mayor tiempo en la difusión, la amplitud de los pasos y la innovación por internet, es decir, es la consulta que se ha desarrollado con mayor “normalidad” y con la institucionalidad del IEDF en todo el proceso. Este aumento reportado de la

participación en la Consulta Ciudadana es una prueba de que los ciudadanos están utilizando los mecanismos de participación que generaron las modificaciones a la Ley de Participación Ciudadana del 2010, ya que existe un margen de 102 a 64 colonias que no participan, es un rango bajo comparado con el total de 1815 colonias, así que la mayoría de las colonias sí participan en la consulta.

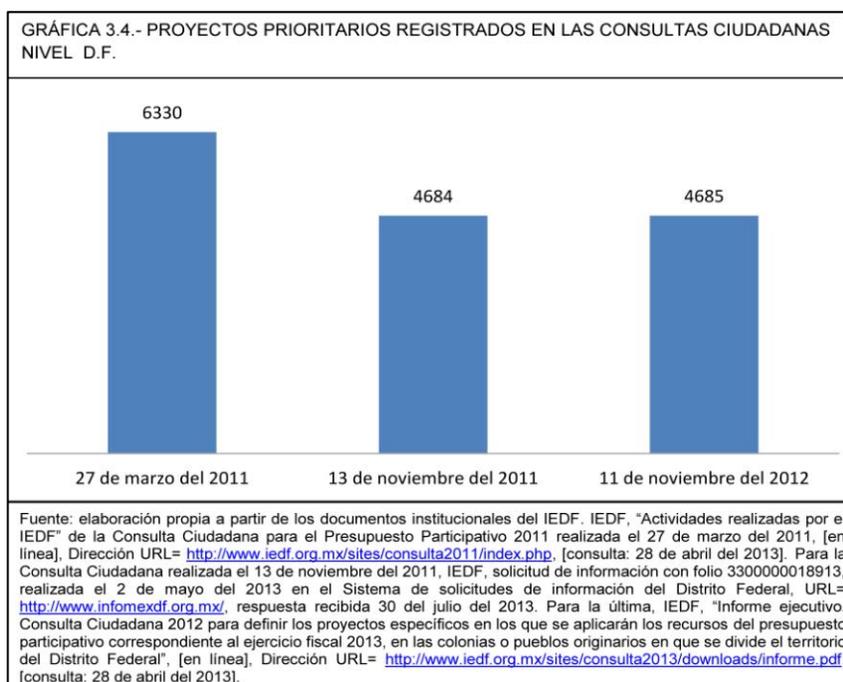


Como muestra la gráfica anterior, es un hecho que varias colonias no participan en el mecanismo durante los tres ejercicios, por ello es prudente describir el proceso por medio del cual se resolvió las obras que se realizarían en la colonia con los recursos etiquetados por el Presupuesto Participativo. En el primer año se especificó que aquellas colonias que no contaban con órganos de representación ciudadana, las autoridades competentes en coordinación con el IEDF y el Consejo Ciudadano Delegacional correspondiente determinaron la forma en que se aplicarían los recursos programados para dichas colonias, negándoles la posibilidad a participar en el mecanismo, por ello, según un informe del IEDF en el primer ejercicio de las 95 colonias que no participaron sólo 13 sí contaban con dicho órganos.

Teniendo en cuenta lo anterior en las próximas consultas se abre el mecanismo para aquellas colonias que no cuentan con comité o consejo, ya que los ciudadanos podrían registrar su proyecto frente a la Dirección Distrital del IEDF correspondiente para ser operada por el Consejo Ciudadano Delegacional. Por ello, es interesante analizar que las colonias que no participaron en la Consulta del 13 de noviembre del 2011 y la del 11 de noviembre del 2012, la mayoría son colonias que si

cuentan con Comité Ciudadano o Consejo del Pueblo mientras que aquellas que no tienen estos órganos han aumentado su participación considerablemente llegando a la última consulta a ser sólo cinco casos, lo cual revela el trabajo comprometido por parte de los Consejos Ciudadanos Delegacionales por registrar proyectos en aquellas colonias donde no existen órganos de representación ciudadana. Por otra parte, el hecho de que los comités o consejos no participen en la segunda consulta llegando a setenta casos puede ser explicado por dos posibilidades, que dicha apatía fue una forma de expresar su rechazo a las autoridades por haber cancelado la Consulta Ciudadana dos días antes en agosto del 2011, o segundo, que dichos Comités Ciudadanos y/o Consejos de los Pueblos ya no trabajan como órganos de representación ciudadana, y por lo tanto ya no funcionan como canales de comunicación óptimos con la ciudadanía<sup>113</sup>.

La participación en el registro de proyectos específicos o prioritarios desde la visión del ciudadano es un paso principalmente individual que abre la posibilidad de intervenir a aquellos ciudadanos que no están afiliados a alguna organización social. Para poder evaluar dicho paso se examinará a nivel D.F. la cantidad de proyectos registrados en cada consulta, posteriormente se analizará a nivel delegacional para poder identificar las delegaciones más participativas, sin embargo, para eliminar que el factor poblacional distorsione la medición se procedió a realizar un promedio entre la cantidad de proyectos registrados en cada delegación entre las colonias que participaron en dicho ejercicio. A continuación la gráfica comparativa en el total de proyectos registrados a nivel entidad federativa:



<sup>113</sup> A partir de la solicitud de información al IEDF con número de folio 3300000014713 se notificaron las siguientes cantidades de las colonias que no participaron en cada Consulta Ciudadana realizada por el IEDF: En la primera (27 de marzo 2011) se reportó que no participaron 95, 82 sin comité y 13 con comité; en la segunda (13 de noviembre del 2011) se registra un total de 102 colonias que no participaron, 32 sin comité y 70 con él; el último ejercicio (11 de noviembre del 2012) fueron un total de 64 colonias que no participaron, 6 sin comité y 59 con comité.

En la gráfica 3.4 se aprecia el gran entusiasmo por parte de la ciudadanía por utilizar nuevos mecanismos de participación ciudadana siendo la primera consulta la que registra el mayor número de proyectos ciudadanos registrados, sin embargo es necesario recordar en dicho ejercicio fue el más cerrado en cuanto las posibilidades de los proyectos a registrar además que al no contar con el filtro de la delegación existía la posibilidad que varios proyectos fueran inviables aunque fueran registrados ante el IEDF. Mientras el segundo y tercer ejercicio reportan una participación constante a pesar que la cantidad de colonias participantes aumentó, lo cual significa que en el segundo año la participación en la fase del registro de proyectos fue más intensa.

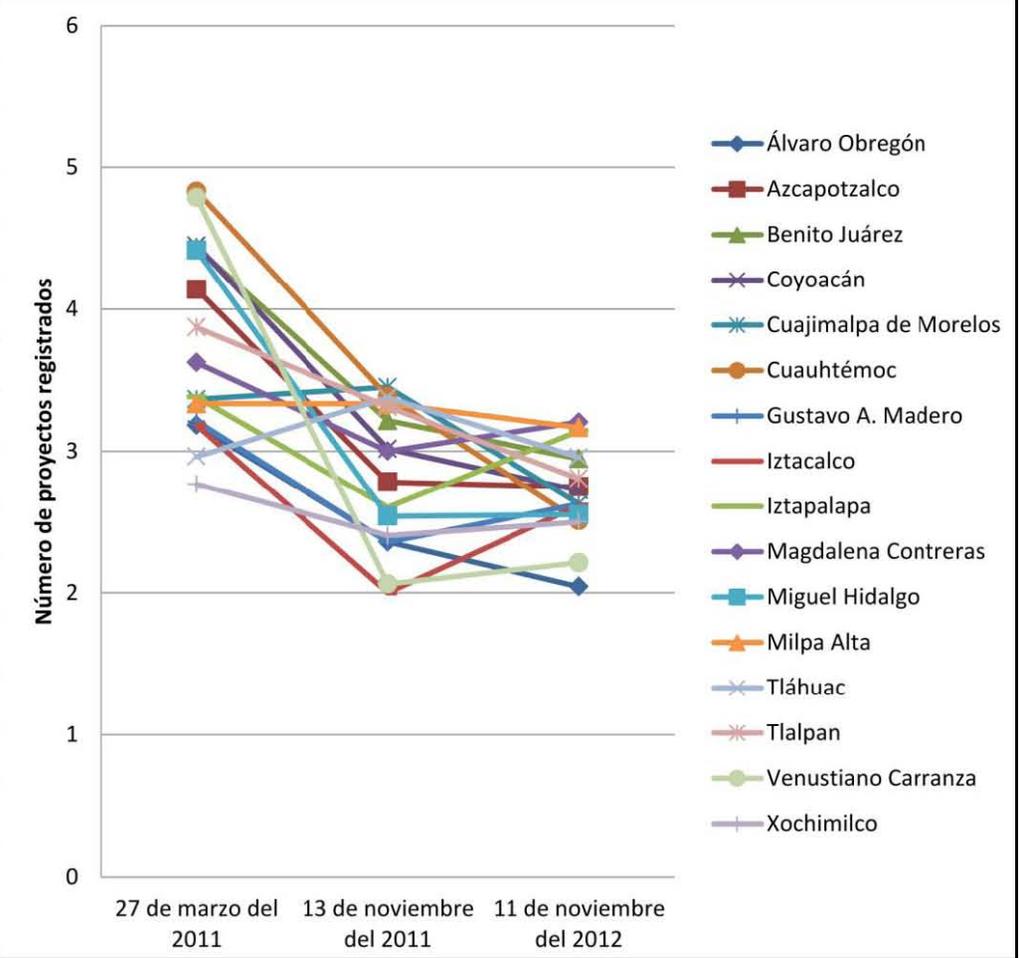
A continuación se presenta el promedio de participación en el registro de proyectos prioritarios por delegación<sup>114</sup>. Se contabilizó el total de proyectos registrados en cada delegación y se dividió entre las colonias que participaron en la misma, lo anterior se realizó por cada ejercicio de la Consulta Ciudadana los resultados se pueden observar en la siguiente tabla 3.4 y gráfica 3.5.

---

<sup>114</sup> El promedio se calculó a partir de contabilizar de cada Consulta Ciudadana el total de proyectos registrados en cada delegación y dividir dicho resultado entre las colonias que participaron en el ejercicio. Los datos fueron los reportados en documento institucionales para la primera consulta: IEDF, "Votación emitida por proyectos registrados", [en línea], Dirección URL= <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2011/index.php>, [consulta: 29 de abril del 2013]. Para la segunda consulta: IEDF, "Votación por proyecto participante", [en línea], Dirección URL= <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta20111113/index.php>, [consulta: 29 de abril del 2013]. Para la tercera consulta: IEDF, "Votos totales por proyecto participante", [en línea], Dirección URL= <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2013/index.php?cadena=contenidos/menu/formatos.php>, [consulta: 29 de abril del 2013].

TABLA 3.4.- PROMEDIO DE PARTICIPACIÓN EN EL REGISTRO DE PROYECTOS EN LAS CONSULTAS CIUDADANAS POR DELEGACIÓN				
	27/03/20	13/11/20	11/11/20	Comportamiento
	11	11	12	
Álvaro Obregón	3.1834	2.35833	2.04366	Tendencia a la baja
Azacapatzalco	4.1388	2.7818	2.74774	Baja de 2011 al 2012, sube al 2013
Benito Juárez	4.4354	3.2153	2.94736	Tendencia a la baja
Coyoacán	4.4492	3.0157	2.7234	Tendencia a la baja
Cuajimalpa de Morelos	3.3658	3.45	2.62790	Sube de 2011 al 2012, baja al 2013
Cuauhtémoc	4.8307	3.38461	2.50769	Tendencia a la baja
Gustavo A. Madero	3.2107	2.35616	2.62672	Baja de 2011 al 2012, sube al 2013
Iztacalco	3.18181	2	2.61538	Baja de 2011 al 2012, sube al 2013
Iztapalapa	3.38181	2.60231	3.14234	Baja de 2011 al 2012, sube al 2013
Magdalena Contreras	3.6226	3	3.20408	Baja de 2011 al 2012, sube al 2013
Miguel Hidalgo	4.4155	2.53947	2.55172	Baja de 2011 al 2012, sube al 2013
Milpa Alta	3.3333	3.3333	3.16666	Estable
Tláhuac	2.9615	3.37735	2.95615	Sube de 2011 al 2012, baja al 2013
Tlalpan	3.8707	3.3128	2.80676	Tendencia a la baja
Venustiano Carranza	4.7875	2.0625	2.2125	Baja de 2011 al 2012, sube al 2013
Xochimilco	2.7671	2.40277	2.5	Baja de 2011 al 2012, sube al 2013

GRÁFICA 3.5.- PROMEDIO DE PARTICIPACIÓN EN EL REGISTRO DE PROYECTOS EN LAS CONSULTAS CIUDADANAS POR DELEGACIÓN



El promedio se calculó a partir de contabilizar de cada Consulta Ciudadana el total de proyectos registrados en cada delegación y dividir dicho resultado entre las colonias que participaron en el ejercicio. Fuente: elaboración propia a partir de datos reportados en documento institucionales del IEDF, "Votación emitida por proyectos registrados" de la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo 2011 realizada el 27 de marzo del 2011, [en línea], Dirección URL= <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2011/index.php>, [consulta: 29 de abril del 2013]. IEDF, "Votación por proyecto participante" de la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo 2012 realizada el 13 de noviembre del 2011, [en línea], Dirección URL= <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta20111113/index.php>, [consulta: 29 de abril del 2013]. IEDF, "Votos totales por proyecto participante" de la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo 2013 realizada el 11 de noviembre del 2012, [en línea], Dirección URL= <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2013/index.php?cadena=contenidos/menu/formatos.php>, [consulta: 29 de abril del 2013].

En el gráfico anterior se identifican cuatro comportamientos distintos en la intensidad de registrar los proyectos prioritarios por parte de los ciudadanos, el más representativo lo reportan ocho delegaciones (Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo, Azcapotzalco, Magdalena Contreras, Iztapalapa, Xochimilco, Iztacalco, Gustavo A. Madero), las cuales obtuvieron un alto índice en la primera consulta para el 2011 pero en la segunda bajó y en la tercera aumentó, siendo este comportamiento la mayoría de las delegaciones del Distrito Federal como se observa en la tabla 3.4. La segunda conducta es una baja constante en cada emisión del ejercicio, situación que reportan cinco delegaciones (Cuauhtémoc, Coyoacán, Benito Juárez, Tlalpan, Álvaro Obregón). La tercera, son aquellas delegaciones que subió su participación en la segunda consulta y bajó para la tercera contando dos delegaciones (Cuajimalpa de Morelos y Tláhuac). La última, es caso el de Milpa Alta por mantenerse estable en un nivel de tres proyectos registrados, sin importar los contratiempos en las diversas consultas.

Con los datos anteriores se puede comprobar que varios factores incidieron en el comportamiento ya reportado, se observa una alta participación el primera consulta pero posteriormente en la segunda y tercera no se logra acercar a la participación de la primera se puede explicar como ya se había mencionado en el procedimiento de registro del proyecto; en la primera el ciudadano escogía entre doce opciones y únicamente tenía que especificar el lugar de la ejecución, mientras que en la segunda y tercera requieren un mayor esfuerzo de parte de la ciudadanía al diseñar un proyecto específico que contuviera las características de 1) estar vinculados a un rubro general, 2) presentar un costo aproximado del proyecto, 3) calcular la población beneficiada, y 4) en los proyectos de obras y servicios, equipamiento e infraestructura señalar la ubicación deseada. Se infiere que el primer ejercicio fue más simple para los ciudadanos pero al mismo tiempo más estrecho, mientras que los otros ejercicios al ser más complejos para los ciudadanos reportaron una baja considerable, sin embargo es importante señalar que a pesar de complejización del proceso no se desplomó la participación de los ciudadanos sino que se mantuvo en los siguientes ejercicios. Otro factor a considerar fue la amplitud de los plazos en el periodo de registro así como de una mayor publicidad de la fase de registro de proyectos específico realizada en el tercer ejercicio se puede considerar como un factor importante en que la participación aumentará en el registro de proyectos.

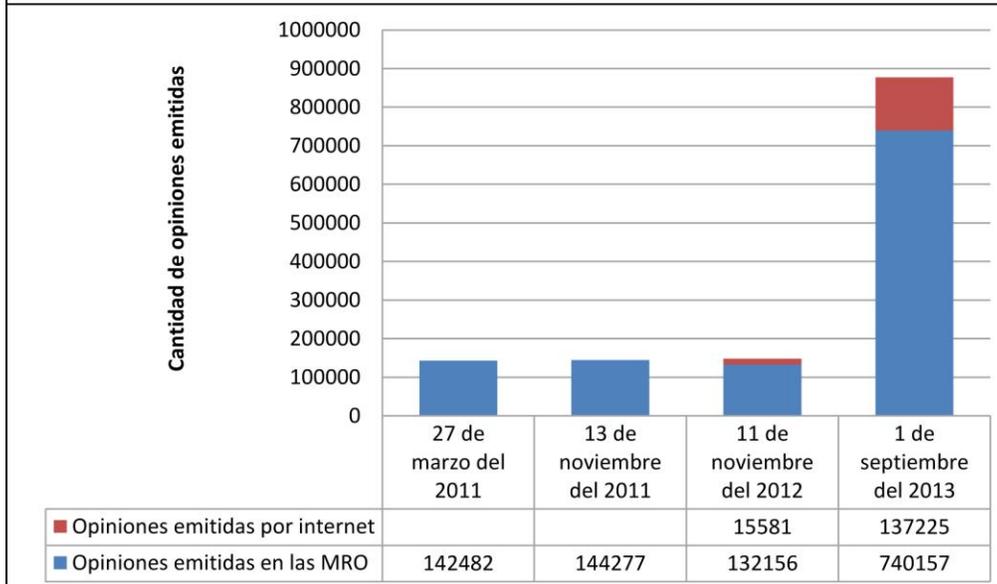
La tendencia descendente que presentan cinco delegaciones, así como el comportamiento de Tláhuac y Cuajimalpa de Morelos, se puede explicar por dos premisas, que el grado de ejecución de las obras en esas delegaciones sea bajo y por lo tanto los ciudadanos ya no se interesen en participar, además de reflejar la poca vitalidad de los órganos de representación vecinal en las demarcaciones ya mencionadas, ya que en los comités y consejos son los que operan de forma intensiva el mecanismo. Por otro lado, Milpa Alta reporta una tendencia constante en los tres años

lo cual se puede interpretar que en dicha delegación los proyectos ganadores se han llevado a cabo y por lo tanto los ciudadanos ven confiable al mecanismo.

Ahora, es importante señalar que la delegación Cuauhtémoc en la primera consulta en este paso obtuvo el mayor grado de intensidad en el registro de proyectos prioritarios llegando a 4.8, esto quiere decir que en cada colonia se registraron casi los cinco proyectos posibles para votarse en la consulta, siendo una cifra llamativa, pese a ello la delegación posteriormente registra una tendencia descendente en la intensidad de dicho paso. Por otra parte, el número más bajo reportado fue obtenido por la delegación Iztacalco en la segunda emisión llegando sólo a dos proyectos por cada colonia, sin embargo, en la siguiente consulta reportó 2.5 lo cual significa que la disminución entre el primero y el segundo corresponde al cambio de la convocatoria y que el número obtenido representa la tendencia de la delegación.

Es momento de analizar la participación en la emisión de la opinión sobre los proyectos prioritarios ya registrados en las tres consultas realizadas, primero a nivel entidad federativa para proseguir al análisis de las delegaciones. Es importante señalar que la expresión de la opinión ciudadana no se considera un voto para evitar una comparación inexistente con el proceso electoral y los ejercicios de participación ciudadana. Aclarando lo anterior se describe el proceso del desarrollo de la Consulta Ciudadana: 1) se instalan las Mesa Receptoras de Opinión (MRO) en los lugares públicos escogidos por el IEDF y con ayuda en logística de la delegación correspondiente; 2) la MRO estuvo integrada por ciudadanos propuestos por los Comités Ciudadanos/Consejos de los Pueblos o Consejos Ciudadanos Delegacionales en los dos primeros ejercicios, en el tercer el IEDF designó al responsable principal por un trabajador eventual y el segundo responsable por parte de los órganos de representación ciudadana; 3) se coloca el Cártel Guía que relaciona un número con un proyecto específico registrado del uno a cinco según el comité o consejo; 4) se le entrega una boleta de opinión al ciudadano donde se le pregunta “De los siguientes proyectos específicos preseleccionados por tu Comité Ciudadano o Consejo del Pueblo, o en su caso, por el Consejo Ciudadano Delegacional, elige aquel que consideres prioritario para realizar en tu colonia o pueblo originario”, de forma que el ciudadano puede elegir el proyecto con la información del Cartel Guía; 5) el ciudadano ingresa su papeleta con la opción deseada marcada en la urna donde se juntan todas las opiniones; 6) al finalizar la jornada los integrantes de la MRO proceden al cómputo y escrutinio de las opiniones recibidas, se registra todo en el acta correspondiente y todo el material se regresa a la Dirección Distrital del IEDF organizadora. En la siguiente gráfica 3.6 se observa la cantidad de opiniones recibidas, tanto opiniones efectivas como nulas, para medir la participación total de la ciudadanía en el instrumento:

GRÁFICA 3.6.- PARTICIPACION EN LAS CONSULTAS CIUDADANAS SOBRE EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL D.F. (2011-2014)



Fuente: elaboración propia a partir de datos reportados en documentos institucionales del IEDF, "Votación emitida por distrito electoral" de la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo 2011 realizada el 27 de marzo del 2011, [en línea], Dirección URL= <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2011/index.php>, [consulta: 29 abril de 2013]. IEDF, "Votación por Distrito Electoral" de la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo 2012 realizada el 13 de noviembre del 2011, [en línea], Dirección URL= <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2011113/index.php>, [consulta: 29 de abril de 2013]. IEDF, "Votación por Distrito Electoral" de la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo 2013 realizada el 11 de noviembre del 2012, [en línea], Dirección URL= <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2013/index.php?cadena=contenidos/menu/formatos.php>, [consulta: 29 de abril del 2013]. IEDF, "Resultados de la Consulta Ciudadana" para el Presupuesto Participativo 2014 realizada el 1 de septiembre del 2013, [en línea], Dirección URL= [http://www.iedf.org.mx/index.php/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2611](http://www.iedf.org.mx/index.php/index.php?option=com_content&view=article&id=2611), [consulta: 6 de noviembre 2013].

Se observa en el gráfico precedente la participación atípica en la última emisión de la Consulta Ciudadana ya que fue concurrente con la elección de los nuevos Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, lo cual demuestra un interés mayor de la ciudadanía en lo referente a los órganos de representación ciudadana que al Presupuesto Participativo. Pese a lo anterior se reporta una tendencia ascendente de la participación de los ciudadanos en la emisión de su opinión con respecto a los proyectos específicos, demostrando que la Consulta Ciudadana y su emisión anual han generado un aumento progresivo cada año acercando el mecanismo a un mayor número de ciudadanos y creando una cultura participativa constante, sin embargo, es interesante observar que al comparar el total de opiniones emitidas y la lista nominal se mantiene el porcentaje de la participación, en la primera y segunda consulta fue de 2.1% , mientras que la tercera reporta un 2.05%<sup>115</sup>. Tomando en cuenta únicamente la cantidad de opiniones emitidas cada año se observa

<sup>115</sup> Para las Consultas Ciudadanas del 27 de marzo y del 13 de noviembre del 2011 se utilizó la lista nominal 6,570,9320, mientras que para el ejercicio del 11 de noviembre del 2012 se utilizó la lista nominal 7, 200, 057 con fecha de corte el 30 de septiembre del 2012. IEDF (2012), "Instrumentos de participación ciudadana, requisitos de procedencia y desarrollo", *Temas de participación ciudadana en el Distrito Federal núm. 7* cuadernillos en apoyo para la capacitación de los Comités Ciudadanos y consejos de los pueblos; IEDF, solicitud de información con folio 3300000023313, realizada el 27 de mayo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL= <http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 4 junio del 2013.

un aumentó en la participación, pero al observar el porcentaje de ciudadanos participantes se registra un estancamiento lo cual indica ampliar la difusión de la convocatoria de la consulta así como sus resultados.

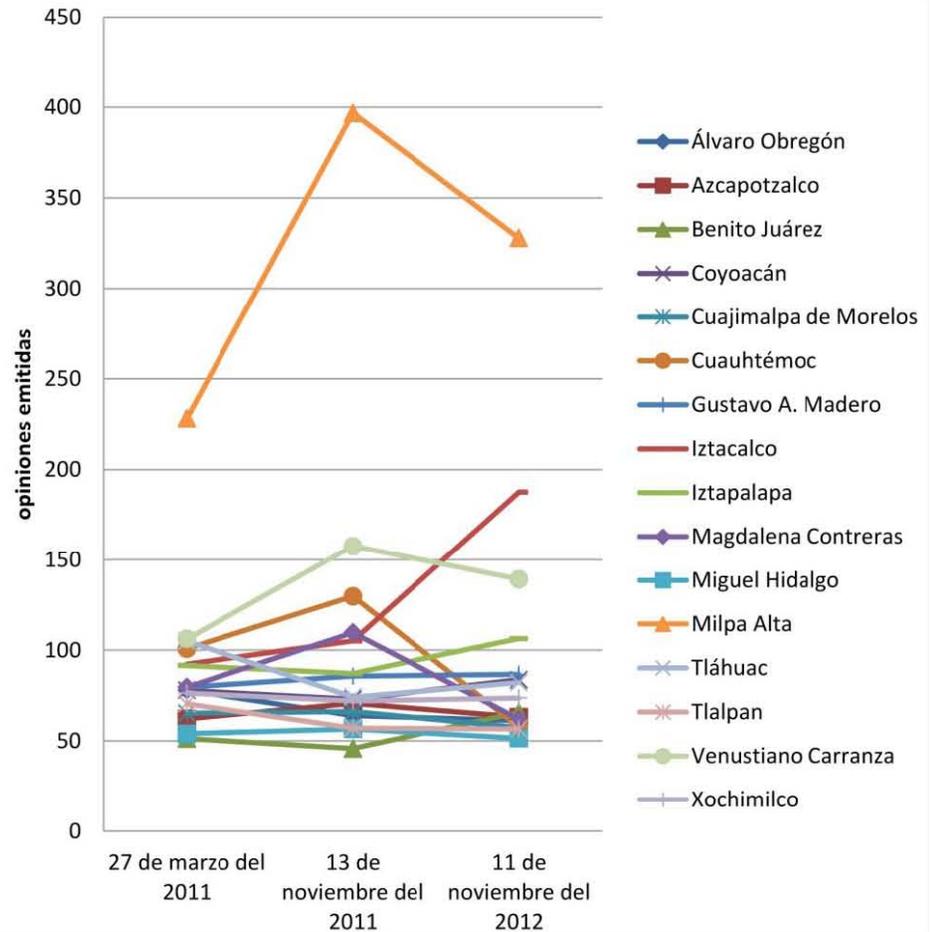
En este sentido es importante mencionar la innovación de la Consulta Ciudadana del 2013, ya que al ofrecer la posibilidad de emitir la opinión por internet acercó el mecanismo a los ciudadanos. Dicho método contabilizó un total de 15 5581 opiniones recibidas, pero significó una baja en la recepción de votación en las Mesas de Recepción Opinión (MRO), sí restamos el total de opiniones en las MRO registradas en el 2012 con las del 2013 dan un resultado negativo de 12 121 opiniones menos, pero al compararla con la cantidad al total de opiniones vía internet (15 581), es posible establecer que existe un sector de alrededor de 12 000 ciudadanos que no votaron en las MRO pero sí en internet, representando el sector más interesado en la Presupuesto Participativo ya que querían probar la nueva modalidad. Además, al restar el déficit de participación en las MRO (12 121) a la cantidad total de opiniones emitidas por internet (15 581), se obtiene un total de 3 460 representando al número de ciudadanos que posiblemente no habían participado en otras Consultas Ciudadanas, pero gracias a esta modalidad decidieron intervenir, convirtiendo la emisión de la opinión en internet un éxito para potencializar el mecanismo de participación ciudadana.

Es momento de analizar la participación ciudadana a nivel delegacional a través de un índice que mida la participación promedio de la delegación evitando que el factor demográfico interfiera en el análisis. Dicho índice se construyó a partir de contabilizar en cada Consulta Ciudadana las opiniones emitidas efectivas (eliminando las nulas) y por modalidad (MRO e internet) en cada delegación, se dividió la sumatoria entre los comités que participaron en cada ejercicio, de esa manera se obtiene un promedio de participación delegacional que representa de una manera más fiel el comportamiento de las demarcación. El resultado de dicho ejercicio se aprecia en la siguiente tabla 3.4 que contiene de forma más específica los valores reportados y tendencia por cada delegación, sin embargo, en la gráfica 3.5. se observa el comportamiento de las demarcaciones.

TABLA 3.5.- PARTICIPACIÓN PROMEDIO EN LAS CONSULTAS CIUDADANAS POR DELEGACIÓN

	2011	2012	2013	Comportamiento
Álvaro Obregón	78.0567	64	61.3144	A la baja
Azcapotzalco	62.2129	70.8272	63.135131	Del 2011 al 2012 sube, y baja al 2013
Benito Juárez	51.2419	45.7846	65.75438	Del 2011 al 2012 baja, y sube al 2013
Coyoacán	77.8623	73.0157	83.76595	Del 2011 al 2012 baja, y sube al 2013
Cuajimalpa de Morelos	65.2682	66.225	57.44186	Del 2011 al 2012 sube, y baja al 2013
Cuauhtémoc	100.769	129.738	57.723	Del 2011 al 2012 sube, y baja al 2013
Gustavo A. Madero	79.6053	85.6757	86.682	A aumentar
Iztacalco	92.3272	105.122	187.40384	A aumentar
Iztapalapa	91.5963	87.1698	106.4448	Del 2011 al 2012 baja, y sube al 2013
Magdalena Contreras	79.6603	109.759	62.0408	Del 2011 al 2012 sube, y baja al 2013
Miguel Hidalgo	54	56.6710	51.54022	Del 2011 al 2012 sube, y baja al 2013
Milpa Alta	228.166	396.833	327.8333	Del 2011 al 2012 sube, y baja al 2013
Tláhuac	105.019	74.1509	82.13461	Del 2011 al 2012 baja, y sube al 2013
Tlalpan	70.4831	57.1093	56.5797	A la baja
Venustiano Carranza	70.4831	57.1093	56.5797	Del 2011 al 2012 sube, y baja al 2013
Xochimilco	76.3698	72	73.70588	Del 2011 al 2012 baja, y sube al 2013

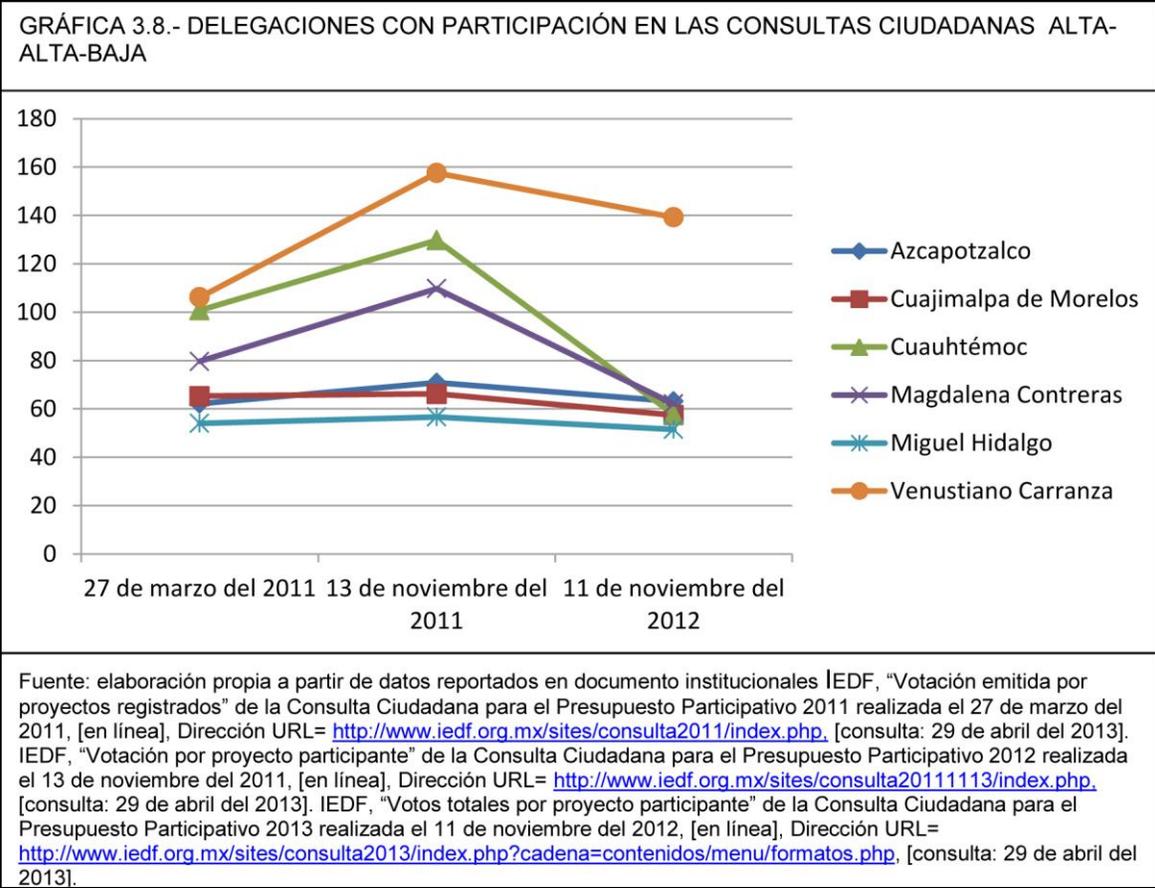
GRÁFICA 3.7.- PARTICIPACIÓN PROMEDIO EN LAS CONSULTAS POR DELEGACIÓN



Fuente: elaboración propia a partir de datos reportados en documento institucionales del IEDF, "Votación emitida por proyectos registrados" de la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo 2011 realizada el 27 de marzo del 2011, [en línea], Dirección URL= <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2011/index.php>, [consulta: 29 de abril del 2013]. IEDF, "Votación por proyecto participante" de la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo 2012 realizada el 13 de noviembre del 2011, [en línea], Dirección URL= <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta20111113/index.php>, [consulta: 29 de abril del 2013]. IEDF, "Votos totales por proyecto participante" de la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo 2013 realizada el 11 de noviembre del 2012, [en línea], Dirección URL= <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2013/index.php?cadena=contenidos/menu/formatos.php>, [consulta: 29 de abril del 2013].

En la gráfica y tabla anteriores Milpa Alta se posiciona como la delegación que más participa llegando a casi cuatrocientas opiniones promedio en cada colonia participante, es de llamar la atención ya que en el paso de registro de proyectos fue la única delegación que mantuvo su participación alta. Por otra parte, la gráfica muestra que no existe una tendencia general en las emisiones de las opiniones a nivel delegacional, sin embargo se pueden identificar cuatro tendencias diferentes.

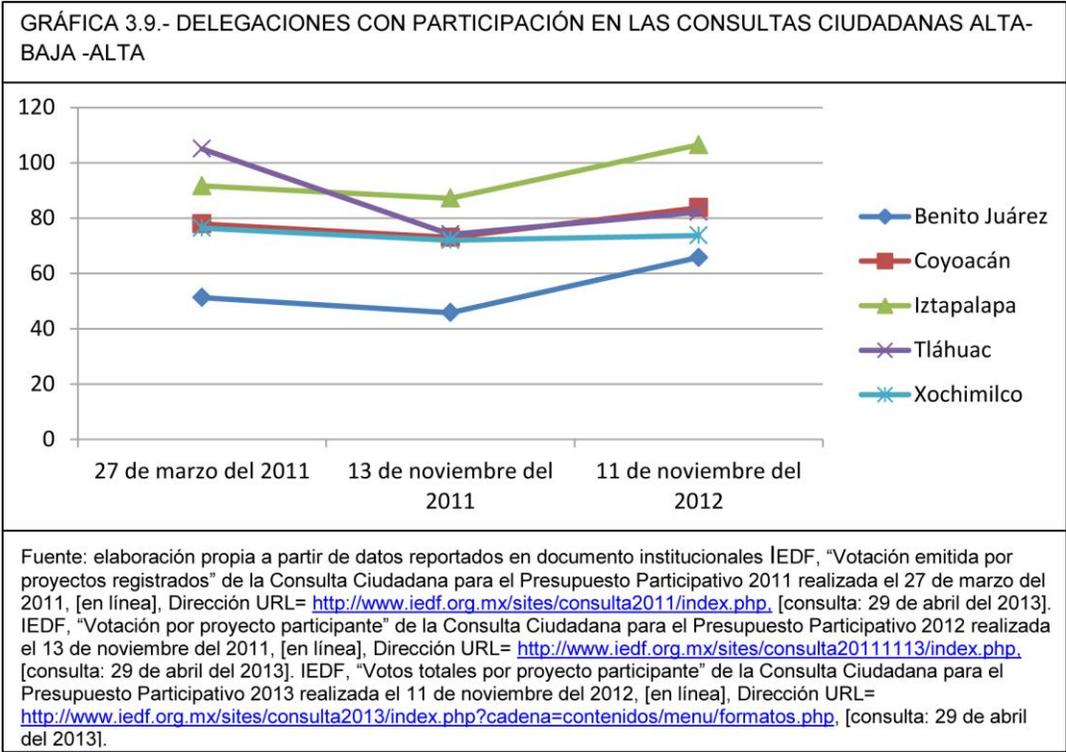
La primera tendencia presenta un aumentó de participación de las primera a la segunda y un declive en la tercera, en esta situación se encuentran las delegaciones Azcapotzalco, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta y Venustiano Carranza, sumando siete delegaciones como se exhibe el siguiente gráfico:



En la anterior gráfica se omitió el caso de Milpa Alta porque distorsiona el gráfico y no permite observar con claridad las demás delegaciones. Se visualiza aquellas delegaciones que si bien los ejercicios del 2011 al 2012 subieron y en el 2013 bajaron pero no llegaron al mínimo que reportaron en la primera consulta, tal es el caso de Milpa Alta, Venustiano Carranza y Azcapotzalco. De manera contraria están las delegaciones que en el tercer ejercicio descendieron más que el punto registrado en la primera consulta, siendo Cuauhtémoc, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo y

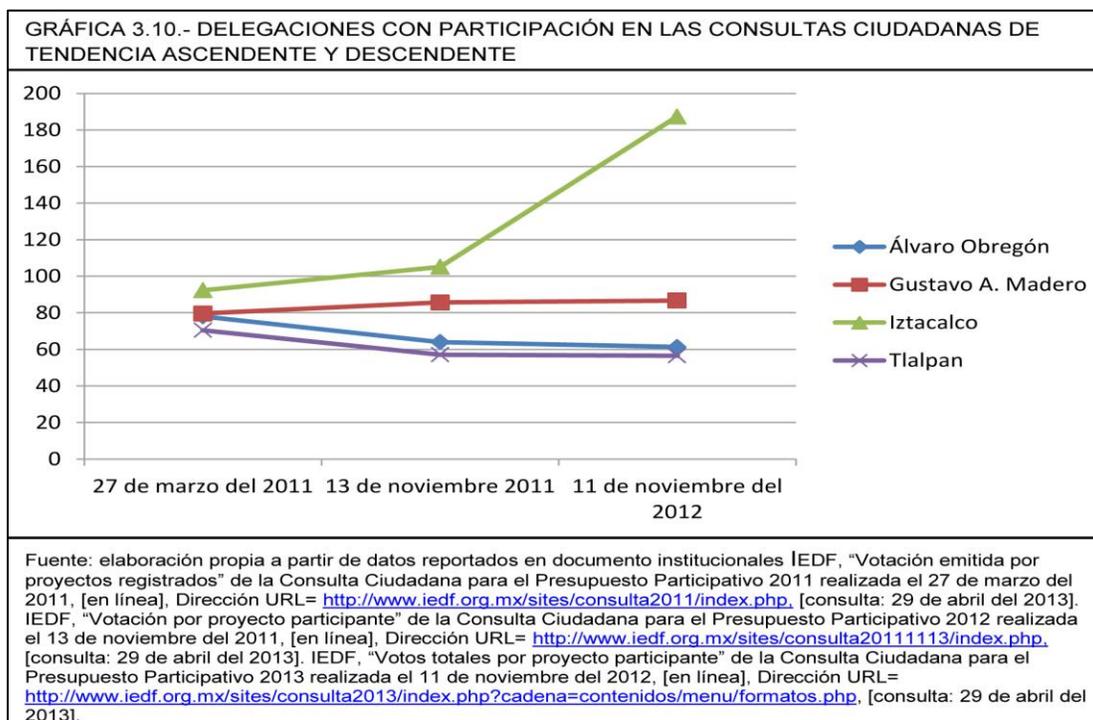
Cuajimalpa de Morelos. Los casos que disminuye de una consulta a otra serán comparados con el índice de ejecución de los proyectos ganadores en las delegaciones para determinar si ese fue un factor para que la ciudadanía que participó en alguno de estas consultas no volviera a participar.

La segunda tendencia es aquella que en las consulta para el año fiscal 2011 a la del 2012 bajó en participación, pero para la consulta del 2013 repunto su participación en el instrumento. En este caso se encuentran las delegaciones Benito Juárez, Coyoacán, Iztapalapa, Tláhuac y Xochimilco, sumando cinco demarcaciones que se muestran en la siguiente tabla:



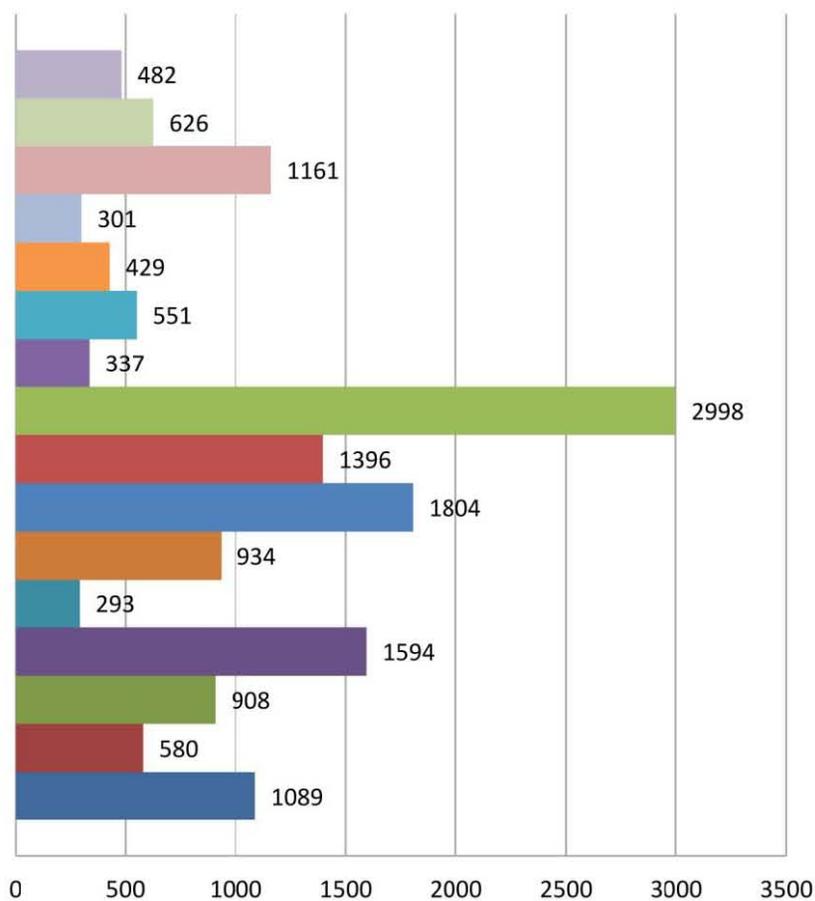
Se observa que de los cinco casos anteriores Tláhuac es el más extremo en la disminución de su participación en la segunda consulta con respecto a la primera, situación que podría ser explicada por la falta de ejecución de los proyectos ganadores en la primera consulta, explicación que se podrá encontrar en el siguiente apartado. De lado contrario, Xochimilco presenta un ligero triángulo pero representa cierta estabilidad en la participación de su población. Las delegaciones restantes Coyoacán, Benito Juárez e Iztapalapa si bien presentaron una baja en la consulta del 2012, en la tercera participaron más intensamente que en la primera consulta celebrada, ya sea porque la última consulta tuvo más tiempo de preparación en todos los pasos y la estrategia de comunicación se transmitió en un periodo más amplio. Es necesario recordar que la segunda Consulta Ciudadana fue cancelada dos días antes por la última reforma a la ley de la materia, se le puede atribuir dicha inestabilidad de la convocatoria al descenso de la participación en el segundo ejercicio.

En la siguiente gráfica se expondrá las dos tendencias restantes, las delegaciones que registran un aumento en cada emisión siendo Gustavo A. Madero e Iztacalco, y las que registran un descenso de participación en las delegaciones Tlalpan y Álvaro Obregón.

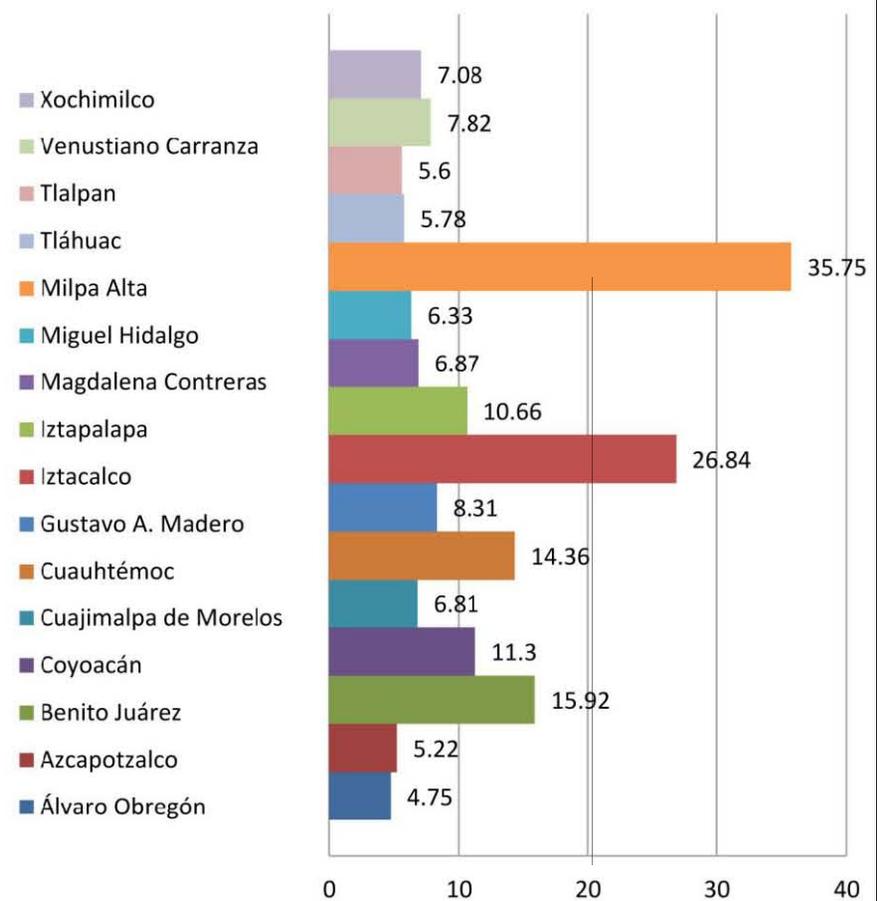


La participación de Iztacalco en la tercera consulta demuestra bastante interés por el mecanismo quedando incluso en segundo lugar en participación atrás de Milpa Alta; por otro lado, Gustavo A. Madero si bien aumentó en cada consulta en realidad representa cierta estabilidad ya que los datos no son drásticos, significando que la comunidad que participa en la anterior Consulta vuelve a participar en la siguiente siendo más constante. La tendencia decreciente que presentan Tlalpan y Álvaro Obregón, las posiciona como las delegaciones donde menos participa la ciudadanía situación que puede ser explicada por el grado de efectividad de las obras de presupuesto participativo así como su impacto por la baja cantidad de recursos que reciben dichas delegaciones. Con las tendencias ya analizadas sobre el comportamiento de la participación a nivel delegacional es momento de analizar la emisión de la opinión vía internet, con el objetivo de visualizar si tuvo algún impacto en algunas de las tendencias ya estudiadas, en la gráfica 3.8 se muestra el número de emisiones por internet en cada delegación y la 3.9 muestra el promedio para eliminar que el factor demográfico sesgue la medición en la medición de los votos por internet:

GRÁFICA 3.11.- TOTAL DE OPINIONES EMITIDAS POR INTERNET POR DELEGACIÓN



GRÁFICA 3.12.- PROMEDIO DE LA EMISIÓN DE OPINIONES VÍA INTERNET POR DELEGACIÓN



El promedio fue calculado a partir de contabilizar la cantidad de opiniones por internet en cada delegación y dividirlo entre las colonias que sí participaron en la Consulta Ciudadana del 11 de noviembre del 2012. Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos en IEDF, "Votos totales por proyecto participante" de la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo 2013 realizada el 11 de noviembre del 2012, [en línea], Dirección URL= <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2013/index.php?cadena=contenidos/menu/formatos.php>, [consulta: 29 de abril del 2013].

En las gráficas anteriores se observa el impacto poblacional en el reporte de los datos, la primera gráfica 3.11 revela que Iztapalapa y Gustavo A. Madero fueron las delegaciones con más opiniones por internet emitidas, la primera con 2998 y la segunda con 1804, llama la atención que las mencionadas delegaciones se caracterizan por niveles altos de pobreza y marginación. De forma contraria, el tercer lugar con mayor número de opiniones vía internet lo ocupa Coyoacán con un total de 1594 caracterizándose por un nivel menor de pobreza que las anteriores delegaciones. Un punto a favor de la modalidad en línea aplicada en la consulta 2013 es la participación de los ciudadanos en todas las delegaciones siendo la de menor cantidad Cuajimalpa de Morelos con 293 opiniones.

Por otro lado, la gráfica 3.12 muestra la intensidad registrada en cada territorialidad mediada a partir del total de opiniones emitidas por internet de cada delegación divididas entre el total de órganos de representación ciudadana que participaron en dicha Consulta Ciudadana, de tal forma se evita que el factor demográfico altere la medición de la intensidad de la participación entre las delegaciones haciendo posible una comparación más objetiva.

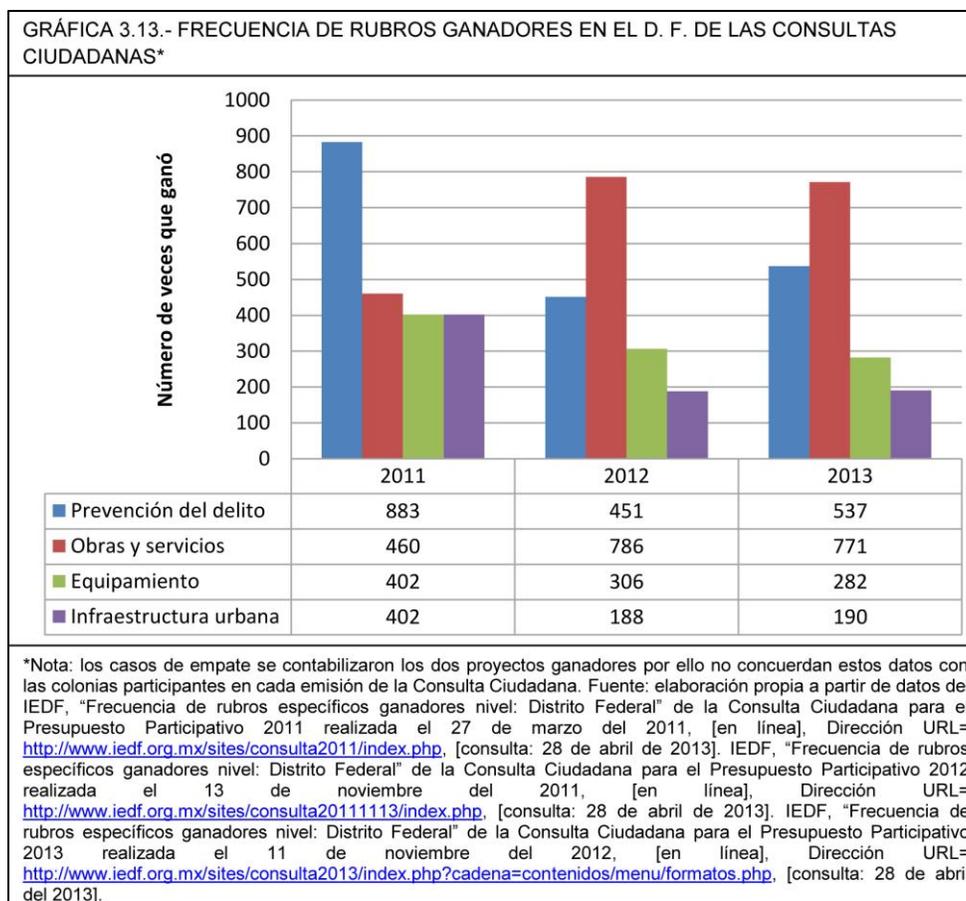
En los resultados de dicho ejercicio Milpa Alta se posiciona como la delegación con mayor intensidad quedando en promedio con 35.7 opiniones, es un caso interesante ya que aún conserva características rurales y por lo mismo se esperaría menos participación en la modalidad virtual, sin embargo los datos refutan lo anterior. Iztacalco llama la atención ya que en la gráfica queda en segundo lugar en intensidad de opinar por internet y en la primera que contabiliza el total de las mismas también reporta un alto índice, sumado al comportamiento atípico de su tendencia a la alza moderada de votación generada del 2011 al 2012 para el 2013 se dispara su participación a la alza como 80 punto en el promedio de intensidad, se puede concluir que dicho incremento en la emisión de opiniones por internet se generó a partir de abrir la modalidad por internet, siendo un éxito en la demarcación.

En tercer lugar de intensidad en la modalidad de internet se ubica Benito Juárez, comportamiento esperado al contar con un nivel económico más alto aumenta la posibilidad de expresarse por ese medio. Llama la atención que dicha demarcación en la tendencia del promedio de emisión de las opiniones en las MRO del 2011 al 2012 fue descendente, pero del 2012 al 2013 repunta su participación a la alza en 20 puntos en el promedio de participación, con lo cual también se concluye que la modalidad por internet provocó que la ciudadanía de la demarcación participara de forma más intensa y se acerca al mecanismo.

En cuanto a los casos que reportaron menos participación en esta modalidad fueron Álvaro Obregón (4.7), Azcapotzalco (5.2), Tlalpan (5.6) y Tláhuac (5.7), no se reconoce un patrón que explique dicho comportamiento, las dos últimas delegaciones aún están inmersas en algún grado con la dinámica rural pero las primera dos tienen más características urbanas, es posible que a

partir del comportamiento del índice de efectividad de los proyectos ganadores de las Consultas Ciudadanas en cada delegación.

El sexto punto importante es analizar los resultados de las Consultas Ciudadanas realizadas en el D.F. Los rubros generales que más veces ganaron brindan la oportunidad de visualizar las temáticas más importantes desde la óptica ciudadana y su cambio en cada ejercicio, los datos se muestran en la siguiente gráfica:



Como se observa en la tabla anterior las temáticas referentes a la seguridad pública y la dotación de ciertas obras y servicios son las necesidades más urgentes dentro del catálogo del mecanismo. En la primera consulta el problema de la seguridad pública es central para la mayoría de las colonias ya que ganó 883 veces, sin embargo, como ya se había mencionado dicho concepto sobrepasaba las facultades delegacionales por lo que la Secretaría de Seguridad Pública del GDF fue en realidad la beneficiada, ya que las delegaciones compraron los vehículos de seguridad pública o construyeron los Módulos de seguridad pública y quienes lo administraban o hacia uso de dichos recursos era la secretaria mencionada. Por ello a raíz de la falta de facultades de las delegaciones por influir en la política de seguridad pública los ciudadanos buscaron en las

próximas consultas que el proyecto que ganará permanecería en beneficio de las comunidades aumentando el rubro de obras y servicios, aunque el tema de seguridad pública continuó siendo de interés primordial para los ciudadanos.

Por otro lado, el rubro de infraestructura urbana es el que menos interés ha despertado de parte de la ciudadanía por privilegiar obras de mayor impacto que la remodelación de un espacio público. A partir de lo anterior es posible establecer que en la Ciudad de México el Presupuesto Participativo fue un medio más efectivo para la realización de obras y servicios delegacionales comparado con el simple aviso a la delegación por parte de la ciudadanía, ya que el mecanismo es menos discrecional.

El último punto importante de la primera parte del ciclo del Presupuesto Participativo se refiere a los casos atípicos de cada consulta y la forma en que se resolvieron por los actores involucrados. En la consulta del 27 de marzo del 2011 se especificó que aquellas colonias que no contaran con órganos de representación ciudadana o no participasen en la consulta, las autoridades competentes en coordinación con el IEDF y los Consejos Ciudadanos Delegacionales correspondientes acordarían lo conducente. Dicho acuerdo fue publicado el 16 de mayo del 2011 con el objetivo de garantizar el procedimiento y brindarle certeza y seguridad aquellos casos que no especificaba la forma de resolverlo en la primera convocatoria.

En aquellos casos donde el proyecto ganador de la consulta contuviera un impedimento legal para que la delegación lo ejecutase, situación que debería ser reportada con documentación oficial antes las otras autoridades competentes, o que en la ejecución del proyecto ganador existiesen remanentes presupuestales. Los Jefes Delegaciones respetaron el orden de prelación de los proyectos presentados en la Consulta, de tal forma si el proyecto ganador no era viable jurídicamente se ejecutó el segundo proyecto más votada en esa localidad, mientras que en el caso de los remanentes presupuestales se ejecutarían en la medida de los recursos disponibles el segundo proyecto, así sucesivamente hasta que terminarse el recurso.

Por otro lado, en los casos donde las colonias no cuentan con órgano de representación ciudadana, no participaron o reportó un empate en primer lugar del proyecto, los Consejos Ciudadanos Delegaciones convocaron sesión extraordinaria para presentar los proyectos que se ejecutarían en dichas colonias, los que si contaban con Comité o Consejo se les invitó a los integrantes a la sesión para dar su opinión sobre los proyectos. Dicha acta de la sesión será enviada al IEDF a sus Direcciones Distritales de Cabecera Delegacional para ser transmitidas a las demás autoridades competentes.

En la consulta del 13 de noviembre del 2011 y la del 11 de noviembre del 2012 especificó desde la convocatoria que aquellas colonias que no tuvieran dichos órganos ciudadanos sería responsabilidad de cada Consejo Ciudadano registrar cuando menos dos proyectos específicos

para la Consulta Ciudadana, mientras que aquellas colonias donde sólo se registro un proyecto el Comité o Consejo tenía la obligación de registrar otro para que fuese una real elección entre opciones. Pese a ello, las convocatorias no especificaron la forma de proceder en el caso de las colonias que contaban con Comité o Consejo pero no registraron ningún proyecto para contender en la Consulta ni los casos en los cuales a pesar de existir proyectos registrados no se recibieron ninguna opinión sobre los mismos.

Ahora, los anteriores circunstancias fueron derivadas del proceso general de las Consultas Ciudadana, sin embargo, los casos atípicos más llamativos son aquellos donde el Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF) emitió sentencias para que se convocara a Consultas Ciudadanas extraordinarias dado el recurso de impugnación que solicitaron los ciudadanos frente a los tres ejercicios de Consultas Ciudadanas<sup>116</sup>.

En las sentencias emitidas reconocen que la ley no faculta al TEDF como autoridad competente para el Presupuesto Participativo ni en las Consultas Ciudadanas, se le menciona sólo para resolver controversias sobre los procesos de plebiscito, referéndum y la elección de los Comités Ciudadanos/ Consejos de los Pueblos. Pese a lo anterior el TEDF argumentó que lo relativo y la actuación del IEDF es materia del TEDF sumado a la protección de los derechos humanos de los promoventes de los juicios electorales al garantizarle una justicia pronto y mecanismos que protejan sus derechos civiles

Los juicios los clasifican como electorales al tratarse de impugnación del proceso o los resultados de las Consultas Ciudadanas solicitando su nulidad, promovido tanto por integrantes del Comité Ciudadano como simples ciudadanos residentes de la colonia en cuestión. Situación que abre la posibilidad para intervenir a todos los ciudadanos involucrados. Las resoluciones ordenaron que se celebre una Consulta Ciudadana extraordinaria con las misma reglas operativas que la convocatoria pasada para que se cumplan en tiempo y forma. Llama la atención que siendo el Presupuesto Participativo por medio de las Consultas Ciudadanas el instrumento más utilizado hasta ahora de la nueva ley no se especifique si el TEDF es competente para intervenir, cuando si es competente en los otros instrumentos de democracia directa que tienen en la ley un grado alto de obligatoriedad en el respeto de la decisión de los ciudadanos, característica con la que cuenta el Presupuesto Participativo al analizar la ley en la materia y las convocatorias de las consultas.

---

<sup>116</sup> La consulta del 27 de marzo del 2011 fue impugnada por Colonia Unidad Lomas de Plateros II Delegación Álvaro Obregón y la resolución sobre el juicio es TEDF-JEL-027/2011. La consulta del 13 de noviembre del 2011 fue impugnada por Lindavista II (Gustavo A. Madero) y su resolución TEDF-JEL-052/2011; Los Cedros (Coyoacán) y su respectiva resolución TEDF-JEL-057/2011, y por último la colonia Llano Redondo (Álvaro Obregón) y su resolución TEDF-JEL-059/2011. La consulta del 11 de noviembre del 2012 fue impugnada por la colonia Lomas de Sotelo (Miguel Hidalgo) y la resolución TEDF-JEL-411/2012, y la colonia Condesa (Cuauhtémoc) con la resolución TEDF-JEL-415/2012.

A modo de conclusión, durante el presente capítulo se estudió y analizó el Presupuesto Participativo en la Ciudad de México, desde el proceso legislativo de nueva Ley de Participación Ciudadana que dio vida al instrumento hasta el estudio de todo el proceso comprendido de la realización de las Consultas Ciudadanas sobre el Presupuesto Participativo.

Se identificó que el mecanismo no está reconocido en la legislación como un instrumento de participación ciudadana distinto, sino que se sustenta en otros como la Consulta Ciudadana y las Asambleas Ciudadanas. Sumado a ello no se identificó un objetivo claro del Presupuesto Participativo, lo cual puede generar ciertos problemas en la ejecución del mismo. Sumado a lo anterior al revisar el diseño se constató que tanto la legislación como las convocatorias de las consultas se centra en la primera parte del ciclo del mecanismo dejando a la parte de ejecución, supervisión, transparencia y rendición de cuentas sin especificar, dejándola a voluntad de los Jefes Delegacionales, siendo esto el mayor reto que enfrenta el mecanismo.

Al compararse las tres convocatorias de la Consultas Ciudadanas para el Presupuesto Participativo así como la participación ciudadana en cada ejercicio, se observa el progresivo mejoramiento del mecanismo a través de las diferentes reformas a la Ley en la materia y la operación del IEDF que se refleja en un proceso mejor coordinado y con mayor tiempo entre las fases para incentivar a la ciudadanía a participar. Por otro lado, al estudiar la respuesta ciudadana es importante valorar la gran participación de los ciudadanos que participaron de forma individual ya sea registrando proyectos prioritarios o emitiendo su opinión en la Consulta Ciudadana, además de la participación en la organización de las mismas por parte de los Comités y Consejo además en los tres ejercicios. Pese que la tendencia de participación en número netos es ascendente, al compararla con la Lista Nominal la participación se mantiene en un 2%, lo cual da pie para suponer que existe una población constante participativa, sin embargo, el mecanismo no ha incentivado una mayor participación o acercamiento del resto de la ciudadanía. La constante participación de la población demuestra el interés por utilizar nuevos canales de participación entre la ciudadanía y el gobierno, sin embargo, es necesario evaluar los resultados del Presupuesto Participativo para poder determinar si realmente dicho mecanismo generó un espacio efectivo de participación en el cual los ciudadanos tuvieron la capacidad en algún grado de incidir en la toma de decisiones y en el ámbito público, de forma, que se analizará en el siguiente apartado.

## **IV.- RESULTADOS Y EVALUACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

El presente capítulo se dedica a comprobar la veracidad de la hipótesis guía, en la cual se valorará si en la ejecución del instrumento en los años fiscales 2011 y 2012 se generaron espacios de participación eficaces, y por consiguiente los ciudadanos a través del Presupuesto Participativo tienen la capacidad de incidir en el ámbito público y en la toma de decisiones. Además, analizar y evaluar integralmente al mecanismo sumando los resultados del estudio de la parte de las Consultas Ciudadanos con la ejecución de los proyectos.

De esta forma se divide en tres apartados, el primero es la nota metodológica en la cual se explica la recolección de la información y la construcción del índice y las clasificaciones necesarias para evaluar el desempeño de la ejecución de las obras y servicios por parte del mecanismo en las delegaciones políticas. El segundo apartado se enfoca en analizar la forma de ejecución de los proyectos ganadores en las previas Consultas Ciudadanas correspondientes a los años fiscales 2011 y 2012, poniendo especial énfasis en el índice de eficacia de la participación ciudadana y las dificultades principales en dicho proceso. El último apartado es un análisis del ciclo completo del Presupuesto Participativo de la Ciudad de México. A partir de sus resultados y su funcionamiento es posible ubicarlo alguna interfaz socioestatal más adecuada, lo cual permite esclarecer en mayor medida el mecanismo. Para profundizar el estudio del diseño se retoman las variables diferenciadoras de Yves Cabannes, finalizando con la aplicación de una matriz FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) del mecanismo con el objetivo de visualizar los retos del diseño del Presupuesto Participativo del Distrito Federal.

### **4.1.- Nota metodológica**

El Presupuesto Participativo es un mecanismo de la participación ciudadana, y por lo tanto se desarrolla en el espacio de interacción entre el Estado y la Sociedad civil, que para efectos del presente estudio se representa entre los gobiernos delegacionales y los ciudadanos. Siendo el objetivo principal analizar el proceso y los resultados del Presupuesto Participativo a nivel Distrito Federal y las dieciséis delegaciones políticas para así esclarecer el grado de intervención de los ciudadanos a través del mismo, es imperioso determinar si realmente esos espacios de participación ciudadana creados a partir del Presupuesto Participativo son efectivos y obtienen resultados.

Pese a la importancia y continuidad del mecanismo no existe una evaluación oficial del mismo, por lo que la recopilación de la información, análisis, síntesis y construcción de indicadores fue parte del trabajo realizado para comprobar la hipótesis. La recopilación de la información se realizó a través de solicitudes de información a las dieciséis delegaciones políticas y al IEDF, utilizando la

plataforma de internet <http://www.infomexdf.org.mx/> del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal. La información solicitada era referente a la ejecución del Presupuesto Participativo en cada demarcación de los años fiscales 2011 y 2012, las cuestiones más importantes era conocer los proyectos realizados en cada colonia según la división del IEDF en los años 2011 y 2012; conocer quién realizó dichas obras y servicios; visualizar el proceso de supervisión de los trabajos realizados; indagar sobre participación de la ciudadanía en el proceso de ejecución-supervisión; identificar las razones por las cuales no se realizaron algunos proyectos electos por la ciudadanía; y finalmente las acciones de comunicación empleadas por cada delegación para informar las obras concluidas.

A partir de la información obtenida se construyó un indicador y dos clasificaciones. El índice de efectividad de la participación ciudadana es esencial para la comprobación de la hipótesis ya que tiene por objetivo medir el grado de influencia que tuvieron los ciudadanos en la toma de decisiones, es decir, el grado de materialización de los proyectos propuestos por ellos. Por lo anterior, se procedió a contrastar los proyectos ganadores en cada colonia del Distrito Federal en las dos Consultas Ciudadanas para el Presupuesto Participativo realizadas el 27 de marzo 2011 y el 13 de noviembre del 2011, según el IEDF, contra los proyectos ejecutados por las delegaciones en cada colonia por parte del Presupuesto Participativo en los años fiscales 2011 y 2012. De esta forma se contabilizaron las colonias que participaron en cada delegación en las dos consultas, el total de colonias donde se ejecutaron los proyectos ganadores y al mismo tiempo se identificó aquellas colonias en las que no se ejecutó el proyecto ganador. Con estos datos organizados por delegación fue posible realizar una regla de tres, en la cual el total de colonias donde los proyectos ganadores fueron ejecutados por la delegación se multiplicó por 100 y se dividió entre el total de colonias que participaron en la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo de cada año fiscal. De la anterior manera se logró que el factor poblacional no fuese un sesgo en la medición comparativa entre las delegaciones, por lo que los resultados del índice de efectividad se dan en una escala del 0% al 100%, donde el valor más cercano al 100% significa que la mayoría de las obras propuestas por los ciudadanos fueron ejecutadas.

Con el objetivo de relacionar la calidad de las acciones de comunicación delegacional emprendidas para informar las obras y servicios brindados por parte del Presupuesto Participativo con el comportamiento de la participación ciudadana en las Consultas Ciudadanas en cada demarcación, se diseñó una clasificación que permitiera la síntesis del comportamiento de las dieciséis delegaciones políticas a partir una solicitud de información para dicho fin. Con dicha información se clasificó las acciones de comunicación para publicitar los resultados del Presupuesto Participativo en cada delegación política como deficiente, donde no se firmaron actas de entrega al finalizar los trabajos del mecanismo con los órganos de representación ciudadana; fue limitada en los casos donde sólo se realizó una sola acción, siendo mayoritariamente la firma de las actas de entrega de

las obras y los servicios con los órganos de representación ciudadana; y finalmente fue diversificada en aquellas donde se realizaron más de una acción para comunicar los resultados del mecanismo

Posteriormente, a partir del proceso de recolección de información a través de la realización de solicitudes de información en la plataforma de internet <http://www.infomexdf.org.mx/> del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, en base de la experiencia reportada clasificar el grado de transparencia de cada delegación con respecto a la información recopilada del Presupuesto Participativo a partir de la calidad de las respuestas ofrecidas por las demarcaciones. La clasificación sobre la transparencia se dividió entre tres categorías, con alta transparencia son aquellas delegaciones que informaron certeramente las solicitudes en tiempo, forma y contenido, además de explicar y justificar ampliamente las acciones de gobierno; con media transparencia son aquellas que cumplieron con la ley pero informaron de forma limitada, sumado a la existencia de ciertos obstáculos para una recepción de la información más ágil; y finalmente con baja transparencia aquellas delegaciones donde no informaron algunas cuestiones y por lo tanto no acataron completamente la ley de transparencia.

Se realizó una prueba piloto a las delegaciones Azcapotzalco, Benito Juárez, Cuauhtémoc e Iztapalapa, con el objetivo de verificar la efectividad del medio elegido para recopilar la información realizando solicitudes de información en la plataforma de internet ya mencionada. Además al momento de la prueba piloto se solicitó información tanto de participación ciudadana como de las obras y servicios ejecutados, tres delegaciones informaron correctamente pero se identificó a partir de la respuesta parcial de Azcapotzalco que era más eficiente dividir la pregunta para que la solicitud fuera enviada por parte de las Oficinas de Información Pública (OIP) de las delegaciones a una sola dirección delegacional para su respuesta. De esta forma, en el caso de Azcapotzalco fue necesario ir directamente a la OIP para que explicaran porque faltaba información y la forma de mejorar la recopilación de la información, las restantes delegaciones se realizaron dos solicitudes diferentes, una centrada a los aspectos de participación ciudadana y otra referente a la cuestión operativa sobre la ejecución de las obras y servicios.

Se aplicaron varias solicitudes de información a las dieciséis delegaciones políticas entre febrero a junio del 2013. El tiempo de respuesta varió de acuerdo al nivel de eficiencia de cada delegación, sin embargo la ley estipula que la delegación cuenta con cinco días hábiles para prevenir al solicitante, diez días hábiles para dar respuesta, y en el caso de que la delegación decida a causa de la complejidad de la información requerida se notifica una ampliación de plazo otorgándole veinte días hábiles para dar respuesta. Se cubrió el 100% de las delegaciones en la recopilación de la información sobre la relación de las colonias con los proyectos ejecutados por las delegaciones en los años fiscales 2011 y 2012. La información sobre la supervisión de los trabajos del Presupuesto Participativo alcanzó el 93% puesto que Magdalena Contreras no informó. Por

otro lado, la información referente a conocer la forma en que la delegación trabajó con los ciudadanos durante el proceso de ejecución-supervisión reportó una cobertura del universo del 75%, ya que las delegaciones Cuajimalpa de Morelos, Iztacalco, Magdalena Contreras y Xochimilco no informaron.

En el Anexo I se encuentran las preguntas generales realizadas a las dieciséis delegaciones, tanto la prueba piloto como las restantes, sin embargo es importante aclarar que hay algunos casos en los cuales se realizaron solicitudes adicionales con el fin de recolectar la información, sobre todo la relación de colonias con el proyecto ejecutado en ambos años. Dicho proceso de recolección de información está explicado en el Anexo II por delegación política con el objetivo de relacionar el número de folio de la solicitud de información con el tipo de información ofrecida.

Por otra parte es importante señalar que para obtener información faltante se les realizó al Instituto Electoral del Distrito Federal cuatro solicitudes de información en la plataforma de INFOMEX, y al Instituto Federal Electoral una solicitud en la plataforma INFOMEX-IFE (<https://ciudadania.ife.org.mx/infomex/ActionInitSAILoginINFOMEX.do>).

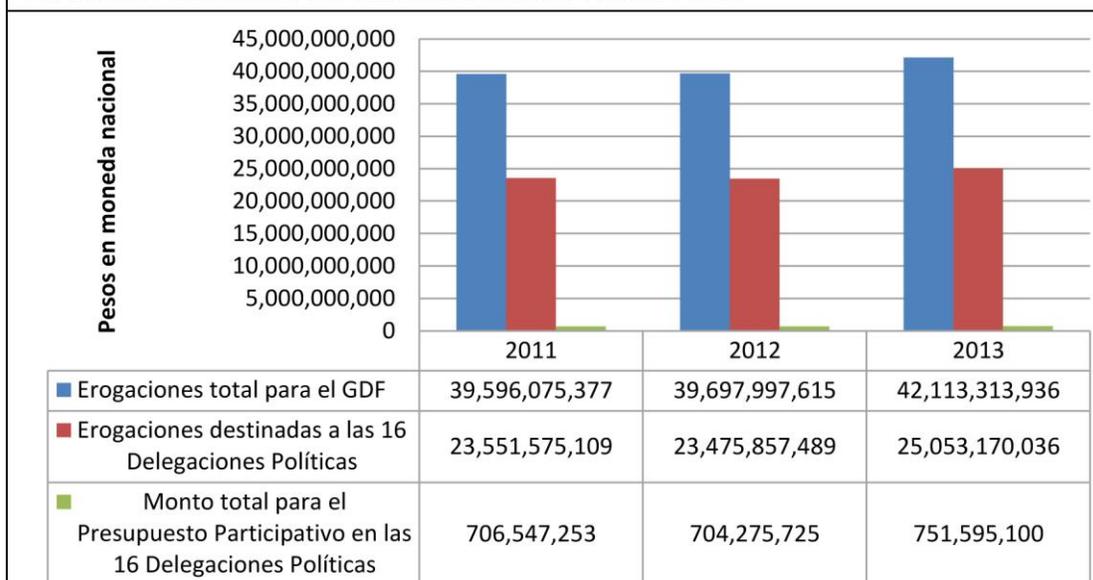
#### **4.2.- Segunda parte del ciclo del Presupuesto Participativo: ejecución, resultados y transparencia**

La segunda parte del ciclo del Presupuesto Participativo consiste en estudiar la forma en que se traduce la participación de los ciudadanos en la primera parte en obras que beneficien a la comunidad, en esta parte del proceso es vital la participación e inclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones teniendo en cuenta la transparencia y la rendición de cuentas, puesto que de ello depende en gran medida el objetivo del mecanismo. Los factores más importantes en esta fase son la distribución de los recursos, la cantidad que recibe cada órgano de representación ciudadana, la forma en que se ejecutaron las obras, la intervención de los ciudadanos en el proceso de ejecución de las obras, los resultados, la transparencia de los recursos ejercidos y la rendición de cuentas. Es importante mencionar que sólo se evaluarán los ejercicios fiscales 2011 y 2012, ya que los proyectos del 2013 aún se encuentran en diferentes etapas de ejecución en las diferentes delegaciones.

Para iniciar hay que retomar el tema de los recursos asignados, como ya se había mencionado, al momento de la publicación de la nueva Ley de Participación Ciudadana (2010) establecía que los recursos asignados para el Presupuesto Participativo representarían entre el 1% y 3% del presupuesto asignado a cada delegación, dependiendo de la evaluación que el IEDF realizaría a los órganos de representación ciudadana, posteriormente en la reforma de agosto del 2011 se estipuló que sería el 3% sin oportunidad de modificar dicha cantidad. La ejecución del Presupuesto

Participativo es a nivel delegacional ya que los recursos del gobierno central aún no son parte del debate ciudadano, pese a lo anterior es significativo observar la cantidad de recursos destinados al mecanismo, dicha comparación se observa en la siguiente gráfica 4.1, en ella se identifica una alta concentración de los recursos en el Gobierno del Distrito Federal (GDF) frente a los gobiernos delegacionales, y comparando dichos recursos con lo destinado al Presupuesto Participativo es un monto pequeño. En ese sentido es importante mencionar que los recursos aprobados para los gobiernos delegacionales ya están concentrados en el pago de la nomina y proyectos específicos desde la ALDF, dejando a los Jefes Delegacionales un margen de obra muy limitado para llevar a cabo sus proyectos. Sumado a lo anterior hay que considerar el control fiscal que ejerce la Secretaria de Finanzas en ministrar los recursos a las delegaciones, que muchas veces representa un control político de los recursos que puede llegar a afectar la ejecución del Presupuesto Participativo. Este hecho revela la gran centralización administrativa que persiste en la Ciudad de México derivada de la fallida reforma política, la cual ha generado que las delegaciones no tengan las atribuciones ni los recursos suficientes para formar un tercer nivel de gobierno fuerte y receptivo a las demandas ciudadanas.

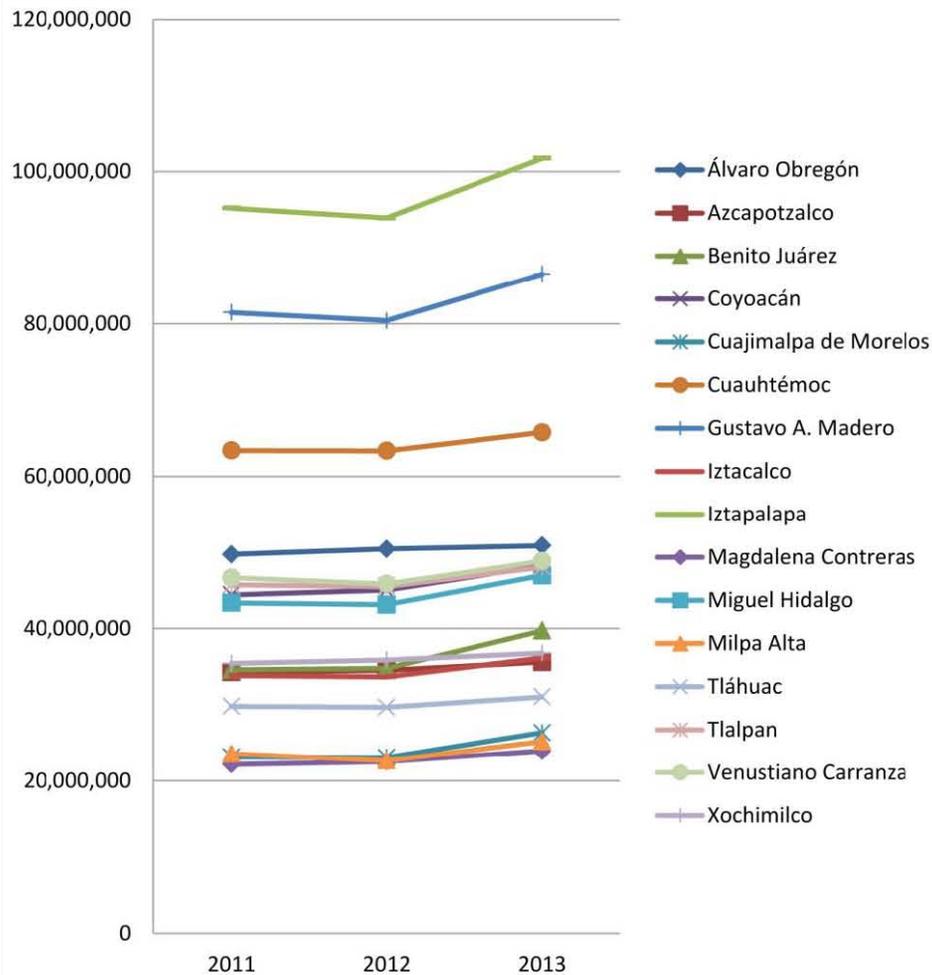
GRÁFICA 4.1.-COMPARACIÓN ENTRE LOS RECURSOS DEL GDF, EL TOTAL DE DELEGACIONES POLÍTICAS Y LO DESTINADO AL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO



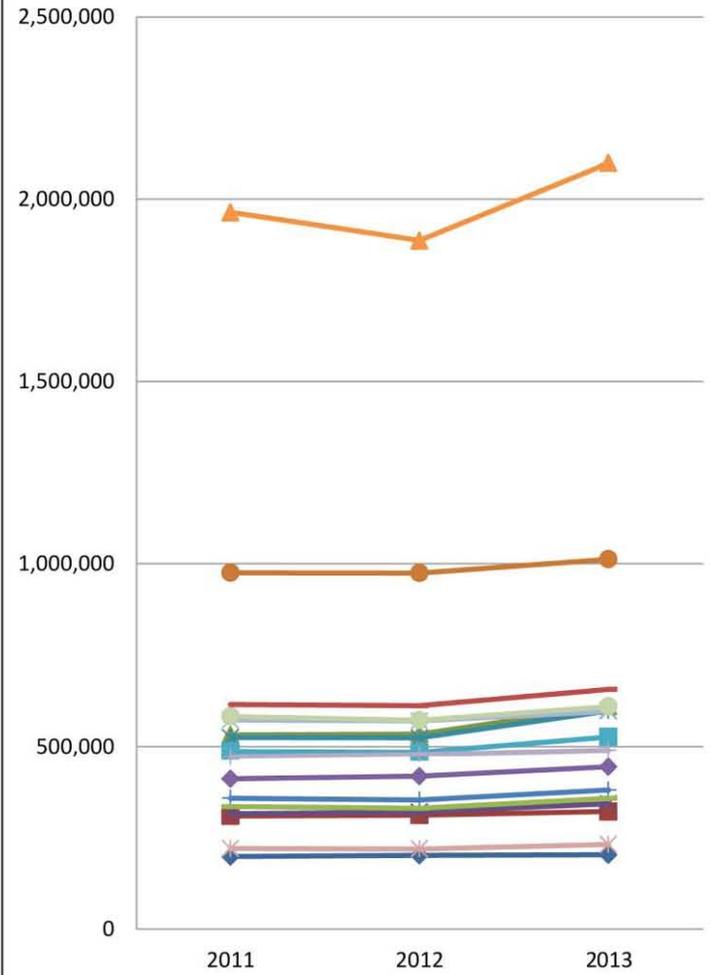
Fuente: elaboración propia en base del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2011, [en línea], publicado en la GODF el 31 de diciembre del 2010, Dirección URL= <http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2011/decretoEgresos2011.pdf>, [consulta: 8 de noviembre del 2013]. Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2012, [en línea], publicado en la GODF el 30 de diciembre del 2011, Dirección URL= [http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2012/decreto\\_presupuesto\\_egresos\\_2012.pdf](http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2012/decreto_presupuesto_egresos_2012.pdf), [consulta: 8 de noviembre del 2013]. Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2013, [en línea], publicado en la GODF del 31 de diciembre del 2012, Dirección URL= <http://www.aldf.gob.mx/archivo-492b73d439d4c70b998423490af6.pdf>, [consulta: 8 de noviembre del 2013].

La cantidad de los recursos para el Presupuesto Participativo es poco comparado con los egresos de los diferentes niveles de gobierno capitalino, sin embargo, el sólo hecho de que exista es un avance significativo ya que al menos en esa cantidad de recursos públicos los ciudadanos pueden intervenir de forma directa en su ejercicio. Los recursos delegacionales para el mecanismo son proporcional al monto aprobado para la delegación en el Decreto de Egresos aprobado por la ALDF, posteriormente dicho monto se divide entre la cantidad de colonias reconocidas por el IEDF, aunque no cuenten con Comité Ciudadano/ Consejo del Pueblo. La distribución de los recursos destinados al mecanismo por delegación se observa en la siguiente gráfica 4.2, mientras en la gráfica 4.3 se expone la cantidad de recursos asignados a cada Comité Ciudadano o Consejo del Pueblo dependiendo la delegación a la cual pertenezca.

GRÁFICA 4.2.- TOTAL DE RECURSOS DESTINADOS AL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN CADA DELEGACIÓN



GRÁFICA 4.3.- CANTIDAD DE RECURSOS PARA CADA COMITÉ CIUDADANO O CONSEJO DEL PUEBLO SEGÚN LA DELEGACIÓN QUE PERTENECE.



Fuente: elaboración propia en base del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2011, [en línea], publicado en la GODF el 31 de diciembre del 2010, Dirección URL= <http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2011/decretoEgresos2011.pdf>, [consulta: 8 de noviembre del 2013]. Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2012, [en línea], publicado en la GODF el 30 de diciembre del 2011, Dirección URL= [http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2012/decreto\\_presupuesto\\_egresos\\_2012.pdf](http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2012/decreto_presupuesto_egresos_2012.pdf), [consulta: 8 de noviembre del 2013]. Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2013, [en línea], publicado en la GODF del 31 de diciembre del 2012, Dirección URL= <http://www.aldf.gob.mx/archivo-492b73db61d439d4c70b998423490af6.pdf>, [consulta: 8 de noviembre del 2013].

Como ya se había mencionado, al ser los recursos del Presupuesto Participativo proporcionales a los recursos totales de la delegación, se observa en la gráfica 4.2 las delegaciones que más recursos perciben por la cantidad de población y los niveles de desarrollo social son Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Cuauhtémoc. Sin embargo, al dividir el recurso entre los órganos de representación ciudadana la distribución cambia drásticamente sobresaliendo Milpa Alta y Cuauhtémoc, mientras la primera es una delegación que se le otorgan pocos recursos al momento de dividirlo entre los doce órganos de representación ciudadana, estos reciben más que cualquiera en la ciudad. Por otro lado, Cuauhtémoc se ubica entre las tres delegaciones con más recursos y al dividirlo entre los sesenta cinco Comités Ciudadanos, relativamente pocos, da como resultado que sus comités reciban una cantidad mayor que las demás delegaciones. Las delegaciones restantes oscilan entre 650,000 a 200, 000 pesos m.n. para ser ejercidos en proyectos identificados como prioridad por parte de los ciudadanos que habitan dicha colonia, siendo las delegaciones que menos recursos reciben los órganos de representación ciudadana Álvaro Obregón y Tlalpan, ya que no rebasan en ningún ejercicio fiscal los 250, 000 a pesar que ambas delegaciones cuentan con amplia población e índices de pobreza del 25-50% del porcentaje de su población en situación de pobreza según el CONEVAL en el 2010<sup>117</sup>, mientras que las localidades como Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Cuajimalpa de Morelos reportan del 0 al 25% de su población en pobreza reciben más recursos en el Presupuesto Participativo, alrededor de 500,000 m.n.

Analizando la distribución de los recursos entre las delegaciones y los órganos de representación ciudadana revela ciertas inequidades que obliga a plantearse planteamientos, tales como ¿a quien beneficia la distribución del recurso de esta forma? ¿Cuál es el objetivo del Presupuesto Participativo que se puede interpretar a través de la distribución de los recursos? Definitivamente no es la justicia social, ya que se buscarían instrumentar mecanismos donde las colonias más necesitadas obtengan mayores recursos, pero al analizar la distribución del mecanismo no premia a los comités que han trabajado con más entusiasmo, no toma en cuenta niveles de pobreza o niveles de carencia en los servicios, y pareciese que castigara a las delegaciones más pobladas. Un punto importante en la distribución de los recursos, es que se distribuye entre todas las colonias que tenga registrado el IEDF aunque los ciudadanos de dichas colonias no participen ni registrando proyectos ni realizando Consultas Ciudadanas, por ello, no se premia ni se alienta con mayores recursos una mayor participación. Sumando lo anterior, la cantidad de recursos es bastante limitada en cada colonia para realizar obras de alto impacto social, además de existir una desigualdad de la distribución de los recursos entre las delegaciones. Con base en lo anterior pareciera que la elección de la fórmula de distribución se eligió por ser simple, y por ello no refleja ningún objetivo deseado por el mecanismo.

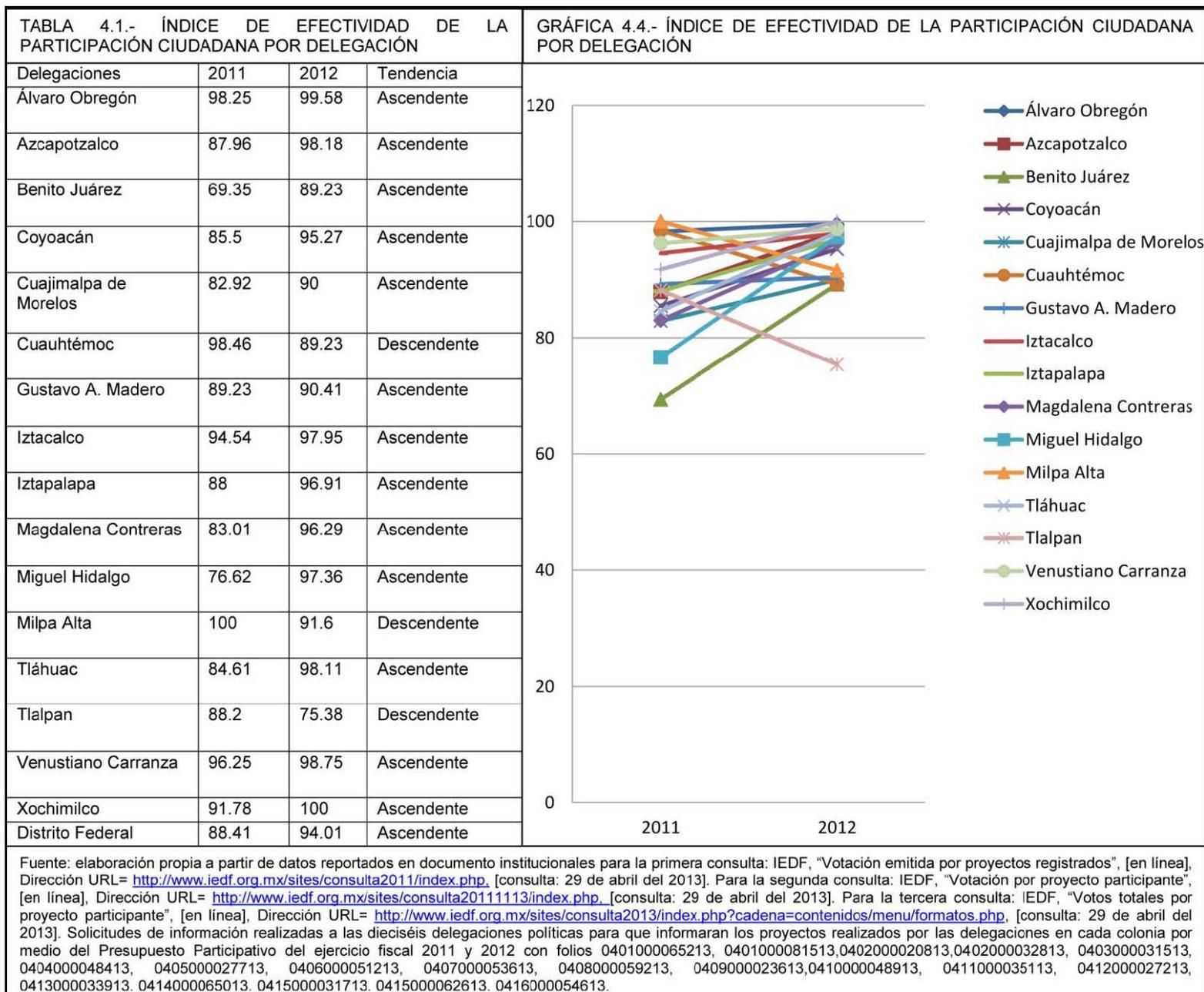
---

<sup>117</sup> CONEVAL, "Porcentaje de población en situación de pobreza 2010, Distrito Federal", [en línea], Dirección URL=[http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/PublishingImages/Distrito\\_Federal/pob\\_municipal/09mpobmun10.png](http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/PublishingImages/Distrito_Federal/pob_municipal/09mpobmun10.png), [consulta: 18 de junio del 2013].

La traducción de la participación ciudadana en obras y servicios específicos depende en gran medida de la cantidad de recursos que dispone para ello cada delegación, sumado la voluntad del Jefe Delegacional en turno. Al preguntarles directamente la forma en que ejecutaron los proyectos ganadores de las Consultas Ciudadanas <27 de marzo del 2011 y 13 de noviembre del 2011>, la mayoría decidió ejecutar los proyectos en ambos años por medio de empresas contratistas, menos Xochimilco ya que dicha delegación los ejecutó personalmente, es decir no requirió la ayuda de terceros para ejecutarlos. La modalidad varía de delegación a otra siendo entre la licitación pública, invitación restringida y adjudicación directa las formas en que se acordaron los contratos para que se realizasen las obras y servicios. La contratación de empresas trajo consigo un beneficio económico colateral de la ejecución del Presupuesto Participativo ya que impulsó el proceso económico de la demarcación beneficiando a pequeñas y medianas empresas porque el monto de los contratos es relativamente pequeño desde la visión de las grandes constructoras. Sin embargo, en este punto ni los ciudadanos ni los órganos de representación ciudadana tuvieron la capacidad de intervenir en la elección de las empresas, que posteriormente se traduciría en una incapacidad de vigilarlas de cerca en el ejercicio de los recursos públicos.

El punto central de Presupuesto Participativo es la inclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre el destino de los recursos públicos, por ello, es de vital importancia evaluar el número de obras y servicios propuestos por los ciudadanos que fueron ejecutados por las delegaciones políticas. Para conocer los resultados de la participación ciudadana se procedió a realizar solicitudes de información a las dieciséis delegaciones sobre los proyectos realizados con los recursos del Presupuesto Participativo en los años fiscales 2011 y 2012, con las respuestas de dicha solicitudes se confrontó con la información del proyecto ganador en cada colonia de la Consulta Ciudadana realizadas el 27 de marzo del 2011 y la del 13 de noviembre del 2011 que se encuentra en la página oficial del IEDF.

De esta forma se contabilizaron tanto los proyectos que ganaron en la consulta y fueron realizadas por la delegación de cada año como aquellos proyectos que a pesar de que ganaron no se realizaron. Teniendo la información del total de colonias que participaron en las Consultas Ciudadanas y el total de colonias donde se realizaron los proyectos ganadores, se realizó una regla de tres para obtener el “índice de efectividad de la participación ciudadana”. La escala del índice va del 1% al 100%, entre más se acerque al 100% significa que las obras electas por la ciudadanía realmente fueron ejecutadas por la delegación. A partir del índice es posible conocer el impacto de la participación ciudadana en las obras y servicios delegacionales, además de conocer los gobiernos en los cuales a través de sus resultados revelan cierta voluntad de respetar las decisiones de la ciudadanía. En la siguiente tabla y gráfica se muestra el “índice de efectividad de la participación ciudadana” de cada delegación:



A partir de los resultados del índice de efectividad de la participación ciudadana es importante reconocer la voluntad política de los Jefes Delegacionales al ejecutar correctamente el Presupuesto Participativo, ya que en el primer ejercicio reportó un 88% de efectividad indicando que la mayoría de las obras electas por los ciudadanos fueron realizadas, sumado al resultado del 2012 de 94% consolida el éxito de efectividad del mecanismo, cuestión inédita de un instrumento de participación ciudadana a nivel entidad federativa.

Por otro lado, al enfocar el análisis al nivel de las delegaciones políticas se observa el incremento del nivel de eficacia en trece delegaciones políticas en el ejercicio del Presupuesto Participativo de un proceso a otro, lo cual demuestra que la mayoría de los delegados han demostrado apoyar al mecanismo a pesar del cambio de poderes en el 2012. En el primer ejercicio las delegaciones que tuvieron menor eficacia fueron Benito Juárez (69.35%) y Miguel Hidalgo (76.62%) que en estaban gobernadas por el PAN, pero en el segundo ejercicio subieron su nivel de eficacia de forma significativa llegando casi al 90%. Es importante mencionar en el segundo ejercicio del mecanismo se añadió la intervención de la delegación para calificar los proyectos sobre su viabilidad antes de ser inscritos ante el IEDF, lo cual mejoró el proceso eliminando la posibilidad de que ganase un proyecto inviable aumentando la efectividad del mecanismo. En otro sentido es importante reconocer las delegaciones mejor calificadas que obtuvieron el 100% del índice, en el primer ejercicio Milpa Alta y en el segundo Xochimilco.

De manera contraria, las delegaciones que presentan una tendencia a la baja en el índice de efectividad son tres casos: Cuauhtémoc justificó el cambio de los proyectos ganadores al informar la imposibilidad de ejecutarlos por que el GDF tenía en marcha un programa integral en las colonias del centro histórico, por lo cual el gobierno delegacional no tenía la capacidad para ejecutarlos. Milpa Alta reporta una baja ya que cambió un proyecto por petición del mismo Consejo del Pueblo, mientras que Tlalpan llama la atención ya que obtuvo el índice más bajo del 2012 con sólo 75.38%, lo cual revela la poca voluntad política para ejecutarlo efectivamente por la administración entrante del 2012, aunque el partido del gobierno se mantuvo (PRD).

Los resultados del índice de efectividad de la participación ciudadana muestran que las obras propuestas por los ciudadanos se realizaron en un grado mayor del que se esperaba, es decir, que confirma la hipótesis guía del trabajo ya que al ejecutarse los proyectos propuestos y elegidos por los ciudadanos entonces el Presupuesto Participativo generó espacios eficaces de participación donde los ciudadanos tienen capacidad de incidir en el ámbito público, sobre todo en la planeación delegacional teniendo un impacto en la colonia donde residen. Con los resultados obtenidos es importante señalar que a pesar del limitado el impacto social que tienen las obras del mecanismo es necesario valorarlo por sus resultados eficaces y reales de un mecanismo de participación ciudadana que representa un esfuerzo conjunto entre varias autoridades políticas con la ciudadanía

Ahora, habiendo obtenido el resultado de la eficacia de la participación a nivel delegacional se comparo cada una con los índice de intensidad en el registro de proyectos prioritarios y con el promedio de participación en las Consultas Ciudadanas, todo esto con el objetivo de observar si el índice de efectividad incentiva una mayor participación tanto en el registro de proyecto prioritarios como en la emisión de opinión en la consulta. Al realizar dicho ejercicio se obtuvieron los siguientes resultados<sup>118</sup>:

- De las trece delegaciones que aumentaron su eficacia en el Presupuesto Participativo, seis disminuyeron el promedio de la participación en la Consultas Ciudadanas, por lo que no se puede validar la relación entre mayor eficacia mayor participación. Este comportamiento lo reportan Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo, Magdalena Contreras, Cuajimalpa de Morelos, Azcapotzalco, Álvaro Obregón.
- De las tres delegaciones que disminuyeron su eficacia, Tlalpan, Milpa Alta y Cuauhtémoc, las tres tienen una tendencia a la baja en participación en las Consultas Ciudadanas.
- Álvaro Obregón reporta una tendencia a la baja tanto en el registro de proyectos como de emisión de opinión pero una tendencia ascendente en el nivel de eficacia. Por otro lado, Tlalpan llama la atención porque registra una tendencia descendente en todas las variables, lo cual lo posiciona como la delegación con peor resultado en la ejecución del Presupuesto Participativo.

El caso de Milpa Alta y Cuauhtémoc es llamativo ya que son las delegaciones donde se reparten más recursos entre los órganos de representación ciudadana, mayor a un millón. Milpa Alta aunque registra una disminución en la emisión de opinión en la Consulta Ciudadana aún es la delegación con más participación con un promedio de participación del 2013 de 327.83 opiniones ciudadanas por MRO instalada; mientras la delegación Cuauhtémoc contó con participación en la primera y segunda emisión alta, mayor del 100 opiniones por MRO, pero para el tercer ejercicio se desplomó hasta 57.72 opiniones emitidas. Por otro lado, las delegaciones que menos recursos reciben para ejecutar los proyectos son Tlalpan y Álvaro Obregón, ambas reportan una tendencia a la baja en participación registrando entre 50 y 60 opiniones en promedio en cada MRO. Con estos datos es suficiente establecer que la cantidad de los recursos tampoco influye en el comportamiento de la participación en las Consultas Ciudadanas.

Para conocer los motivos o circunstancias específicas por las cuales las delegaciones no pudieron ejecutar algunos proyectos ganadores de las consultas se procedió a preguntarle directamente a las delegaciones por medio de solicitudes de información en el sistema INFOMEX.

---

<sup>118</sup> La relación de las variables de índice de intensidad del registro de proyecto prioritario, la participación promedio en las tres Consultas Ciudadanas, el índice de efectividad de la participación ciudadana y la calidad de la estrategia de comunicación emprendida en la segunda parte del mecanismo, todas las anteriores variables relacionadas en cada delegación se encuentran en el Anexo I.

Las respuestas menos explicativas se limitaron a expresar que los dichos proyectos se calificaron como inviables y por lo tanto no se ejecutaron, las delegaciones que contestaron de esta forma fueron Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Cuajimalpa de Morelos y Magdalena Contreras. Por otra parte, las demás delegaciones cumplieron satisfactoriamente la solicitud de información, argumentaron caso por caso el motivo por el cual se determinó que fuese inviable. Las delegaciones que permitieron mayor transparencia fueron Benito Juárez, Cuauhtémoc, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

Entre las causas más comunes del cambio de proyecto se menciona la viabilidad legal de predios y colonias donde no es posible ejecutarlos por ser asentamientos ilegales, así como la viabilidad técnica sobre todo de proyectos sobre la construcción de salones de usos múltiples y/o instalación de juegos infantiles o gimnasios públicos.

En el conjunto de las repuestas se identificaron situaciones importantes a destacar, primero hay varios casos en los cuales afirman la imposibilidad de ejecutar los proyectos ganadores porque ya había sido satisfecha la necesidad por la delegación antes de que se pudiese administrar el recurso del Presupuesto Participativo, sobre todo en proyectos de luminarias y banquetas. Lo anterior revela una duplicidad en la planeación y en el ejercicio de los recursos, cuestión que se acentúa por la lentitud del proceso administrativo para ministrar los recursos de la Secretaría de Finanzas del GDF hacia las delegaciones. Segundo, la falta de voluntad o coordinación con el GDF en la celebración de convenios con las diferentes secretarías, ya sean de seguridad o salud, tuvo como consecuencia que varios proyectos no se realizaron.

Tercero, al revisar la totalidad de los proyectos ejecutados en la Unidades Habitacionales algunos proyectos dan pie a reflexionar sobre la privatización de los recursos públicos a través del mecanismo, por ejemplo, mantenimiento a las cisternas, la pintura en las fachadas así como la compra de tinacos. Dichos gastos deberían estar a cargo de los propietarios del inmueble por ser propiedad privada, sumado que los proyectos mencionados sólo satisficieron las necesidades de un conjunto de privados sin generar algún beneficio a la comunidad, situación generada al no tener claro el objetivo del mecanismo de participación ciudadana.

Cuarto, varias delegaciones<sup>119</sup> al cuestionarles las circunstancias específicas por las cuales no se ejecutaron algunos proyectos ganadores de las Consultas Ciudadanas informaron dos situaciones que sobrepasaban los lineamientos de las convocatorias de las consultas. Las delegaciones afirmaron que en algunos casos se cambió el proyecto aunque fuese viable a petición del Comité Ciudadano o este eligió el proyecto ejecutado aunque no hubiese quedado en segundo lugar en la

---

<sup>119</sup> En este caso se encuentran las delegaciones Benito Juárez, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Miguel Hidalgo y Milpa Alta. Cfr. Anexo II

Consulta Ciudadana. Las delegaciones que reportaron dicha situación fueron: Benito Juárez, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Miguel Hidalgo y Milpa Alta. Dicha actuación revela el peso adquirido por los órganos de representación vecinal frente a la delegación, dando como resultado un espacio de negociación informal con alto impacto con los comités y/o consejos. Lo anterior puede interpretarse como un riesgo o como un avance, cuestión que se retomará al momento de analizar el tipo de interfaz socioestatal que se ha generado con el mecanismo en la ciudad.

Las obras ejecutadas por el Presupuesto Participativo son de bajo impacto dando los rubros y los recursos con los que cuenta, sin embargo, es un avance que los ciudadanos participen, sean tomados en cuenta en las decisiones gubernamentales y vean reflejada su participación en resultados concretos.

Teniendo en cuenta lo anterior es preciso reconocer aquellas obras que a pesar de las limitaciones del mecanismo se realizaron proyectos interesantes, que desde la visión personal representan un mayor impacto en la comunidad o son innovadores en su propuesta desde la visión del ciudadano. En ese sentido los proyectos con mayor impacto son los relacionados con salud pública, que si bien en las convocatorias de las Consultas Ciudadanas no está contemplado directamente, dada la organización por medio de rubros generales y los capítulos del Clasificador por Objeto del Gasto en los cuales los recursos del mecanismo debían ser ejercidos fue posible realizarlos. Lo anterior representó la construcción, mejoramiento o rehabilitamiento de centros de salud y la adquisición y equipamiento de las unidades médicas de las delegaciones con el objetivo de brindar un mejor servicio de salud pública<sup>120</sup>.

Otros proyectos interesantes en el área de educación fue la remodelación de bibliotecas públicas, puesto que representan beneficios para elevar las oportunidades en mejorar el proceso de aprendizaje de la comunidad sobre todo enfocado a los niños<sup>121</sup>. En esa misma área en las delegaciones Gustavo A. Madero e Iztapalapa ganaron en el ejercicio 2012 proyectos para la instalación de cibercafés comunitarios o kioscos digitales, dichos proyectos representan una forma de combatir la brecha tecnológica, sin embargo, dichos proyectos en realidad no llegaron a buen

---

<sup>120</sup>El proyecto realizado por el presupuesto participativo 2011 en el tema de salud fue en la colonia San Salvador Cuauhtenco (pblo)( 09-010) con el proyecto “Centro de salud (rehabilitación o mantenimiento) en la delegación Milpa Alta. Los proyectos realizados por el presupuesto participativo 2012 en el tema de salud fueron en las siguientes colonias: El Jagüey-Estación Pantaco (02-021) con el proyecto “Rehabilitación de consultorio médico” en la delegación Azcapotzalco; Santiago Zapotitlan (pblo) (11-042) con el proyecto “Centro de salud” en la delegación Tláhuac; Santa Ana Tlacotenco (pblo)(09-011) con el proyecto “ampliación, remodelación y adecuación del centro de salud”, San Pedro Atocpan (barr) (09-009) con el proyecto “Ampliación, remodelación y/o adecuación del centro de salud Dr. Alberto Eroza León”, San Salvador Cuauhtenco (pblo) (09-010) con el proyecto “Compra de terreno e inicio de obra para la ampliación del centro de salud”, las tres últimas de la delegación Milpa Alta.

<sup>121</sup> El proyecto realizado por el presupuesto participativo 2011 en el tema de educación fue en la colonia Buenavista I (15-035) con el proyecto “Rescate de la biblioteca de Abasolo” en la delegación Cuauhtémoc. El proyecto realizado por el presupuesto participativo 2012 en el tema de educación fue en la colonia San Lorenzo Tlacoyucan (pblo)( 09-007) con el proyecto de “Construcción de un espacio en el 2do nivel de la biblioteca” en la delegación Milpa Alta.

término porque el recurso sólo alcanzó para acondicionar el espacio pero no para la adquisición de las computadoras.

Por último, existieron dos proyectos con una tendencia ecológica, siendo ambos proyectos la colocación de biodigestores para el tratamiento de aguas negras con el objetivo de mantener en buen estado un parque público y otro para mejorar la calidad de un cuerpo de agua localizado en la comunidad<sup>122</sup>. Dichos proyectos representan un avance ya que tienen un alto impacto y son de largo plazo, con ello se ilustra que a partir de la participación informada e innovadora de los ciudadanos en los asuntos públicos a pesar de lo limitado del mecanismo es posible obtener un buen resultado en beneficio de todos.

Como se esperaba los mejores proyectos son los de Milpa Alta dada la gran cantidad de recursos con los que disponen para los proyectos, pese a ello las demás delegaciones dan muestra que a pesar de las limitaciones de los rubros establecidos y la cantidad de recursos es posible ejecutar proyectos innovadores al servicio de la comunidad. Lo anterior refleja la corresponsabilidad entre los ciudadanos y la delegación ya que si bien depende del ciudadano la calidad del proyecto a registrar y convencer a sus vecinos para que gane su proyecto, la delegación tiene la responsabilidad de evaluar su viabilidad previo su registro ante el IEDF además de ejecutarlo satisfactoriamente, dando un buen resultado la cooperación entre las dos partes ciudadanía-gobierno.

Es momento de evaluar la etapa posterior a la ejecución de los proyectos ciudadanos, es decir, la supervisión de las obras realizadas, para ello se solicitó información por medio del sistema INFOMEX para que las dieciséis delegaciones informaran sobre ello y la intervención de los ciudadanos en dicho proceso. La mayoría de las delegaciones afirmaron haber utilizado sólo supervisión interna, es decir, personal adscrito a las delegaciones supervisaron las obras realizadas por las empresas contratistas. Las delegaciones que optaron por dicha opción de supervisión fueron la mayoría de las delegaciones, siendo Álvaro Obregón, Benito Juárez, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Iztacalco, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Xochimilco. Por otra parte, las delegaciones políticas de Iztapalapa y Venustiano Carranza contrataron supervisión externa, mientras que Azcapotzalco, Coyoacán, Gustavo A. Madero y Miguel Hidalgo utilizaron tanto la supervisión externa como interna para vigilar las obras y servicios derivados del Presupuesto Participativo. La única delegación que no contestó la pregunta directa sobre la supervisión fue Magdalena Contreras. Se observa, el control administrativo para supervisar las obras derivadas del mecanismo es centralizado por las mismas delegaciones, pese a ello, llama la

---

<sup>122</sup> El proyecto realizado por el presupuesto participativo 2011 en el tema de medio ambiente fue en la colonia Las maromas (04-027) con el proyectos "Biodigestor tratamiento de aguas negras" en la delegación Cuajimalpa de Morelos. El proyecto realizado por el presupuesto participativo 2012 en el tema de medio ambiente fue en la colonia Hipodromo I (15-054) con el proyecto "Biodigestor" en la delegación Cuauhtémoc.

atención aquellas demarcaciones que utilizaron las supervisiones externas o ambas para brindarle una mayor transparencia al mecanismo.

La intervención de los ciudadanos en la supervisión de las obras y servicios producto de su participación es un paso primordial para la transparencia del mecanismo, de esta forma se combate el clientelismo político. Pese a la importancia de la colaboración ciudadana en esta etapa, al no establecerse un mecanismo para cumplir dicho objetivo desde la Ley de Participación Ciudadana ni en las convocatorias de las Consultas Ciudadanas, este importante paso quedó a la discrecionalidad de los Jefes Delegacionales. Se procedió a realizar solicitudes de información sobre la participación de los ciudadanos en la supervisión de los trabajos por parte de Presupuesto Participativo, siendo los siguientes resultados: las delegaciones que reportaron haber trabajado con los comités en todo el proceso de ejecución-supervisión fueron Álvaro Obregón, Benito Juárez, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tlalpan y Venustiano Carranza, mientras que Tláhuac sólo le informó al Coordinador Interno y/o Coordinación de Concertación Comunitaria de la conclusión de los trabajos. En la delegaciones Azcapotzalco y Cuauhtémoc explicaron que los comités no tenían ninguna facultad en dicho proceso por ello no se solicitó su participación. Por otro lado las delegaciones Cuajimalpa de Morelos, Iztacalco, Magdalena Contreras y Xochimilco no informaron la forma de participación de los ciudadanos en dicho proceso.

La supervisión de la ejecución de las obras así como su evaluación final por parte de los órganos de representación ciudadana fue diferente en cada delegación, sin embargo, es importante mencionar que la mayoría de las delegaciones trataron de trabajar en conjunto al menos con los comités y/o consejos a pesar que dichos órganos no cuentan con facultades para ello. Por lo tanto, las delegaciones controlan que tanto se involucran los ciudadanos en la supervisión, puesto que los ciudadanos no tienen la capacidad ni la autoridad para que conocer la forma en que las empresas privadas están ejerciendo el gasto público lo cual dificulta una relación más transparente y beneficiosa para el mecanismo. Por otro parte, los Comités Ciudadanos o Consejo de los Pueblos centralizan tanto la parte del desarrollo de la Consulta Ciudadana como el proceso de ejecución y evaluación de las obras realizadas, es posible que los ciudadanos que propusieron el proyecto ganador no sean tomados en cuenta en la segunda fase del Presupuesto Participativo, a pesar que ellos propusieron el proyecto ganador.

En este punto es importante mencionar que los órganos de representación vecinal en realidad no cuenta con ninguna facultad para supervisar las obras realizadas, pero el hecho de la mayoría de las delegaciones se acercara al menos al comités demuestra cierta voluntad política para generar un proceso más participativo que el diseñado en las convocatorias de las Consultas Ciudadanas y en la ley. Pese a ello, ahí radica también su debilidad ya que en el diseño del Presupuesto Participativo de la Ciudad de México no está contemplado un proceso de supervisión, evaluación y

rendición de cuentas extenso, y no privativo de los miembros de los Comités Ciudadanos / Consejos de los Pueblos.

Un proceso integral de transparencia y rendición de cuentas incluiría acciones consistentes para comunicar a los ciudadanos los resultados obtenidos de su participación en el Presupuesto Participativo, para incentivarlos a ser más activos y comprometidos en el siguiente proceso. Para conocer dichas acciones se procedió a solicitar dicha información vía INFOMEX, a partir del análisis de las respuestas de las dieciséis delegaciones, fue posible clasificar las acciones emprendidas para publicitar los resultados del mecanismo en tres categorías.

- Deficiente: se refiere a aquellas delegaciones en donde no se firmaron actas de entrega al finalizar los trabajos del mecanismo con los órganos de representación ciudadana, en este caso se encuentra Magdalena Contreras.
- Limitada: son aquellas delegaciones que se limitaron a realizar una sola acción para comunicar los resultados del mecanismo, la mayoría se enfocó a la firma de las actas de entrega de las obras y servicios. En este caso se encuentran Álvaro Obregón, Benito Juárez, Cuajimalpa de Morelos, Iztacalco, Tláhuac y Xochimilco.
- Diversificada: son las demarcaciones donde realizaron más de una acción para comunicar los resultados del Presupuesto Participativo, siendo las delegaciones Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tlalpan, Venustiano Carranza

De acuerdo a la anterior clasificación se observa la falta de promoción de los resultados del Presupuesto Participativo de la mayoría de las delegaciones. La firma de las Actas de entrega de las obras por parte de los órganos de representación ciudadana más que un medio para publicitar los resultados es un procedimiento administrativo para integrar los archivos de la administración. Las delegaciones que calificaron como diversificadas, además de firmar dicha acta utilizaron otros medios para publicitar los resultados del mecanismo, por ejemplo, volantes, mantas que especificaban la obra realizada en la colonia, publicaron en su página de internet las obras realizadas o informes trimestrales ante el Consejo Ciudadano correspondientes. Las delegaciones políticas en realidad no articularon una estrategia consistente para informar los buenos resultados del Presupuesto Participativo, si no que se limitaron a realizar ciertas acciones con nulo impacto comunicacional, pese a ello es de reconocer a las delegaciones que trataron de acercarse a la ciudadanía ya se por medio de la utilización de la página de internet (Gustavo A. Madero, Miguel Hidalgo e Iztacalco) siendo este medio electrónico una oportunidad importante para difundir los resultados del Presupuesto Participativo en toda la ciudad muy acorde a la implementación de la votación por internet en la Consulta Ciudadana, como los informes al Consejo Ciudadano, siendo

el único medio de rendición de cuentas que se realizó del mecanismo, llamando la atención que sólo dos delegaciones lo aplicaron. (Venustiano Carranza y Coyoacán).

Al comparar la calidad de las acciones comunicativas con el promedio de participación en cada delegación<sup>123</sup>, se constató que no existe relación entre ambas, es decir, la escasa publicitación de los resultados del Presupuesto Participativo no alientan una mayor participación en la Consulta Ciudadana del próximo año. Lo anterior era de esperarse al conocer lo limitado de las acciones comunicativas delegacionales, lo cual expresa la falta de transparencia en el segundo ciclo del mecanismo cuestión fundamental si se busca un real acercamiento con la ciudadanía.

La debilidad más visible es la falta de continuidad y la imposibilidad de los ciudadanos de conocer las obras realizadas en las ejecuciones de años previos, por ello es casi imposible que la ciudadanía conozca los buenos resultados obtenidos. Como las delegaciones no generaron un documento concentrador de las obras realizadas por el mecanismo la única forma en la que un ciudadano puede conocer los proyectos realizados por el mecanismo en su colonia y el total de la delegación es por medio del sistema de solicitudes de información pública INFOMEX. Por lo anterior se decidió ser el medio para recolectar la información necesaria para la presente investigación, por ello se realizaron ochenta y tres solicitudes de información realizadas a las dieciséis delegaciones políticas. Este método de recopilación de datos fue efectivo y al mismo tiempo permitió evaluar a cada demarcación el grado de transparencia en su información. Con las respuestas a las solicitudes de información se evaluó la calidad y las veces que fue necesario volver a realizar solicitud adicional para obtener la información necesaria, sobre todo para conocer los proyectos ejecutados por las delegaciones en cada colonia por el Presupuesto Participativo<sup>124</sup>.

Se evaluó la transparencia de las delegaciones en alta, cuando las delegaciones contestaron las solicitudes satisfactoriamente informando de forma clara, amplia y explicando las razones de su actuación, aparte de cumplir con los tiempos que marca la ley de transparencia; en este caso se encuentran las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Coyoacán, Iztapalapa y Miguel Hidalgo. Las delegaciones con transparencia media son aquellas que cumplen con la ley en los tiempos e informan pero se presentan ciertos obstáculos para conseguir la información, ya sea que se vuelva a realizar otra solicitud de información más específica o que se tenga que pagar en copias simples aunque el solicitante haya expresado el medio virtual para recibir la información; en esta situación se encuentra las delegaciones Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Venustiano Carranza. De forma contraria, las delegaciones que califican con baja transparencia son aquellas donde la recopilación de la información fue ardua ya que aunque se les preguntara de forma puntual y precisa, las delegaciones no informaban algunas llegando a

<sup>123</sup> Se encuentran las tablas de todas las delegaciones en el Anexo I.

<sup>124</sup> El desglose de las respuestas por cada delegación se encuentra en el Anexo II

excederse en los plazos y se limitaban a mandar oficios donde las diferentes Direcciones declaraban que dicha información no era de su competencia, revelando la falta de compromiso por la transparencia tanto de la Oficina de Información Pública así como de los funcionarios públicos de las delegaciones, en este supuesto se encuentran las demarcaciones Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, Magdalena Contreras y Xochimilco.

A partir de la información anterior es posible establecer que la mayoría de las delegaciones informan y son transparentes, así mismo, se identifica como un reto el hecho de que los ciudadanos tengan que recurrir a este tipo de mecanismo para poder conocer las obras del Presupuesto Participativo. Si bien el solicitar información gubernamental es el ejercicio de los derechos ciudadanos, es un método reactivo por parte del gobierno ir informando del Presupuesto Participativo a cuenta gotas sólo por esa vía, es decir, es una forma ineficaz.

Durante el apartado se comprobó la hipótesis guía del trabajo, esto es, las obras ganadoras votadas en las Consultas Ciudadana para los ejercicios fiscales 2011 y 2012 fueron ejecutadas por las delegaciones políticas, entonces el mecanismo del Presupuesto Participativo generó espacios de participación ciudadana eficaces y por lo tanto los ciudadanos tienen la capacidad de incidir en el ámbito público a través del mecanismo. Al relacionarse el índice de efectividad de la participación ciudadana, con el promedio de participación en las consultas y la calidad de las acciones comunicativas del mecanismo se constató que los buenos resultados del índice de efectividad no han influido en una mayor participación de la ciudadanía tanto en el registro de proyectos específicos o la emisión de su opinión en las Consultas Ciudadanas, situación que puede ser explicable por la falta de una estrategia de comunicación efectiva por parte de las delegaciones para informar los resultados del Presupuesto Participativo.

#### **4.3.- Evaluación del Presupuesto Participativo de la Ciudad de México**

Generalmente al Presupuesto Participativo se le ubica como una herramienta de la democracia directa que retomando las interfaces socioestatales se ubicarían en la lógica política en la interfaz mandataria, sin embargo, como ya se explicó es necesario revisar cada experiencia particular por lo que sería un error encasillar a priori el instrumento en una sola interfaz sin observar su dinámica,

A partir del alto índice de efectividad que ha obtenido el Presupuesto Participativo de la Ciudad de México en ambos ejercicios, reportando una tendencia ascendente es posible establecer que la participación de los ciudadanos se transformó en las obras electas la mayoría de las veces, afirmando la hipótesis guía de la presente investigación. Por lo anterior es posible ubicar al mecanismo en la lógica política por basarse en el “hacer-hacer”, ya que traspassa la comunicación a la acción obteniendo resultados visibles de la participación de los ciudadanos con el gobierno.

Si bien ya se identificó la lógica es preciso refinar su ubicación en las interfaces socioestatales, las más probables son la mandataria y la cogestiva, la diferencia más importante entre ambas interfaces es la relación que se estructura entre el Estado y la Sociedad civil; mientras en la mandataria la Sociedad civil ordena al Estado, en la interfaz cogestiva se desarrolla un diálogo bidireccional. Al analizar el diseño del Presupuesto Participativo a partir de la Ley de Participación Ciudadana y las convocatorias de las Consultas Ciudadanas se observa que la información va de los ciudadanos al gobierno, es decir, la información va en un solo sentido puesto que no se estructura un espacio de información y toma de decisiones conjunta, el único punto en que coinciden es en la evaluación de la viabilidad de los proyectos ciudadanos antes de registrarse en el IEDF. En otras palabras, los ciudadanos proponen proyectos y son ellos mismos quienes eligen el proyecto que se realizará por parte de la delegación, ella se limita a recibir dicha información y la ejecuta, por lo tanto no existe un punto de interacción. Ahora, en el supuesto de las colonias en las cuales los proyectos ganadores son inviables las convocatorias aclaran que la delegación ejecutará el siguiente proyecto que quedó en orden de prelación en la Consulta Ciudadana celebrada, de forma que tampoco se genera un diálogo con los ciudadanos en el diseño. No obstante en la práctica varias delegaciones expresaron que se tomaron las decisiones de manera conjunta con los Comités Ciudadanos/Consejos de los Pueblos, por lo que este punto es crucial para diferenciar a las delegaciones que optaron seguir el diseño de la interfaz mandataria o de manera informal estructuraron una interfaz cogestiva.

Por otro lado, en los demás supuestos<sup>125</sup> los Consejos Ciudadanos Delegacionales sesionaron para aprobar los proyectos en los que se ejecutarían los recursos por el Presupuesto Participativo en aquellas colonias, este paso no representa un diálogo ya que la delegación no tiene porque justificarse ante este órgano, simplemente establece que son inviables ciertos proyectos y dicho órgano decide los proyectos a realizarse.

Otro punto a analizar para determinar la interfaz más adecuada es el grado de comunicación entre la ciudadanía y el gobierno delegacional durante la segunda fase del ciclo enfocado en la ejecución-supervisión de los proyectos, de las dieciséis delegaciones siete aceptaron haber trabajado de forma conjunta en este proceso evidenciando la falta de comunicación y rendición de cuentas durante el proceso.

Por lo anterior el diseño del Presupuesto Participativo estructura una interfaz mandataria puesto que no desarrolla espacios de diálogo con los órganos de representación ciudadanos en la segunda fase del ciclo del mecanismo, en este caso se encuentran las delegaciones Azcapotzalco, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc y Tláhuac. Por otro lado, se encuentran las delegaciones que

---

<sup>125</sup> Los demás supuestos pueden ser los siguientes casos: 1) todos los proyectos considerados en la Consulta Ciudadana son inviables; 2) empate entre proyectos; 3) no se recibió ninguna opinión en las MRO, y 4) no se registró ningún proyecto ciudadano en la Consulta Ciudadana.

desarrollaron una interfaz cogestiva puesto que se acercaron a los Comités Ciudadanos/Consejos de los Pueblos para la realización y la supervisión de las obras, creándose un espacio informal de comunicación y negociación entre los ciudadanos y el gobierno, espacios que fueron posibles a la voluntad de los Jefes Delegacionales.

En este caso es posible identificar dos tipos distintos, primero aquellas delegaciones que se acercaron a la ciudadanía en el proceso pero respetaron el diseño del mecanismo como Álvaro Obregón, Tlalpan y Venustiano Carranza. Segundo, aquellas delegaciones que trabajaron en conjunto con los ciudadanos pero sobrepasaron lo estipulado por la convocatoria en lo referente al proceso de ejecución en la situación que un proyecto ganador fuese inviable, las delegaciones en este tipo son Benito Juárez, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Miguel Hidalgo y Milpa Alta. Las anteriores delegaciones informaron por medio de las respuesta de solicitudes de información que los cambios de proyectos en algunas colonias fue a petición de los Comités Ciudadanos/Consejos de los Pueblos o fueron estos órganos quienes escogieron la obra que la delegación ejecutaría sin tomar en cuenta el resultado de la Consulta Ciudadana como lo marcaba la convocatoria. Este hecho revela la existencia de un espacio de negociación y comunicación fuerte entre los ciudadanos y el gobierno, así mismo muestra el peso adquirido por los mencionados órganos. Como ya se había mencionado, lo anterior puede ser positivo al revelar la intención de las delegaciones en acercarse a los ciudadanos, o en sentido opuesto ser riesgoso si ambos actores están actuando bajo la lógica partidista afianzando el clientelismo político en la zona.

Con base en lo anterior es posible ubicar al Presupuesto Participativo de la Ciudad de México en la interfaz cogestiva ya que en diez de las dieciséis delegaciones afirmaron haber dialogado constante con la ciudadanía, sin embargo, es importante acentuar el carácter informal de la interfaz ya que en el diseño de las Consultas Ciudadanas sólo establece que la siguiente fase del proceso se llevará a cabo preferentemente por colaboración ciudadana pero queda a disposición de los Jefes Delegacionales la forma en que se llevará a cabo.

La intención estatal de la interfaz cogestiva es legitimar al sistema político de la capital, ya que intervienen el Jefe de Gobierno, la ALDF, el IEDF y los Jefes Delegacionales, lo cual beneficiaría al Partido de la Revolución Democrática que podría utilizarlo como una bandera política frente a los demás partidos, sin embargo, es importante resaltar que para obtener la legitimidad derivada del mecanismo es necesario ejecutar estrategias de comunicación más efectivas sobre los buenos resultados que se han obtenido. En otras palabras, si el gobierno desea legitimarse utilizando al Presupuesto Participativo es necesario informar a los ciudadanos que han participado los resultados de ello, y a los ciudadanos que no han participado demostrarles los frutos del mecanismo para generar la relación entre la legitimidad y eficiencia, incidiendo directamente en la gobernabilidad de las delegaciones y de la ciudad, aunque al ser precisamente este paso una

debilidad del Presupuesto Participativo, a pesar del alto índice de efectividad de la participación registrada no ha generado legitimidad ni al gobierno ni al sistema político.

Por otra parte, es necesario resaltar que la parte normativa y las convocatorias protegen al mecanismo y le dotan de estabilidad frente a la alternancia política aunque dicho diseño sea mandatario, mientras que para que se efectúe una interfaz cogestiva depende de la voluntad de los Jefes Delegacionales, en ese sentido si afectaría la alternancia en la evolución del mecanismo.

Una debilidad específica de la interfaz mandataria es la falta de eficacia en el ejercicio de dichos mecanismos, pero en el Presupuesto Participativo se reportó un alto índice de efectividad de la participación. Por otro lado la debilidad de la interfaz cogestiva es la cooptación y neutralización política de los ciudadanos que participan, en este caso es de subrayarse que dada la participación intensiva por parte de los miembros de los órganos representación vecinal existe el riesgo que sean parte de la maquinaria del clientelismo político.

Un punto muy importante a resaltar es que el Presupuesto Participativo del Distrito Federal es un mecanismo de participación ciudadana no una política de gobierno, esto es, no depende de la voluntad política de quien ocupe los puestos ejecutivos de la demarcación sino que está establecido en la ley de participación ciudadana y es una obligación del IEDF realizar la convocatoria para el Presupuesto Participativo. Como ya se mencionó dicho mecanismo al ser fruto de la legislación, sólo la ALDF tiene la oportunidad de modificar su diseño, además que dicho órgano legislativo impuso el mecanismo a los Jefes Delegacionales, situación por lo cual las delegaciones no se han apropiado de los buenos resultados del mecanismo al reconocerlo como una exigencia de la ALDF. Esta situación es contraria a la experiencia en Porto Alegre donde el poder legislativo está en contra del ejecutivo por considerar el mecanismo como una intromisión a sus facultades, en la Ciudad de México son los Jefes Delegaciones quienes se les obligan a abrir su planeación y sus recursos a la participación ciudadana por parte de la ALDF. Además, el Presupuesto Participativo ha colocado a las Direcciones de Participación Ciudadana de las delegaciones políticas como un punto neurálgico dentro del organigrama de la administración delegacional, ya que deben estar en contacto permanente con las demás direcciones para llevar a cabo satisfactoriamente los proyectos del mecanismo lo cual puede derivar en fricciones en otras direcciones.

Una característica del diseño del Presupuesto Participativo de la Ciudad de México es no permitir una clara transparencia y rendición de cuentas a los ciudadanos, mucho menos una etapa de evaluación ciudadana del mecanismo ni la oportunidad de modificar el diseño para mejorarlo a partir de la visión ciudadana, siendo los diputados locales los únicos capaces de modificar el diseño del mismo en la Ley de Participación Ciudadana y el Consejo General del IEDF para modificar lo que no está previsto en la ley, por ello estos puntos están cerrados en la participación.

Por lo anterior el Presupuesto Participativo de la Ciudad de México ha creado una interfaz donde los ciudadanos y el gobierno toman decisiones juntos y a pesar de que no cuenta con carácter vinculatorio se han realizado los proyectos elegidos por los ciudadanos en las Consultas Ciudadanas sin importar el partido en el gobierno de la delegación. Ahora es necesario analizar de forma detallada el diseño del mecanismo retomando las variables diferenciadoras de Yves Cabannes, ya que permiten estudiar cada variable del diseño del mecanismo de una forma más integral.

*Participación directa o participación de representación comunitaria.* El diseño permite que cualquier ciudadano interesado pueda inscribir su proyecto ciudadano y emita su opinión en la Consulta Ciudadana, sin embargo en la fase de ejecución y supervisión la participación se monopoliza por los órganos de representación vecinal, situación que cierra la participación a los demás ciudadanos y puede empañar el proceso.

*Poder de decisión: el gobierno o los ciudadanos.* Si bien la Ley no establece que las Consultas Ciudadanas tengan carácter vinculatorio, en la referente al Presupuesto Participativo le otorga un mayor peso pues establece que tanto el Jefe de Gobierno, la ALDF y los Jefes Delegacionales deben tomar en cuenta los resultados de la Consulta Ciudadana en su planeación y la realización de las obras. Por otro lado, al observar el alto índice de efectividad registrado por la delegación es posible afirmar que se ha ejecutado correctamente el Presupuesto Participativo por la voluntad política de los Jefes Delegacionales, la ALDF y el menor grado el Jefe de Gobierno por lo que son los actores políticos quienes tienen el poder de decisión en última instancia.

*El presupuesto participativo crea nuevas estructuras o se lleva a cabo a través de espacios preexistentes.* Este punto es muy importante para valorar los efectos del mecanismo de participación, como ya se mencionó en la primera fase se abre la participación a cualquier ciudadano interesado sin embargo en la logística de planeación de la Consulta Ciudadana así como en toda la siguiente fase del mecanismo la participación se monopoliza por los órganos de representación ciudadana representando un riesgo alto sobre la utilización política del Presupuesto Participativo fruto de la partidización de dichos órganos.

*El control social y la fiscalización de obras, una vez aprobado el presupuesto.* En definitiva es la parte más endeble del ciclo del mecanismo, la ejecución de las obras se llevó a cabo por parte de la delegación por medio de terceros sin intervenir los ciudadanos en dicho proceso. Pese a lo anterior en la etapa de supervisión al menos siete delegaciones declararon haber contactado a los órganos de representación vecinal para realizar recorridos y darles la explicación de los trabajos antes, durante y finalizando los proyectos lo cual fue fruto de la voluntad política del gobierno delegacional. Dos delegaciones especificaron que los comités no tenían ninguna facultad para dicho proceso por lo cual no fue requerida su participación, del mismo modo Tláhuac sólo informó

al coordinador interno, mientras que las demás delegaciones no existen datos para evaluarlas. Pero más allá del trabajo conjunto no existe realmente un mecanismo de rendición de cuentas ni de fiscalización para la mayoría de los ciudadanos, al analizar los hechos y datos el proceso de ejecución de las obras y fiscalización de los recursos es la etapa más opaca del proceso frente a los ojos ciudadanos.

*Democracia participativa “de proximidad” o democracia participativa ciudadana.* En definitiva el diseño es muy deficiente en dos sentidos, primero, al haber organizado la Consulta Ciudadana a nivel de la colonia fragmentó tanto la acción de gobierno como la posibilidad de generar procesos participativos a nivel delegacional. Segundo, al ser el gobierno delegacional el responsable de llevarlo a cabo limita al mecanismo a la facultades restringidas de dicho nivel de gobierno, lo anterior trae como consecuencia que el mecanismo se limite a generar una democracia participativa “de proximidad” enfocada al nivel de colonia con un bajo impacto.

*Proporción del presupuesto público a discusión.* Como se puede observar en la gráfica 3.14 la cantidad de los recursos para el mecanismo con respecto a los ingresos del GDF o de las delegaciones políticas es muy baja, ya que sólo representa el 3% de los recursos otorgados a cada delegación, además que realizando dicho ejercicio comparativo se observa una gran centralismo fiscal por parte del gobierno central que no está abierto todavía al debate e intervención ciudadana. Ahora, la cantidad de recursos que le corresponde a cada colonia depende del presupuesto que se le otorgue a la delegación en donde se encuentra y la cantidad de colonias reconocidas por el IEDF en dicha delegación, lo cuál genera una distribución bastante diferenciada entre las delegaciones como se observó en la gráfica 3.13. sin revelar el objetivo buscado por el Presupuesto Participativo.

*Grado de formalización.* El caso de la Ciudad de México en definitiva es parte de la visión institucional ya que el mecanismo se puso en marcha a partir de la aprobación de la nueva Ley de Participación Ciudadana en la ALDF, sin embargo, tanto la legislación como las convocatorias no protegen la segunda fase del ciclo del Presupuesto Participativo y por lo tanto no ponen especial énfasis en la transparencia de los recursos públicos y la rendición de cuentas.

Para poder complementar dicha evaluación es útil la matriz FODA para recalcar las deficiencias y potencialidades del instrumento del Presupuesto Participativo de la Ciudad de México, de tal forma que en base de dicho análisis se podrá sugerir ciertas propuestas para mejorar el diseño del mecanismo.

Se identifican como fortalezas internas del diseño, primero, la posibilidad de emitir la opinión ciudadana para elegir el proyecto prioritario vía internet, ya que elevó la participación ciudadana en

la Ciudad. Segunda, al otorgarle al IEDF la organización del proceso concerniente a la Consulta Ciudadana le dotó al mecanismo de independencia política, profesionalismo, constancia, calidad y certeza en los resultados, así como la posibilidad de ser juzgada por el TEDF protegiendo la decisión ciudadana y brindándole mayor peso. Tercera, el alto grado de efectividad de la participación revela que las autoridades delegacionales están acatando las decisiones ciudadanas haciendo que dicho instrumento le brinde a la ciudadanía la capacidad de incidir en un grado mayor de las decisiones que afectan su colonia. Cuarta, la Ley de Participación Ciudadana vigente especifica las acciones correspondientes a las autoridades políticas respectivas sobre la realización del Presupuesto Participativo, lo cual en cierto grado obliga a las autoridades en llevar a cabo el mecanismo siendo un acierto, puesto que influyó en el alto índice de efectividad de la participación ciudadana además de protegerlo para su continuación pese a los cambios de gobierno. Quinta, el acierto de incluir a las delegaciones en el estudio de viabilidad jurídica, financiera, legal y técnica de los proyectos ciudadanos antes de registrarse ante el IEDF mejoró el índice de efectividad.

Las oportunidades son externas del diseño del mecanismo, pese a ello representan circunstancias que se pueden aprovechar en el mejoramiento del Presupuesto Participativo. Primera, como ya se mencionó dicho instrumento posiciona a la Dirección de Participación Ciudadana de cada delegación como una zona neurálgica en la toma de decisiones en las demás Direcciones, por lo cual es necesario organizar de una forma más eficiente la administración pública delegacional que permita esa comunicación. Segunda, sin la necesidad de la aprobación de una Reforma Política se puede avanzar en incluir la participación de los ciudadanos en la distribución de los recursos del Gobierno del Distrito Federal para proyectos de mayor impacto en el desarrollo de la Ciudad utilizando los Consejos Ciudadanos Delegacionales. Tercera, la mayoría de las delegaciones optaron por contratar a empresas para que ejecutasen los proyectos ganadores, de esta forma el Presupuesto Participativo incentivó la economía apoyando a empresas pequeñas y medianas, algunas contratando personal que vive en la colonia en donde se está realizando el proyecto impactando a los habitantes de la colonia.

Las debilidades son las situaciones problemáticas propias del mecanismo, se identificaron las siguientes: primera, el diseño en el tema de la participación ciudadana propicia que sea monopolizada por los miembros de los órganos de representación ciudadana, lo cual no está generando mayor vitalidad y participación en las comunidades. Segunda, la Ley de Participación Ciudadana vigente define en tiempos y obligaciones a las autoridades de la materia en cuanto a la realización de la primera parte del ciclo del Presupuesto Participativo referente a las etapas de las Consultas Ciudadanas, sin embargo, la segunda parte del ciclo no la definen dejándola a voluntad de los Jefes Delegacionales. Lo anterior es de vital importancia porque el Presupuesto Participativo se utiliza para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas con la ciudadanía pero en el

diseño de la Ciudad de México no está contemplado dicho paso lo cual es una evidente falla. Tercera, derivado de la ausencia de un mecanismo de rendición de cuentas la comunicación política hacia los ciudadanos es muy limitada, centrándose en la etapa de invitar a los ciudadanos a participar en las Consultas pero no informan de una forma sistemática las obras que se realizaron por medio del Presupuesto Participativo en cada colonia de cada delegación, de tal forma que los ciudadanos no tiene la información sobre la eficacia de su propia participación. Cuarta, la organización del mecanismo a nivel de colonia sumado a lo restrictivo de los rubros en lo que se pueden proponer proyectos prioritarios tiene como consecuencia que se fragmente tanto la participación ciudadana así como la acción de gobierno generando un bajo impacto en la calidad de vida de la comunidad. Quinta, la Ley en la materia no define al Presupuesto Participativo como un instrumento de participación ciudadana simplemente se ejecuta por medio de otro instrumento (Consulta Ciudadana) a pesar de su especificidad. Sexta, la falta de capacitación por parte de los funcionarios públicos delegacionales cuando entran a ejercer al principio de su gestión se empalma con la operación del primer ciclo del Presupuesto Participativo.

Las amenazas son circunstancias externas al mecanismo que lo afectan y perjudican, se lograron identificar tres, la primera y la más preocupante es la partidización de los órganos de representación ciudadana, esto es que los ciudadanos que participan tanto en los Comités Ciudadanos como en los Consejos del Pueblo más que hacer valer su participación autónoma trabajen para beneficiar a un partido político o corriente dentro del mismo, teniendo como consecuencia que el esfuerzo realizado por la comunidad tanto en el registro de proyectos así como la emisión de la opinión ciudadana sea apropiada por un partido bajo la lógica del clientelismo, ya que los resultados del mecanismo serán visto como un favor personal del político profesional. De tal forma que el Presupuesto Participativo más que empoderar a la ciudadanía sería un instrumento que arraigaría el clientelismo político de una forma más burda.

Como ya se mencionó en capítulo anterior, en el Distrito Federal las materias de reforma política y participación ciudadana suelen estar mezcladas y se tiende a confundir entre ellas, es cierto que el diseño de pesos y contrapesos en la demarcación es deficiente frente a los demás estados federados, pero no es un argumento válido para que los partidos políticos y los políticos profesionales se apropien de los espacios de participación ciudadana creando una falsa participación la cuál no genera ni gobernabilidad democrática ni una mejor administración urbana. Es urgente que las autoridades involucradas, sobre todo el IEDF, recalque el riesgo de partidizar los mecanismos de participación ciudadana tanto a los políticos como a los ciudadanos, enfatizando los beneficios reales que de ella se obtiene basándose en la relación ciudadanos-gobierno.

Es preciso reconocer la infiltración de los partidos políticos en los ejercicios del Presupuesto Participativo en la Ciudad de México, adjudicándose las obras y las gestiones realizadas por los

Comités Ciudadanos y/o Consejos de los Pueblos. No se cuenta con los datos suficientes para conocer exactamente el número de dichos órganos de representación ciudadana que se encuentran en esa penosa situación, sin embargo, no se puede generalizar a todo los involucrados, porque se estaría despreciando el esfuerzo realizado tanto por los ciudadanos que buscan mejorar dentro de sus posibilidades su entorno como los servidores públicos delegacionales y del IEDF para concretar los proyectos electos por la ciudadanía. Se deben idear candados con el objetivo desalentar la intromisión de los partidos políticos en los espacios y órganos de participación ciudadana, para generar procesos reales de participación para obtener los frutos de la gobernabilidad democrática en la capital del país, por ejemplo, fortaleciendo la segunda parte del ciclo del mecanismo al transparentar el uso de los recursos públicos e impulsar la rendición de cuentas entre la ciudadanía y el gobierno.

La segunda amenaza hacia el Presupuesto Participativo es la actual sentencia dictada por el TEPJF, en la cual estableció que al no ser los Comités Ciudadanos y/o Consejos de los Pueblos autoridades políticas para quienes sí aplica el principio de la no reelección, dicho principio no aplicaría para figuras de participación ciudadana puesto que el derecho a ser votado es más importante que la limitación absoluta de reelección<sup>126</sup>, dicha situación abre la posibilidad de obstaculizar la participación ciudadana ya que puede legalizar cacicazgos políticos en beneficio de estructuras de clientelismo político.

Por último, la tercera amenaza se refiere a la actual iniciativa de reforma política-electoral fruto del Pacto por México la cual aún se encuentra en debate dentro del Poder Legislativo. En ella se propone la creación del Instituto Nacional Electoral (INE) en sustitución del Instituto Federal Electoral y los treinta y dos institutos electorales locales en aras de eliminar la intervención de los gobernadores estatales en los procesos electorales. Esta propuesta es una amenaza para el Presupuesto Participativo porque se eliminaría al IEDF, la autoridad competente de organizar la Consulta Ciudadana y actor fundamental en la profesionalización, constancia y acercamiento ciudadano del mecanismo. Al ser INE un actor nacional los instrumentos de participación previstos en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal quedarían inutilizados, impactando negativamente los avances cosechados en la materia en la ciudad.

A modo de finalizar el presente capítulo es necesario recapitular las ideas más importantes del mismo. El análisis de la segunda parte del ciclo del Presupuesto Participativo comprobó la hipótesis de la presente investigación, de tal forma que a partir de la comparación entre los proyectos ganadores de las consultas y los proyectos realizados por las delegaciones, al ser respetados la mayoría de los proyectos, entonces se puede concluir que el mecanismo estudiado

---

<sup>126</sup> IEDF, *Circular no. 085, respecto a la resolución del TEPJF no. SUP-REC-69/2013*, [en línea], México, Dirección URL=<http://www.iedf.org.mx/taip/mnformativo/circulares/2013/CIR-085-13.pdf>, [consulta: 31 de julio del 2013].

generó espacios eficaces de participación y por lo tanto los ciudadanos tuvieron la oportunidad de influir en las decisiones públicas a nivel delegacional. Lo anterior representa un avance, pues significa que la participación de los ciudadanos se transformó en resultados visibles y disfrutables para toda la comunidad.

Al analizar integralmente al Presupuesto Participativo, se determinó que tanto la legislación como las convocatorias generan una interfaz mandataria puesto que no desarrollan espacios de diálogo con los órganos de representación ciudadana en el segundo fase del mecanismo, en este caso se encuentran cuatro delegaciones. Por otro lado las demás las delegaciones a voluntad propia desarrollaron una interfaz cogestiva puesto que se acercaron a los Comités Ciudadanos/Consejos de los Pueblos para la realización de las obras y la supervisión de las mismas, creándose un espacio informal de comunicación y negociación entre los ciudadanos y el gobierno. En esta interfaz se diferencian aquellas delegaciones que desarrollaron una interfaz cogestiva respetando el diseño del mecanismo siendo tres delegaciones; mientras que las restantes siete trabajaron en conjunto con los ciudadanos en la segunda etapa del mecanismo pero sobrepasaron lo estipulado por la convocatoria en lo referente al proceso de ejecución en la situación que un proyecto ganador fuese inviable, informaron que los cambios de proyectos en algunas colonias fue a petición de los comités o fueron estos órganos quienes escogieron la obra que la delegación ejecutaría, revelando un espacio de negociación y comunicación fuerte entre los ciudadanos y el gobierno, así mismo revela el peso adquirido por los mencionados órganos. Como ya se había mencionado, lo anterior se puede catalogar como beneficioso puesto que revela la intención de las delegaciones en acercarse a los ciudadanos, pero puede ser riesgoso si ambos actores están actuando bajo la lógica partidista afianzando el clientelismo político en la zona.

En ese sentido se encuentran los resultados del análisis FODA aplicado al mecanismo, identificando a la segunda parte del ciclo como la más débil e informal del mecanismo, es por ello que la ejecución, supervisión y rendición de cuentas queda a voluntad de los Jefes Delegacionales, lo cual parecer revelar que si bien éstos acataron la decisión ciudadana de los proyectos electos aún no están dispuestos a involucrar a la ciudadanía en el escudriño de su gestión. En otras palabras, el Presupuesto Participativo ha generado buenos resultados en cuanto el respeto de las decisiones ciudadanas siendo el nivel más elemental del mecanismo, pero no ha traspasado a una participación más profunda.

## CONCLUSIONES

El presente apartado se centra en la validación de la hipótesis guía del trabajo de investigación, se retoman las ideas más importantes de cada capítulo y se señalan los retos más significativos de la ejecución del mecanismo. El Presupuesto Participativo fue impulsado a nivel mundial a raíz del exitoso caso de Porto Alegre identificándolo como un instrumento de la democracia participativa y/o directa, sin embargo, para estudiarlo de una manera más profunda y analítica es más conveniente retomar como un mecanismo de participación ciudadana que de un tipo específico de democracia. De esta forma al ubicarlo en el área de conflicto y negociación entre el Estado y la Sociedad civil es posible retomar las interfaces socioestatales para brindar mayor luz sobre su funcionamiento en la realidad social, al mismo tiempo que señala ciertos focos rojos en la implementación del mismo como la falta de eficacia de la mayoría de los instrumentos de participación ciudadana.

En la búsqueda de una definición académica del Presupuesto Participativo se enfrentó a la diversidad de experiencias dificultado identificar lo que les unía. Pese a ello se le logró definir de manera general como “un mecanismo de participación ciudadana de alto impacto en el área económica, el cual los ciudadanos inciden en la distribución de los recursos públicos de dicha comunidad interviniendo en la toma de decisiones y en las políticas para el año siguiente, siendo necesario un proceso de evaluación y auditoria social de manera que debe repetirse el mecanismo de forma anual”, con la anterior definición es posible aprender la diversidad de los diseños y al mismo tiempo especifica la generalidad del instrumento. Con este propósito se retomaron las variables diferenciadoras de Yves Cabannes para complementar el análisis específico abriendo la posibilidad de realizar un estudio comparativo de los mecanismos reconociendo las diferencias de diseño, son las siguientes: 1) participación directa o participación comunitaria; 2) poder de decisión: el gobierno o los ciudadanos; 3) crea nuevas estructuras o se lleva a cabo a través de espacios preexistentes; 4) control social y la fiscalización de las obras; 5) democracia participativa “de proximidad” o democracia participativa ciudadana; 6) proporción del presupuesto público a discusión; y finalmente 7) grado de formalización. Al exponer las anteriores variables Cabannes menciona que el Presupuesto Participativo es un ciclo compuesto por dos partes, similares a presupuesto de egresos, la primera parte se enfoca a la identificación de las necesidades, el debate de la mejor solución y decidir lo que se va a realizar. Mientras la segunda parte del ciclo se centra en transformar las decisiones ciudadanas en obras y servicios ejecutados, concluyendo con el control y fiscalización de los recursos por parte de la ciudadanía.

Con el objetivo de investigar los antecedentes legales y prácticos del Presupuesto Participativo antes de su legislación en la Ciudad de México, se identificó que entre 1928 y 1994 las figuras de participación ciudadana fueron utilizadas por el Gobierno Federal para legitimar la inexistencia de

los canales democráticos locales. Por ello durante la democratización, los temas de Reforma Política y Participación Ciudadana se mezclaron en el debate, donde la segunda se ideaba para subsanar los vacíos en los cuales la primera no podía llegar, enfatizando representar el territorio a nivel delegacional.

Al estudiar las dos leyes previas de participación ciudadana mediante los órganos más emblemáticos de cada una se concluyó que tanto los Consejos Ciudadanos como los Comités Vecinales no tuvieron ningún resultado efectivo ya que no se cuentan con los datos suficientes para afirmar lo contrario, sumado a las pocas atribuciones legales que poseían. Sin embargo, al estudiar los ejercicios de Presupuestos Participativos de Tlalpan (2000-2003) e Iztapalapa (2010), los datos señalan que dichos ejercicios abrieron la posibilidad a la ciudadanía de elegir las obras de su preferencia en su localidad, cosechando resultados positivos puesto que en cierto grado las delegaciones materializaron las decisiones ciudadanas. Estudiando el diseño ambos casos presentan una fuerte opacidad en el ejercicio de los recursos públicos frente a los ojos ciudadanos así como la inexistencia de un mecanismo de rendición de cuentas.

Con el objetivo de evaluar la efectividad del Presupuesto Participativo del Distrito Federal fue necesaria la construcción de índices propios ya que no se ha realizado algún estudio previo. La búsqueda de información y recolección de datos se obtuvo por dos vías. La primera a partir de la información generada por el IEDF sobre las Consultas Ciudadanas para el Presupuesto Participativo, organizándola por delegación ya que las fuentes originales se encuentran por Distrito Electoral. De esta forma se obtuvieron la cantidad de proyectos registrados, total de opiniones emitidas, el proyecto ganador en cada colonia y la cantidad de colonias que participaron en cada ejercicio.

La segunda vía fue la solicitud de información utilizando la plataforma de internet <http://www.infomexdf.org.mx/> del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal. Principalmente se utilizó para conocer el proceso de ejecución del Presupuesto Participativo en las colonias de cada delegación política en los años fiscales 2011 y 2012, poniendo especial atención en las obras realizadas en cada colonia, la forma en que ejecutaron las obras, la forma en que participaron los ciudadanos en el proceso de supervisión, la razones por las cuales en algunas colonias no se ejecutó el proyecto ganador y la estrategia de comunicación implementada para dar a conocer los resultados del Presupuesto Participativo a nivel delegacional. Es importante aceptar que la información recopilada es gubernamental y no fue posible contrastarla desde una óptica ciudadana ya que rebasaba los recursos de la presente investigación, siendo necesario un estudio sobre el efecto del mecanismo sobre la cultura política de los ciudadanos.

Para medir la efectividad se ideó el “índice de efectividad la participación ciudadana”, el cual se construyó contrastando los proyectos ganadores de cada colonia que participó en las Consultas Ciudadanas para el Presupuesto Participativo del 27 de marzo del 2011 y el 13 de noviembre del 2011, con el reporte de la obra realizada en cada colonia por parte de la delegación política correspondiente ejecutada a través del mecanismo en los años fiscales 2011 y 2012. De esta forma se contabilizaron el numero de casos en los cuales el gobierno delegacional aceptó y ejecutó la decisión ciudadana o cambió el proyecto. La suma del número de casos en los cuales el gobierno delegacional no cambió el proyecto se dividió entre el numero de colonias que participaron en la consulta en esa demarcación, de esta forma se genera una escala del cero hasta el cien en la cual el cero significa que ninguna obra propuesta por la ciudadanía fue ejecutada mientras que el cien representa que la totalidad de obras electas por los ciudadanos fueron realizadas, midiendo los resultados de la intervención de los ciudadanos en la planeación de la delegación.

Al comprar los datos obtenidos del índice entre el ejercicio 2011 y 2012 se obtuvo a nivel estatal la voluntad por ejecutar el Presupuesto Participativo ya que se registro en el primer ejercicio el 88% de efectividad llegando a 94% en el segundo ejercicio. Lo cual demuestra que las obras propuestas por los ciudadanos se materializaron de un grado mayor del que se esperaba dado el nulo funcionamiento de otros mecanismos de participación ciudadana. A partir del alto nivel de efectividad del Presupuesto Participativo es posible afirmar que dicho mecanismo generó espacios eficaces de participación ciudadana, y por lo tanto los ciudadanos a través de él tienen la capacidad de incidir en la planeación delegacional, validando la hipótesis guía de la presente investigación.

Los resultados a nivel delegación del índice de efectividad de la participación ciudadana muestran con mayor detalle las particularidades de cada una. En el primer ejercicio llama la atención los datos de Benito Juárez (69.35%) y Miguel Hidalgo (76.62%), ambas gobernadas por el PAN fueron las delegaciones que obtuvieron los peores resultados, sin embargo en el siguiente ejercicio ascendieron su nivel de efectividad llegando hasta 90%, lo cual señala que el factor de partido en el gobierno delegacional no incide en el nivel de efectividad del instrumento. Trece delegaciones reportan una tendencia ascendente lo cual puntualiza la voluntad política por realizar el mecanismo. Las restantes poseen una tendencia descendente siendo una excepción, de ellas sobresale el caso de Tlalpan puesto que en el 2012 reportó el nivel más bajo de efectividad con sólo 75.38% demostrando el desdén de la Jefa Delegacional en la ejecución de mecanismos de participación ciudadana a pesar que el partido en el gobierno no cambió. Por otro lado, las delegaciones mejor calificadas llegan al 100% del índice son en el primer ejercicio Milpa Alta y en el segundo Xochimilco.

Se comparó a nivel delegacional el índice de efectividad de la participación ciudadana, el promedio de participación en las consultas y la calidad de las acciones para comunicar los resultados sobre el mecanismo. Los resultados muestran que no están relacionados ninguno de ellos, en otras palabras, a pesar de los buenos resultados de efectividad del mecanismo éste no ha generado mayor participación en la emisión de la opinión en las Consultas Ciudadanas. Lo anterior puede ser explicado ante la ausencia de una estrategia concreta de comunicación tanto a nivel delegacional como estatal en la promoción de los resultados del Presupuesto Participativo, ya que la mayoría de las delegaciones se limitaron a firmar un acta de entrega de obra ante los órganos de representación ciudadana y la colocación de mantas por cada proyecto. Pese a lo anterior, llama la atención la iniciativa de Gustavo A. Madero y Miguel Hidalgo, puesto que publicaron en su página oficial las obras realizadas por el Presupuesto Participativo del último ejercicio, siendo un acierto para acercar a los ciudadanos al mecanismo muy acorde con la implementación de la emisión de opinión por internet.

A partir del análisis de la Ley de Participación Ciudadana, las convocatorias de las Consultas Ciudadanas y la experiencia reportada por las delegaciones y el IEDF, es posible afirmar que el Presupuesto Participativo de la Ciudad de México ha generado una interfaz cogestiva informal, ya que diez de las dieciséis delegaciones afirmaron haber dialogado constantemente con la ciudadanía para ejecutar las obras del mecanismo a pesar que la Ley no precisaba. La intención estatal de dicha interfaz es legitimar al sistema político de ahí que participen todas las autoridades políticas del Distrito Federal, no obstante, al revisar las deficientes estrategias de comunicación para promocionar los resultados obtenidos del instrumento, la falta de transparencia en la ejecución de las obras y la inexistencia de mecanismos de rendición de cuentas, es muy probable que la ejecución del Presupuesto Participativo no este generando mayor legitimidad al sistema político ni al partido dominante en la ciudad.

La nula atención para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en la segunda parte del Presupuesto Participativo tanto en las experiencias reportadas en Tlalpan, Iztapalapa y el actual mecanismo, dan la base para poder afirmar que si bien la clase política de la ciudad, en específico el PRD, está dispuesto a respetar la decisión ciudadana sobre el proyecto ha realizarse en el próximo año pero no a someterse al escudriño ciudadano tanto del ejercicio de los recursos públicos como en la justificación de la toma de decisiones en su gestión. De esta forma, el gobierno opera al Presupuesto Participativo de manera superficial ya que no tiene la intención de profundizar su efecto de democratizar la relación con la ciudadanía y la rendición de cuentas. En suma, a pesar de que se ha constatado el nivel de efectividad del instrumento mediante los resultados previos validando la hipótesis guía, es preciso matizar que el diseño así como la opacidad en la segunda parte del Presupuesto Participativo generan dudas sobre el efecto real del mismo, pues dada la opacidad y la certeza de la infiltración de los partidos políticos en los órganos

de representación ciudadana es posible que el Presupuesto Participativo en lugar de empoderar a la ciudadana en realidad afiance el clientelismo político en la ciudad.

Existe un alto riesgo en la ejecución del Presupuesto Participativo como en la operación de los órganos de representación ciudadana perpetúen el clientelismo político en lugar de atacarlo, es una consecuencia directa de la ausencia de un objetivo preciso del mecanismo. Ahora, una forma de evitar lo anterior es modificar la fórmula de integración de los Comités Ciudadanos y/o Consejos de los Pueblos. La actual, es decir, la elección por medio del voto libre y secreto a dichos integrantes en una competencia por planillas en los hechos ha reproducido los mismos vicios de las elecciones políticas, además abrió la puerta para que los políticos profesionales financien campañas y operen tras bambalinas. Teniendo esto en cuenta es momento de innovar y de cambiar los parámetros de hacer política, es posible que para formar los órganos de representación ciudadana los ciudadanos interesados en participar se registren para formar una lista con los candidatos posibles y posteriormente el IEDF por medio del azar se elijan a los nuevos integrantes de los comités. De esta forma, los ciudadanos que tengan el apoyo de un político profesional no tendrán mayor posibilidad de ser parte del comité frente algún ciudadano común, además de favorecer el capital social al integrar a ciudadanos que antes no se conocía para trabajar para el bien de la colonia.

Para evitar la reproducción del clientelismo político en la ejecución del Presupuesto Participativo, incentivar mayor transparencia y crear mecanismos de rendición de cuentas efectivos se propone la creación de “Comisiones de vigilancia y fiscalización del Presupuesto Participativo” en cada colonia para abrir la posibilidad que los demás ciudadanos aunque no sean integrantes de los comités puedan intervenir. Estas comisiones tendrían por objetivo vigilar el correcto ejercicio de los recursos públicos tanto de la delegación como de las empresas que ejecuten las obras, su integración sería parte el ciudadano que registro el proyecto ante el IEDF, el coordinador interno/coordinación de concertación comunitaria y los ciudadanos interesados en formar parte de dicha comisión registrados el día de la Consulta Ciudadana. Es necesario que esta figura u otro mecanismo de rendición de cuentas se retome en las posteriores reformas legislativas, con el objetivo de darle las facultades necesarias para supervisar y denunciar a las autoridades competentes sobre la presunción de algún delito referente con los recursos públicos. De la misma forma, se debe de obligar al sujeto que ejecutará el proyecto ganador, ya sean empresas o la delegación, estar informando constantemente el avance de la obra y los gastos en la misma frente a la Comisión de vigilancia y fiscalización del Presupuesto Participativo y la ciudadanía en general.

Ante la falta de promoción de los buenos resultados del mecanismo es necesario obligar a las delegaciones políticas a informar en sus portales de internet permanentemente las obras y servicios realizados por el Presupuesto Participativo en su delegación. El sitio de internet debería organizar la información por colonias, formando un expediente por cada colonia y ejercicio del

mecanismo con fotos de antes y después de la ejecución del proyecto además de una copia del acta de entrega firmada por la Comisión de vigilancia y fiscalización del Presupuesto Participativo. De esta forma los ciudadanos por medio de internet pueden conocer las obras realizadas y darse cuenta de los resultados de su participación en el proceso incentivando una mayor participación y compromiso por parte de la ciudadanía hacia el mecanismo.

Asimismo, para fortalecer la rendición de cuentas es posible obligar una sesión específica de los Consejos Ciudadanos Delegaciones en la cual deberán presentarse el Jefe Delegacional y los directivos de las distintas direcciones delegacionales, el director distrital del Distrito Electoral cabecera delegacional y los Diputados Locales pertenecientes a esa delegación. En dicha sesión la orden del día se enfocará en la presentación de los resultados del Jefe Delegacional en la ejecución del Presupuesto Participativo poniendo especial énfasis en explicar detalladamente los casos de las colonias donde los proyectos ganadores no fueron ejecutados, realizando una sesión bidireccional en la cual los ciudadanos podrán preguntarle directamente todo lo relacionado con la ejecución del mecanismo y estos actores tendrán la obligación de explicar sus decisiones y acciones. El segundo punto del orden del día será la evaluación del mecanismo para que entre los actores gubernamentales y los ciudadanos identifiquen los errores del diseño o procesos administrativos que pueden ser más eficientes para que los diputados y los funcionarios del IEDF tengan en cuenta dicha experiencias para la próxima emisión del instrumento en las reformas de Ley o en la emisión de las convocatorias para la Consulta Ciudadana. De esta forma se genera un espacio de diálogo entre los ciudadanos y el gobierno donde se realiza una rendición de cuentas efectiva generando legitimidad y confianza entre ellos.

Por otro lado, al enfocarse el diseño a nivel de las colonias los efectos de las obras ejecutadas por el mecanismo son muy limitadas, pese a ello se reconoce la corresponsabilidad entre los ciudadanos y los funcionarios públicos en cuanto la calidad de los proyectos registrados en las consultas. Se propone que se incluya la participación en lo destinado al Gobierno del Distrito Federal, siguiendo la misma lógica del 3% del total de los recursos para ser dividido entre los dieciséis Consejos Ciudadanos Delegacionales. Los recursos se utilizarán en proyectos que tengan un efecto a nivel delegacional y operado por el GDF para tener las facultades más amplias. De esta forma los ciudadanos elegirían el segundo domingo de noviembre el proyecto prioritario a realizarse en su colonia y en su delegación. Por añadidura se deberían ampliar las facultades del Consejo Ciudadano Delegacional en la planeación urbana, por ejemplo, se puede obligar al Jefe de Gobierno de presentar los proyectos con mayor impacto urbano ante los dieciséis Consejos Ciudadanos Delegacionales para que puedan conocer el proyecto así como tener la oportunidad de desahogar sus dudas y los funcionarios encargados del proyecto dar respuesta a dichos cuestionamientos, además que dichos Consejos Ciudadanos Delegacionales puedan aprobar,

aunque sea simbólicamente dichos proyectos generará un acercamiento entre los actores y por ende una alce en legitimidad.

A partir de análisis del proceso es necesario poner una fecha límite a la Secretaría de Finanzas para ministrar los recursos entre las delegaciones políticas para que se ejecute con mayor prontitud que los ejercicios pasados. Además es importante el tema de la capacitación, así como el IEDF capacita a los integrantes de los órganos de representación ciudadana también podría capacitar a los integrantes de la Comisión de vigilancia y fiscalización del Presupuesto Participativo, enfocándose en la forma de actuar del gobierno delegacional. Del mismo modo, también es importante la capacitación de los funcionarios delegaciones relativo al Presupuesto Participativo cada vez que haya cambio de gobierno, ya sea que sea impartida por el IEDF o por la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.

Por lo anterior es necesario una reforma legislativa a la actual Ley de Participación Ciudadana que ponga un especial énfasis en incentivar una mayor transparencia y rendición de cuentas del mecanismo, así como la protección del mismo brindándole una mayor certeza en la redacción de la misma al reconocerlo como un instrumento diferente y especificando las dos partes del ciclo del Presupuesto Participativo para que no dependa de la voluntad del Jefe Delegacional en turno y sea más estable el procedimiento.

En ese sentido llama la atención las recientes reformas a la Ley de Participación Ciudadana<sup>127</sup> en las cuales se reconoce la aportación de abrir los rubros generales en los cuales se pueden invertir los recursos en proyectos culturales, deportivos y recreativos, además de adicionar un transitorio para que fueran concurrentes la elección de los órganos de representación ciudadana y la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo del año 2014, sin embargo, ni no tocan de fondo los focos rojos identificados. Se espera en función de la importancia adquirida del Presupuesto Participativo modificaciones en la ley en favor de mayor transparencia y rendición de cuentas hacia la ciudadanía.

---

<sup>127</sup> Gaceta Oficial del Distrito Federal, [en línea], 13 de mayo del 2013, Dirección URL=[http://www.consejeria.df.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/5190660309b60.pdf](http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/5190660309b60.pdf) , [consulta: 27 de agosto del 2013].

## BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ, Lucía (2004) *La sociedad civil en la Ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*, México, UNAM-CIICH, 272 pp.

ÁLVAREZ, Lucía (coord.) (1997) *Participación y democracia en la Ciudad de México*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM-La Jornada, 308 pp.

ARDITI, Benjamín (2003) “El segundo circuito de la política. Una propuesta para el financiamiento público de organizaciones sociales” en Silvia Bolos (coord.) *Participación y espacio público*, México, Universidad de la Ciudad de México, pp. 75-90.

BECERRA, Pablo Javier (2005) “De la posrevolución a nuestros días, 1928-2003” en Emmrich, Gustavo Ernesto (coord.) *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005*, México, IEDF-UAM, 291-357 pp.

CANTO, Manuel (compilador) (2010) *Participación ciudadana en las políticas públicas*, México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal-Siglo XXI, 276 pp.

CUNILL, Nuria (1991) *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo, 262 pp.

DE LA ROSA, Ángel (2002) “De la certidumbre autoritaria a la incertidumbre democrática en las elecciones del Distrito Federal” en IEDF, *Ensayos. Segundo concurso de tesis, ensayo y cuento 2002*, México, IEDF, 7-44 pp.

DE SOUSA, Boaventura (2003) *Democracia y participación: el ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre, España*, Ediciones Intervención cultural/ El viejo topo, 266 pp.

DE SOUSA, Boaventura (coord.) (2003) *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, FCE, 591 pp.

DELEGACIÓN IZTAPALAPA (2010), Cuadernillo “Presupuesto Participativo. Obras son amores en tu comunidad.

FAYA, Jacinto (1986) *Finanzas públicas*, México, Porrúa, 427 pp.

FONT, Joan (coord.) (2001) *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Editorial Ariel, 242 pp.

GARCÍA, María Isabel (2005) “*La participación ciudadana en la distribución del presupuesto en los gobiernos locales de Porto Alegre y Tlalpan*”, Tesis de Maestría en Estudios Latinoamericanos, UNAM-FCPyS, 296 pp.

GENRO, Tarso & DE SOUZA, Ubiratan (2000) *El presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre*, Barcelona, Ediciones del Serbal- Patronat Flor de Maig, 84 pp.

HEVIA, Felipe & ISUNZA, Ernesto (2010) “La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México” en OLVERA, Alberto (coord.) *Democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, México, CIESAS-Universidad Veracruzana, 59-127 pp.

IEDF (2012), “Instrumentos de participación ciudadana, requisitos de procedencia y desarrollo”, *Temas de participación ciudadana en el Distrito Federal núm. 7* cuadernillos en apoyo para la capacitación de los Comités Ciudadanos y consejos de los pueblos, 69 pp.

KURI, Edith Elvira (2004) “*Izquierda, participación ciudadana y democracia, hacia un presupuesto participativo en Tlalpan. Un estudio de caso*”, Tesis de Maestría en Estudios Políticos y Sociales, UNAM- FCPyS, 221 pp.

MARTÍNEZ, Carlos (2005) “Las (e)lecciones de la participación ciudadana en el Distrito Federal” en Gustavo Emmerich (coord.) *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005*, México, IEDF-UAM, 359-415 pp.

MELLADO, Roberto (2001) *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*, México, Plaza y Valdés, 174 pp.

NOHLEN, Dieter (2006) *Diccionario de ciencia política*, México, Editorial Porrúa- Colegio de Veracruz, p. 348.

SARTORI, Giovanni (2003) *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus, 342 pp.

SCHEDLER, Andrea (2008) *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de transparencia 03, México, IFAI, 46 pp.

SERRANO, Oziel (2001) *La reforma política del Distrito Federal*, México, Plaza y Valdés-CENAM, 309 pp.

SINTOMER, Yves (2007) “¿Presupuestos participativos como instrumento de transformación?”, en AHEDO, Igor & IBARRA, Pedro (editores) *Democracia participativa y desarrollo humano*, Madrid, Dickinson, 203-234 pp.

TROTTA, Miguel E.V. (2003) *La metamorfosis del clientelismo político. Contribución para el análisis institucional*, Buenos Aires, Editorial Espacio, 208 pp.

WEBER, Marx, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

ZERMEÑO, Sergio (2006) "La participación ciudadana en el Distrito Federal (La normatividad y sus resultados)" en ÁLVAREZ, Lucía; SAN JUAN, Carlos & SÁNCHEZ, Cristina (coord.) *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, UNAM-UAM-INAH-Plaza y Valdés, 153-186 pp.

ZICCARDI, Alicia (1998) *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 237 pp.

### Referencias electrónicas

ALDF, Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, V Legislatura, quinto periodo extraordinario del segundo año de ejercicio, 26 de agosto del 2011, [en línea], Dirección URL= <http://www.aldf.gob.mx/archivo-d5e2e48f7e9a54d931fe5ac5c5058545.pdf>, [consulta: 16 de agosto del 2013], p. 6

Comisión de Participación Ciudadana (V Legislatura), Cuarta Mesa de Trabajo, el 1 de marzo del 2010, [en línea], Dirección URL= <http://www.aldf.gob.mx/archivo-66d3bdbb2bd5c9c3df7da8c384fb3ffb.pdf>, [consulta: 9 de julio del 2013].

Comisión de Participación Ciudadana, Memoria de las reuniones de trabajo, principales resolutivo y acuerdos de la Comisión de Participación Ciudadana de la V Legislatura de la ALDF, [en línea], México, Dirección URL= <http://www.aldf.gob.mx/archivo-c4083fd72c8874207ab481555735cfbd.pdf>, [consulta: 15 de agosto del 2013], p. 22.

CONEVAL, "Porcentaje de población en situación de pobreza 2010, Distrito Federal", [en línea], Dirección URL=[http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/PublishingImages/Distrito\\_Federal/pob\\_municipal/09mpobmun10.png](http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/PublishingImages/Distrito_Federal/pob_municipal/09mpobmun10.png), [consulta: 18 de junio del 2013].

Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2011, [en línea], publicado en la GODF el 31 de diciembre del 2010, Dirección URL= <http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2011/decretoEgresos2011.pdf>, [consulta: 8 de noviembre del 2013].

Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2012, [en línea], publicado en la GODF el 30 de diciembre del 2011, Dirección URL=

[http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2012/decreto\\_presupuesto\\_egresos\\_2012.pdf](http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2012/decreto_presupuesto_egresos_2012.pdf), [consulta: 8 de noviembre del 2013].

Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2013, [en línea], publicado en la GODF del 31 de diciembre del 2012, Dirección URL= <http://www.aldf.gob.mx/archivo-492b73db61d439d4c70b998423490af6.pdf>, [consulta: 8 de noviembre del 2013].

Dirección Ejecutiva de Organización y Geografía Electoral/IEDF (2011) *Sistema de consulta de resultados de la elección de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 2010*, [en línea], Dirección URL= <http://secure.iedf.org.mx/screc2010/entidad.php>, [consulta: 23 de julio del 2013].

Gaceta Oficial del Distrito Federal, [en línea], 13 de mayo del 2013, Dirección URL= [http://www.consejeria.df.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/5190660309b60.pdf](http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/5190660309b60.pdf) , [consulta: 27 de agosto del 2013].

Arturo Flores (2007) *Participación ciudadana y democracia participativa: buscando alternativas para la medición del empoderamiento ciudadano en México*, México, Mujeres y punto, [en línea], dirección URL= <http://www.mujeresypunto.org.mx/publicaciones/2007/primerapublicacion.pdf>, [consulta: 24 de febrero del 2014].

Gaceta Oficial del Distrito Federal, [en línea], 16 de marzo 2011, Dirección URL= [http://www.consejeria.df.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/4d803cd9f3c5a.pdf](http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4d803cd9f3c5a.pdf), [consulta: 16 de agosto de 2013]

Gaceta Oficial del Distrito Federal, [en línea], 18 de marzo 2011, Dirección URL= [http://www.consejeria.df.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/4d83ca66a059e.pdf](http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4d83ca66a059e.pdf), [consulta: 16 de agosto de 2013]

Gaceta Oficial del Distrito Federal, [en línea], 1ro de junio del 2010, Dirección URL= [http://www.consejeria.df.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/4c0488dc98135.pdf](http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4c0488dc98135.pdf), [consulta: 30 de agosto del 2013].

Gaceta Oficial del Distrito Federal, [en línea], 26 de agosto del 2011, Dirección URL= [http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/GODF/GODF\\_26\\_08\\_2011.pdf](http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/GODF/GODF_26_08_2011.pdf), [consulta: 19 de agosto 2013].

Gaceta Oficial del Distrito Federal, [en línea], 27 de mayo del 2010, Dirección URL= <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo48988.pdf>, [consulta: 19 de agosto del 2013].

Gaceta Oficial del Distrito Federal, [en línea], 30 de noviembre del 2010, Dirección URL= [http://paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/GODF\\_respaldo\\_abril\\_2012/GODF\\_30\\_11\\_2010.pdf](http://paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/GODF_respaldo_abril_2012/GODF_30_11_2010.pdf), [consulta: 9 de agosto 2013].

Gaceta Oficial del Distrito Federal, [en línea], Dirección URL=[http://www.consejeria.df.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/4e849ec3853c4.pdf](http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4e849ec3853c4.pdf), [consulta: 16 de agosto 2013].

Gaceta Oficial del Distrito Federal, Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2011, [en línea], 31 de diciembre de 2010, Dirección URL=<http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2011/decretoEgresos2011.pdf>, [consulta: 16 agosto 2013]

Gobierno de Porto Alegre, Dirección URL=[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=15](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=15), [consulta: 26 de septiembre de 2012]

Gobierno de Porto Alegre, Dirección URL=[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?reg=3&p\\_secao=36](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?reg=3&p_secao=36), [consulta: 3 de diciembre de 2012]

IEDF, “Actividades realizadas por el IEDF” de la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo 2011 realizada el 27 de marzo del 2011, [en línea], Dirección URL=<http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2011/index.php>, [consulta: 28 de abril del 2013].

IEDF, “Frecuencia de rubros específicos ganadores nivel: Distrito Federal” de la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo 2011 realizada el 27 de marzo del 2011, [en línea], Dirección URL= <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2011/index.php>, [consulta: 28 de abril de 2013].

IEDF, “Frecuencia de rubros específicos ganadores nivel: Distrito Federal” de la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo 2012 realizada el 13 de noviembre del 2011, [en línea], Dirección URL= <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta20111113/index.php>, [consulta: 28 de abril de 2013].

IEDF, “Frecuencia de rubros específicos ganadores nivel: Distrito Federal” de la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo 2013 realizada el 11 de noviembre del 2012, [en línea], Dirección URL=<http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2013/index.php?cadena=contenidos/menu/formatos.php>, [consulta: 28 de abril del 2013].

IEDF, “Informe ejecutivo. Consulta Ciudadana 2012 para definir los proyectos específicos en los que se aplicarán los recursos del presupuesto participativo correspondiente al ejercicio fiscal 2013, en las colonias o pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal”, [en línea], Dirección URL= <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2013/downloads/informe.pdf>, [consulta: 28 de abril del 2013].

IEDF, "Resultados de la Consulta Ciudadana" para el Presupuesto Participativo 2014 realizada el 1 de septiembre del 2013, [en línea], Dirección URL= [http://www.iedf.org.mx/index.php/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2611](http://www.iedf.org.mx/index.php/index.php?option=com_content&view=article&id=2611), [consulta: 6 de noviembre 2013].

IEDF, "Votación emitida por distrito electoral" de la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo 2011 realizada el 27 de marzo del 2011, [en línea], Dirección URL= <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2011/index.php>, [consulta: 29 abril de 2013].

IEDF, "Votación emitida por proyectos registrados" de la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo 2011 realizada el 27 de marzo del 2011, [en línea], Dirección URL= <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2011/index.php>, [consulta: 29 de abril del 2013].

IEDF, "Votación por Distrito Electoral" de la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo 2012 realizada el 13 de noviembre del 2011, [en línea], Dirección URL= <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta20111113/index.php>, [consulta: 29 de abril de 2013].

IEDF, "Votación por Distrito Electoral" de la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo 2013 realizada el 11 de noviembre del 2012, [en línea], Dirección URL= <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2013/index.php?cadena=contenidos/menu/formatos.php>, [consulta: 29 de abril del 2013].

IEDF, "Votación por proyecto participante" de la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo 2012 realizada el 13 de noviembre del 2011, [en línea], Dirección URL= <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta20111113/index.php>, [consulta: 29 de abril del 2013].

IEDF, "Votos totales por proyecto participante" de la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo 2013 realizada el 11 de noviembre del 2012, [en línea], Dirección URL= <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2013/index.php?cadena=contenidos/menu/formatos.php>, [consulta: 29 de abril del 2013].

IEDF, *Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal por el que se aprueba la convocatoria para la Consulta Ciudadana que se realizará en noviembre de 2012, para definir los proyectos específicos en los que se aplicarán los recursos del Presupuesto Participativo correspondientes al ejercicio fiscal 2013, en las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal* (ACU-839-12), [en línea], 15 de agosto del 2012, Dirección URL= <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2012/ACU-839-12.pdf>, [consulta: 16 de agosto 2013].

IEDF, *Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal por el que se modifica la convocatoria para participar en la Consulta Ciudadana en materia de Presupuesto Participativo que se realizará en noviembre de 2012* (ACU-840-12), [en línea], 19 de septiembre del

2012, Dirección URL= <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2012/ACU-840-12.pdf>, [consulta: 16 de agosto 2013].

IEDF, *Circular no. 085, respecto a la resolución del TEPJF no. SUP-REC-69/2013*, [en línea], México, Dirección URL= <http://www.iedf.org.mx/taip/mnornativo/circulares/2013/CIR-085-13.pdf>, [consulta: 31 de julio del 2013].

José María Serna (1995) "Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal", [en línea], México, *Anuario Jurídico Nueva Serie*, Dirección URL= <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2112/15.pdf>, [consulta: 2 de agosto de 2012].

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (1995), [en línea], publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 1995, Dirección URL= [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4875345&fecha=12/06/1995](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4875345&fecha=12/06/1995), [consulta: 30 de agosto del 2013].

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (1998), [en línea], publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de diciembre de 1998, Dirección URL= [http://americo.usal.es/oir/legislatina/normasyreglamentos/participacion\\_ciudadana/ParticipCiudadadaEstadoMexico.pdf](http://americo.usal.es/oir/legislatina/normasyreglamentos/participacion_ciudadana/ParticipCiudadadaEstadoMexico.pdf), [consulta: 2 septiembre del 2013]

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, [en línea], publicada en la GODF el 27 de mayo de 2010, siendo la última reforma el 26 de agosto del 2011, Dirección URL= <http://www.aldf.gob.mx/archivo-678bcb909b16b433c4aac274445ddf75.pdf>, [consulta: 19 de agosto del 2013].

Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, [en línea], publicada en la GODF el 31 de diciembre del 2009, siendo la última reforma el 20 de abril del 2011, Dirección URL= <http://www.aldf.gob.mx/archivo-db89625b80e9d8fba3447ef6383eacd6.pdf>, [consulta: 20 de agosto del 2013].

Ley de Propiedad de Inmuebles del Distrito Federal, [en línea], publicada en la GODF el 27 de enero del 2011, Dirección URL= <http://www.aldf.gob.mx/archivo-7dc7f3b47a62571628c7a3177b932a98.pdf>, [consulta: 5 de noviembre del 2013].

Reglamento Interno del Presupuesto Participativo, criterios generales, técnicos y regionales (2011-2012), [en línea], p. 5, Gobierno de Porto Alegre, Dirección URL= [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=20](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=20), [consulta: 28 de septiembre de 2012].

Tribunal Electoral del Distrito Federal, *TEDF-JEL-027/2011*, [en línea], Dirección URL= <http://www.tedf.org.mx/sentencias/index.php/sentencias/2011/jel/tedf-jel-027-2011>, [consulta: 30 de agosto del 2013].

Tribunal Electoral del Distrito Federal, *TEDF-JEL-052/2011*, [en línea], Dirección URL= <http://www.tedf.org.mx/index.php/informes-jurisdiccionales/sentencias-emitidas-en-sesion-publica/2675-resoluciones-del-16-de-diciembre-de-2011>, [consulta: 30 de agosto del 2013].

Tribunal Electoral del Distrito Federal, *TEDF-JEL-057/2011*, [en línea], Dirección URL= <http://www.tedf.org.mx/sentencias/index.php/sentencias/2011/jel/tedf-jel-057-2011>, [consulta: 30 de agosto del 2013].

Tribunal Electoral del Distrito Federal, *TEDF-JEL-059/2011*, [en línea], Dirección URL= <http://www.tedf.org.mx/sentencias/index.php/sentencias/2011/jel/tedf-jel-059-2011>, [consulta: 30 de agosto del 2013].

Tribunal Electoral del Distrito Federal, *TEDF-JEL-411/2012*, [en línea], Dirección URL= <http://www.tedf.org.mx/sentencias/index.php/sentencias/2012/jel/tedf-jel-411-2012>, [consulta: 30 de agosto del 2013].

Tribunal Electoral del Distrito Federal, *TEDF-JEL-415/2012*, [en línea], Dirección URL= <http://www.tedf.org.mx/sentencias/index.php/sentencias/2012/jel/tedf-jel-415-2012>, [consulta: 30 de agosto del 2013].

Yves Cabannes (2004) *¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 respuestas a preguntas frecuentes sobre presupuestos participativos municipales*, [en línea], p. 20, Quito, UN-Habitat, Dirección URL= <http://www.internationalbudget.org/themes/PB/72Respuestas.pdf>, [consulta: 29 de julio de 2013].

Yves Cabannes (2004) *Presupuesto participativo y finanzas locales*, [en línea], Quito, Programa de Gestión Urbana Coordinación América Latina y el Caribe, Dirección URL= <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4875&tipo=objetoMultimedia>, [consulta: 29 de julio de 2013].

### **Solicitudes de información**

Delegación Álvaro Obregón, solicitud de información con folio 0401000048113, realizada el 16 de marzo de 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL= <http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 23 de abril del 2013.

Delegación Álvaro Obregón, solicitud de información con folio 0401000048213, realizada el 16 de marzo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 9 de abril del 2013.

Delegación Álvaro Obregón, solicitud de información con folio 0401000065113, realizada el 16 de abril del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 16 de mayo del 2013.

Delegación Álvaro Obregón, solicitud de información con folio 0401000065213, realizada el 16 de abril del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 16 de mayo del 2013.

Delegación Álvaro Obregón, solicitud de información con folio 0401000081513, realizada el 27 de mayo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 4 de junio del 2013.

Delegación Álvaro Obregón, solicitud de información con folio 0401000083413, realizada el 31 de mayo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 28 de junio del 2013.

Delegación Álvaro Obregón, solicitud de información con folio 0401000098013, realizada el 25 de junio del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 5 de agosto del 2013.

Delegación Álvaro Obregón, solicitud de información con folio 0401000102513, realizada el 2 de julio del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 13 de agosto del 2013.

Delegación Azcapotzalco, solicitud de información con folio 0402000020813, realizada el 10 de febrero del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 25 de febrero del 2013.

Delegación Azcapotzalco, solicitud de información con folio 0402000032713, realizada el 5 de marzo del 2013 en la Oficina de Información Pública de la Delegación Azcapotzalco, respuesta recibida el 20 de marzo del 2013.

Delegación Azcapotzalco, solicitud de información con folio 0402000032813 realizada el 5 marzo del 2013 en la Oficina de Información Pública de la Delegación Azcapotzalco, respuesta recibida el 10 de abril del 2013.

Delegación Azcapotzalco, solicitud de información con folio 0402000070913, realizada el 30 de mayo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 7 de junio del 2013.

Delegación Azcapotzalco, solicitud de información con folio 0402000071013, realizada el 30 de mayo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 7 de junio del 2013.

Delegación Azcapotzalco, solicitud de información con folio 0402000071513, realizada el 31 de mayo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 27 de junio del 2013.

Delegación Azcapotzalco, solicitud de información con folio 0402000082313, realizada el 24 de junio del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 14 de agosto del 2013.

Delegación Benito Juárez, solicitud de información con folio 0403000031513, realizada el 10 de febrero del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 25 de febrero del 2013.

Delegación Benito Juárez, solicitud de información con folio 0403000102713, realizada el 17 de mayo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 6 de junio del 2013.

Delegación Benito Juárez, solicitud de información con folio 0403000104213, realizada el 20 de mayo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 6 de junio del 2013.

Delegación Benito Juárez, solicitud de información con folio 0403000127113, realizada el 24 de junio del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 9 de julio del 2013.

Delegación Coyoacán, solicitud de información con folio 0406000051113, realizada el 15 de marzo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 4 de abril del 2013.

Delegación Coyoacán, solicitud de información con folio 0406000051213, realizada el 15 de marzo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 4 de abril del 2013.

Delegación Coyoacán, solicitud de información con folio 0406000091413, realizada el 30 de mayo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 13 de junio del 2013.

Delegación Coyoacán, solicitud de información con folio 0406000108113, realizada el 24 de junio del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 9 de julio del 2013.

Delegación Cuajimalpa de Morelos, solicitud de información con folio 0404000034913, realizada el 15 de marzo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 3 de abril del 2013.

Delegación Cuajimalpa de Morelos, solicitud de información con folio 0404000035013, realizada el 15 de marzo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 3 de abril del 2013.

Delegación Cuajimalpa de Morelos, solicitud de información con folio 0404000058213, realizada el 17 de mayo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 31 de mayo del 2013.

Delegación Cuajimalpa de Morelos, solicitud de información con folio 0404000059113, realizada el 20 de mayo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 3 de junio del 2013.

Delegación Cuajimalpa de Morelos, solicitud de información con folio 0404000065113, realizada el 3 de junio del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 18 de junio del 2013.

Delegación Cuajimalpa de Morelos, solicitud de información con folio 0404000064213, realizada el 31 de mayo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 13 de junio del 2013.

Delegación Cuajimalpa de Morelos, solicitud de información con folio 0404000079713, realizada el 26 de junio del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 9 de julio del 2013.

Delegación Cuauhtémoc, solicitud de información con folio 0405000027713, realizada el 10 de febrero del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 25 de febrero del 2013.

Delegación Cuauhtémoc, solicitud de información con folio 0405000103113, realizada el 31 de mayo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 14 de junio de 2013.

Delegación Cuauhtémoc, solicitud de información con folio 0405000103213, realizada el 31 de mayo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 28 de junio de 2013.

Delegación Cuauhtémoc, solicitud de información con folio 0405000120713, realizada el 24 de junio del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 9 de julio del 2013.

Delegación Gustavo A. Madero, solicitud de información con folio 0407000038713, realizada el 15 de marzo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 13 de mayo del 2013.

Delegación Gustavo A. Madero, solicitud de información con folio 0407000038813, realizada el 15 de marzo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 13 de mayo del 2013.

Delegación Gustavo A. Madero, solicitud de información con folio 0407000053613, realizada el 16 de abril del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 8 de mayo del 2013.

Delegación Gustavo A. Madero, solicitud de información con folio 0407000075813, realizada el 31 de mayo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 14 de junio del 2013.

Delegación Gustavo A. Madero, solicitud de información con folio 0407000075913, realizada el 30 de mayo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 28 de junio del 2013.

Delegación Gustavo A. Madero, solicitud de información con folio 0407000088813, realizada el 24 de junio del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 12 de agosto del 2013.

Delegación Iztacalco, solicitud de información con folio 0408000043813, realizada el 15 de marzo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 22 de abril del 2013.

Delegación Iztacalco, solicitud de información con folio 0408000043913, realizada el 15 de marzo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 22 de abril del 2013.

Delegación Iztacalco, solicitud de información con folio 0408000059213, realizada el 16 de abril del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 2 de mayo del 2013.

Delegación Iztacalco, solicitud de información con folio 0408000073313, realizada el 17 de mayo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 30 de mayo del 2013.

Delegación Iztacalco, solicitud de información con folio 0408000092313, realizada el 24 de junio del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 5 de agosto del 2013.

Delegación Iztapalapa, solicitud de información con folio 0409000123512, realizada el 3 de octubre del 2012 en el en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 29 de octubre del 2012.

Delegación Iztapalapa, solicitud de información con folio 0409000016413, realizada el 28 de enero del 2013 en el en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 11 de febrero del 2013.

Delegación Iztapalapa, solicitud de información con folio 0409000023613, realizada el 10 de febrero del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 11 de marzo del 2013.

Delegación Iztapalapa, solicitud de información con folio 0409000086413, realizada el 30 de mayo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 14 de junio del 2012.

Delegación Iztapalapa, solicitud de información con folio 0409000086613 realizada el 31 de mayo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 14 de junio del 2013.

Delegación Iztapalapa, solicitud de información con folio 0409000101013, realizada el 24 de junio del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 13 de agosto del 2013.

Delegación Magdalena Contreras, solicitud de información con folio 0410000034713, realizada el 15 de marzo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 15 de abril del 2013.

Delegación Magdalena Contreras, solicitud de información con folio 0410000034913, realizada el 16 de Marzo de 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 23 de abril del 2013.

Delegación Magdalena Contreras, solicitud de información con 0410000048913, realizada el 16 de abril del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 3 de mayo del 2013.

Delegación Magdalena Contreras, solicitud de información folio 0410000059713, realizada el 17 de mayo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 11 de junio del 2013.

Delegación Magdalena Contreras, solicitud de información folio 0410000060213, realizada el 20 de mayo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 11 de junio del 2013

Delegación Magdalena Contreras, solicitud de información con folio 0410000077513, realizada el 24 de junio del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 29 de julio del 2013.

Delegación Miguel Hidalgo, solicitud de información con folio 0411000035113, realizada el 10 de febrero del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 11 de marzo del 2013.

Delegación Miguel Hidalgo, solicitud de información con folio 0411000139513, realizada el 24 de junio del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 9 de agosto del 2013.

Delegación Milpa Alta, solicitud de información con folio 0412000027213, realizada el 15 de marzo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 9 de abril del 2013.

Delegación Milpa Alta, solicitud de información con folio 0412000027313, realizada el 15 de marzo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 9 de abril del 2013.

Delegación Milpa Alta, solicitud de información con folio 0412000062113, realizada el 21 de junio del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 18 de julio del 2013.

Delegación Milpa Alta, solicitud de información con folio 0412000062513, realizada el 24 de junio del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 9 de julio del 2013.

Delegación Tláhuac, solicitud de información con folio 0413000033813, realizada el 15 de marzo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 4 de abril del 2013.

Delegación Tláhuac, solicitud de información con folio 0413000033913, realizada el 15 de marzo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 3 de abril del 2013.

Delegación Tláhuac, solicitud de información con folio 0413000048913, realizada el 16 de abril del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 24 de abril del 2013.

Delegación Tláhuac, solicitud de información con folio 0413000069513, realizada el 30 de mayo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 28 de junio del 2013.

Delegación Tláhuac, solicitud de información con folio 0413000069613, realizada el 30 de mayo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 24 de junio del 2013.

Delegación Tláhuac, solicitud de información con folio 0413000069913 realizada el 31 de mayo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 12 de junio del 2013.

Delegación Tláhuac, solicitud de información con folio 0413000083513, realizada el 27 de junio del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 9 de julio del 2013.

Delegación Tlalpan, solicitud de información con folio 0414000046213, realizada el 15 de marzo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 5 de abril del 2013.

Delegación Tlalpan, solicitud de información con folio 0414000046313, realizada el 15 de marzo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 5 de abril del 2013.

Delegación Tlalpan, solicitud de información con folio 0414000065013, realizada el 16 de abril del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 2 de mayo del 2013.

Delegación Tlalpan, solicitud de información con folio 0414000104213, realizada el 24 de junio del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 9 de agosto del 2013.

Delegación Venustiano Carranza, solicitud de información con folio 0415000031713, realizada el 14 de marzo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 2 de abril del 2013.

Delegación Venustiano Carranza, solicitud de información con folio 0415000031813, realizada el 14 de marzo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 2 de abril del 2013.

Delegación Venustiano Carranza, solicitud de información con folio 0415000062613, realizada el 20 de mayo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 3 de junio del 2013.

Delegación Venustiano Carranza, solicitud de información con folio 0415000075913, realizada el 24 de junio del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 9 de julio del 2013.

Delegación Xochimilco, solicitud de información con folio 0416000037913, realizada el 15 de marzo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 17 de abril del 2013.

Delegación Xochimilco, solicitud de información con folio 0416000038013, realizada el 15 de marzo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 26 de marzo del 2013.

Delegación Xochimilco, solicitud de información con folio 0416000054613, realizada el 16 de abril del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL=<http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 25 de abril del 2013.

Delegación Xochimilco, solicitud de información con folio 0416000066313, realizada el 17 de mayo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL= <http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 30 de mayo del 2013.

Delegación Xochimilco, solicitud de información con folio 0416000086313, realizada el 24 de junio del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL= <http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 1 de agosto del 2013.

IEDF, solicitud de información con folio 3300000011613, realizada el 8 de marzo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL= <http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 5 de abril del 2013.

IEDF, solicitud de información con folio 3300000017513, realizada el 24 de abril del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL= <http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 8 de mayo del 2013.

IEDF, solicitud de información con folio 3300000018913, realizada el 2 de mayo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL= <http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 30 del julio del 2013.

IEDF, solicitud de información con folio 3300000023313, realizada el 27 de mayo del 2013 en el Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal, URL= <http://www.infomexdf.org.mx/>, respuesta recibida el 4 junio del 2013.

IFE, solicitud de información con folio **UE/13/01203** realizada el 27 de abril del 2013 en el Sistema de acceso a la información INFOMEX-IFE, URL= <https://ciudadania.ife.org.mx/infomex/ActionInitSAILoginINFOMEX.do>, respuesta recibida el 6 de junio del 2013.

## ANEXO I

En el presente apartado se ubican las preguntas realizadas en las solicitudes de información para recolectar la información necesaria para la presente investigación, tanto de la prueba piloto como las restantes delegaciones. Los temas fueron referentes al Presupuesto Participativo de los años fiscales 2011 y 2012, sin embargo, aquí se enlistan las preguntas generales que se les realizó a las delegaciones aclarando que hubo algunas delegaciones que se les volvió a solicitar la información de forma más específica. Por lo anterior se desarrollo el Anexo II, donde se explica el proceso de la recolección de cada delegación relacionando el número del folio de la solicitud con la información que brindan.

Solicitud Piloto, aplicada a Azcapotzalco, Benito Juárez, Cuauhtémoc e Iztapalapa

“Después de realizarse la consulta Ciudadana del 2011 y 2012, habiéndose escogido un proyecto ganador: 1) quiero conocer la forma en que los comités ciudadano o consejos de los pueblos participaron en el proceso de la ejecución de dichas obras del presupuesto participativo en cada año; 2) de que forma la delegación ejecuto las obra del presupuesto participativo de ambos años por medio de terceros o directamente la delegación en cada año; 3) cómo se eligieron a la empresas contratistas si fue el caso en cada año; 4) de que forma se supervisaron las obras y sí el comité ciudadano tuvo algún papel en dicho paso en cada año; 5) quiero saber si hubo empresas supervisoras de la obra y cómo se escogieron en ambos años; 6) fecha de inicio y conclusión de las obras del presupuesto participativo en ambos años; 7) quiero una tabla donde se exponga la totalidad de los comités ciudadanos que integra su delegación registrando el proyecto ganador de la consulta ciudadana y otra columna donde se especifique la obra ejecutada por la delegación, y si no fue la misma obra especificar la razón por la cual no se respetó la decisión de la Consulta Ciudadana, esa tabla de cada año del presupuesto participativo; 8) se especifique si existen diferencias en la ejecución de las obras del presupuesto participativo entre una colonia y una unidad habitacional, y explicar su diferencia en el procedimiento de la ejecución de las obras del presupuesto participativo de ambos años”

Las demás delegaciones:

PARTICIPACIÓN CIUDADANA: “Después de realizarse la Consulta Ciudadana del 2011 y 2012, habiendo los ciudadanos electo el proyecto prioritario para su colonia, quiero la siguiente información de cada año mencionado:1) conocer la forma en que los Comités Ciudadanos y/o Consejo Ciudadano participaron en el proceso de la ejecución de las obras del Presupuesto Participativo de cada año; 2) de que forma los comités ciudadanos y/o Consejo ciudadano tuvieron algún papel en la supervisión de las obras del presupuesto participativo; 3) quiero una tabla donde se exponga la totalidad de los comités que integran su delegación registrando el proyecto ganador

de la consulta ciudadana y otra columna donde se especifique la obra ejecutada por delegación, y si no fue la misma obra especificar la razón por la cual no se respetó la decisión de la Consulta Ciudadana, esa tabla de cada ejercicio del Presupuesto Participativo 2011 y 2012; 3) especifique si existe alguna diferencia en la ejecución de las obras del presupuesto participativo entre una colonia y una unidad habitacional, y explicar su diferencia en el proceso de la ejecución de las obras en cada año”

OBRA PÚBLICA: “Después de realizarse la Consulta Ciudadana en los años 2011 y 2012, habiendo los ciudadanos elegidos el proyecto prioritario ha ejecutarse en la colonia, quiero las siguientes cuestiones de cada año: 1) De que forma la delegación ejecutó las obras del Presupuesto Participativo, si fue por medio de terceros (empresas contratistas) o directamente la delegación; 2) si las obras fueron ejecutadas por empresas contratistas en alguno o en los años, explicar la razón y el proceso de selección de las empresas así como las licitaciones públicas o convocatorias generadas de ese proceso generó; 3) Explicar como se supervisaron las obras que se ejecutaron del Presupuesto Participativo de cada año, si fue por medio de empresas supervisoras o una supervisión interna; 4) si fueron empresas supervisoras explicar el proceso de selección de las mismas así como las convocatorias generadas de dicho proceso; 5) quiero las fechas de inició y conclusiones de la ejecución de las obras del Presupuesto Participativo del 2011 y 2012”.

Las preguntas referentes a conocer las razones por la cuales no se realizaron algunos proyectos ganadores en las consultas ciudadanas fueron dirigidas específicamente a las delegaciones, es decir, habiendo realizando la confrontación de los proyectos reportados con los datos del IEDF se le pregunto colonia por colonia, por lo cual no fue posible generar una pregunta general.

Preguntas sobre la comunicación delegacional para informar la conclusión de los trabajos realizados por el Presupuesto Participativo, aplicada a las dieciséis delegaciones políticas:

“De los dos ejercicios del presupuesto participativo de los años fiscales 2011 y 2012, quiero que me digan y expliquen de qué forma la delegación le informó a los ciudadanos las obras o servicios que se realizaron por el presupuesto participativo en cada año. Además de cada ejercicio 2011 y 2012 quiero:

- a) ¿Se firmaron actas de entregas por el proyecto realizado con el comité ciudadano/o consejo del pueblo?
- b) ¿Se colocaron mantas o lonas que publicitaban la ejecución y/o término del proyecto del presupuesto participativo en cada colonia?

- c) ¿Se distribuyeron volantes en las colonias para informarle a la ciudadanía la obra que se realizó en su colonia?
- d) ¿Se habilitó un espacio en la página de internet de la delegación donde se tuviera acceso a los proyectos realizados por el Presupuesto participativo en cada colonia de la delegación?. Si fue así ¿Cuánto tiempo estuvo en funcionamiento?
- e) ¿Cuántas solicitudes de acceso a la información han recibido sobre el presupuesto participativo ya sea en general o específico en una colonia?”

## **ANEXO II**

En este apartado se explica y detalla el proceso de solicitud de información a las dieciséis delegaciones políticas, relacionando el número de solicitud y la información otorgada además de evaluar el proceso y la calidad de la misma.

### **ÁLVARO OBREGÓN**

Proyectos de cada colonia del PP de cada año. En la respuesta 0401000048113 enviaron los proyectos ganadores en las Consulta Ciudadanas la Dirección de Participación Ciudadana mencionando que no era parte de su competencia la relación de las obras ejecutadas en cada colonia. Sumado a lo anterior en el sistema INFOMEX aparecía que habían enviado la respuesta al correo personal pero no se recibió, por lo que se procedió a ir directamente a la Oficina Información Pública de la delegación, donde se informó que aún no tenían la información pero se comprometió a enviarla. Posteriormente se volvió a solicitar la relación de obras ejecutadas por colonia con el folio 0401000065113, en la cual mandaron correctamente la relación para el año fiscal 2012, pero en el 2011 no especificaba las obras con las colonias divididas por el IEDF. En la 0401000065213 se volvió a solicitar las obras por colonias, y solo me mandaron las obras sin las colonias por lo que es imposible comparar con los resultados del IEDF. Finalmente se le solicitó colonia por colonia con su respectiva clave del IEDF las obras realizadas por el mecanismo en el año fiscal 2011, respondiendo correctamente en la solicitud 0401000081513.

La forma en que se ejecutaron y dieron los contratos. En base a la respuesta 0401000048213 las obras fueron ejecutadas por empresas contratistas apegándose a lo que dicta la ley de la materia. Aclaran que sólo en el 2011 utilizaron supervisión interna, porque apenas estaban concluyendo las obras del 2012. En la respuesta 0401000065213, especifica que en el 2011 se procedió a la adjudicación directa bajo el capítulo del gasto 6000, licitación pública capítulo 3000 para el tema de luminarias siendo solo 14 contratos por ello, pero en el 2012 todos se otorgaron por licitación pública.

La forma en que se procedió en el cambio de proyectos por se inviables. Se requirió información sobre un proyecto específico de la colonia Canutillo puesto que el proyecto ganador era “electrificación” y superaba las facultades de la delegación, ésta informó que no se ejecutó el proyecto y los recursos fueron reintegrados a la Secretaría de Finanzas según la respuesta 0401000083413. Posteriormente al comparar las obras reportadas de las consultas con las obras ejecutadas por la delegación, se preguntó directamente sobre los proyectos que se cambiaron y explicaran la razón de su decisión en la solicitud 0401000102513. En la respuesta aclaran que varias obras si se realizaron pero al reportarlas por rubro general no se apreciaba, sin embargo, no explicaron los casos donde sí se cambiaron los proyectos ni como procedieron a elegir el proyecto ejecutado.

Participación de los ciudadanos en ejecución-supervisión. En la solicitud 0401000048113 explican la participación de los órganos de representación ciudadana desde la ubicación en donde se ejecutaría el proyecto así como la supervisión de los trabajos realizados.

Comunicación. Se limitaron a firmar un “Acta de entrega” de las obras del mecanismo por parte de los Comités Ciudadanos según la solicitud 0401000098013.

## **AZCAPOTZALCO**

Proyectos de cada colonia del PP de cada año. En la primera solicitud 0402000020813 informaron correctamente los proyectos por colonia del año 2011, pero en el 2012 no especificaron el proyecto que ejecutó la delegación pues proporcionaron el total de proyectos inscritos en la Consulta Ciudadana respectiva. Es importante mencionar que el archivo que se envió en el sistema INFOMEX fue adjuntado de manera errónea por lo que fue necesario ir personalmente por una copia a la Oficina de Información Pública de la delegación. Para obtener la información faltante se procedió a solicitar las obras por proyecto del año fiscal 2012 ante la oficina de la delegación con el folio 0402000032813, la cual se respondió satisfactoriamente.

La forma en que se ejecutaron y dieron los contratos. En la solicitud 0402000032713 explicaron detalladamente que en el 2011 se realizaron seis concursos por invitación restringida y dos adjudicaciones directas para 48 colonias que se realizaron por contrato de obra pública, mientras que en el 2012 se realizaron 8 por invitación restringida y 7 adjudicaciones directas para 52 colonias que fueron ejecutadas por contrato. Informaron que dichas proyectos se supervisaron interna y externamente.

La forma en que se procedió en el cambio de proyectos por ser inviables. Para el 2011 los proyectos inviables fueron mandados al Consejo Ciudadano Delegacional para que ellos aprobasen el proyecto que la delegación iba a ejecutar, pero no explica las razones por las que fueron inviables los proyectos ganadores en la solicitud 0402000070913. Para el 2012 los

proyectos inviables sólo se limitaron a definirlos como inviables y mandarlos al Consejo Ciudadano 0402000071013.

Participación de los ciudadanos en ejecución-supervisión. En la primera solicitud 0402000020813 informaron que los comités ciudadanos no participaban en este proceso, sin embargo, en la solicitud 0402000032813 informaron que dichos órganos de representación ciudadana se limitaron a firmar un “Acta de entrega” de las obras firmadas.

Comunicación. En la respuesta con folio 0402000082313 informan que se firmaron las “Actas de entrega” de cada obra además de volantear.

## **BENITO JUÁREZ**

Proyectos de cada colonia del PP de cada año. En la respuesta 0403000031513 informaron las obras realizadas por cada colonia en los dos años de ejecución y anexaron los contratos de cada obra.

La forma en que se ejecutaron y dieron los contratos. En la relación entre empresas, contratos y la modalidad informan en el 2011 dieciséis contratos fueron licitación pública, catorce fueron por adjudicación directa y uno por invitación restringida. Para el 2012 reportaron ocho contratos por licitación pública, tres por invitación restringida y veintiocho por adjudicación directa. La supervisión de las obras en ambos años fue interna según el folio 0403000031513.

La forma en que se procedió en el cambio de proyectos por ser inviables. Para el ejercicio 2011 se explicó caso por caso la inviabilidad que reportó cada proyecto cambiado. En donde las colonias donde era inviable el proyecto ganador el Comité Ciudadano fue el que eligió directamente lo que la delegación realizaría, llaman la atención que algunos proyectos no pudieron llevarse a cabo por ser competencia del gobierno central o que ya se había atendido la solicitud, según informó en la solicitud 0403000102713. Para el 2012 entre las razones sobre la inviabilidad de los proyectos llama la atención que en dicho ejercicio no se firmó acuerdo con la Secretaría de Seguridad Pública para poder adquirir patrullas, además la mayoría de los casos inviables se realizó el proyecto que quedó en segundo lugar de la Consulta Ciudadana siendo sólo dos casos que eligieron los Comités Ciudadanos el proyecto a ejecutarse, según la respuesta 0403000104213

Participación de los ciudadanos en ejecución-supervisión. Los ciudadanos junto con personal de la Dirección de Participación Ciudadana y con otros funcionarios realizaron recorridos previa, durante y post los trabajos realizados por el Presupuesto Participativo. En dichos recorridos se verificaba la calidad de trabajo y su inauguración, según la solicitud 0403000031513.

Comunicación. De acuerdo a la respuesta 0403000127113, firmaron actas de entregas por proyecto realizado con los comités, en el 2011 se distribuyeron volantes con los proyectos realizados pero no en el 2012.

## **COYOACÁN**

Proyectos de cada colonia del PP de cada año. La información sobre el ejercicio del 2011 compararon los proyectos ganadores de cada colonia con el proyecto ejecutado y explican la forma de proceder en esos casos, pero en el ejercicio 2012 se limitaron a informar las obras ejecutadas en cada colonia en la respuesta a la solicitud 0406000051213.

La forma en que se ejecutaron y dieron los contratos. Las obras se realizaron por medio de empresas contratistas, todas las obras se supervisaron tanto externa como interna según la solicitud 0406000051113.

La forma en que se procedió en el cambio de proyectos por se inviables. En esta delegación en el 2011 de acuerdo a la solicitud 0406000051213, hubo algunas colonias que al ser inviables los proyectos se procedió a ejecutar el segundo proyecto, otras el Comité Ciudadano eligió en que se iba a gastar el recurso y en las que no se llevó la Consulta Ciudadana eligió el Consejo Ciudadano Delegacional. Para el ejercicio 2012 el cambio de proyectos fue previo consenso del Comité Ciudadano según la solicitud 0406000091413.

Participación de los ciudadanos en ejecución-supervisión. La delegación sólo citó la ley de la materia sin informar la forma de proceder en la demarcación con respecto a la participación de los ciudadanos según la solicitud 0406000051213.

Comunicación. Informa la delegación que se firmaron Actas de Seguimiento de Rubro Ganador en donde, en primera instancia, se determina con el Comité el rubro ganador a ejecutar y posteriormente el seguimiento y entrega del trabajo finalizado. En cada uno de los trabajos o adquisiciones realizadas se realizó difusión mediante volantes y/ o lonas. Sumado a lo anterior se presentaron informes trimestrales en ambos años sobre la ejecución de las obras del mecanismo ante el Consejo Ciudadano Delegacional, en el cual se exponen a los presentes los avances y pormenores de todos y cada uno de los proyectos que se realizaron con Presupuesto Participativo en donde, se propicia el intercambio y retroalimentación ciudadana al respecto, según la solicitud de información 0406000108113.

## **CUAJIMALPA DE MORELOS**

Proyectos de cada colonia del PP de cada año. En la respuesta de folio 0404000035013 no informó sobre los proyectos, por lo que se procedió a solicitarle de nuevo con el folio

0404000048413. En dicha respuesta ya informan sobre las obras realizadas en cada colonia por ambos años

La forma en que se ejecutaron y dieron los contratos. En la respuesta 0404000034913 informan que las obras se ejecutaron por medio de empresas contratistas todas mediante adjudicación directa siendo supervisadas internamente por la delegación, otorgando el nombre de las empresas contratadas y el numero de contrato.

La forma en que se procedió en el cambio de proyectos por se inviiables. En el ejercicio del 2011 se solicito información sobre las razones por las cuales no se ejecutaron ciertos proyectos ganadores, pero la delegación no informó en la respuesta 0404000058213. Para conocer las razones del cambio de proyecto ejecutado para el 2012 solo citaron lo especificado en la convocatoria de la Consulta Ciudadana, en la parte donde especifica que si es inviable un proyecto se ejecuta el siguiente en orden de prelación según la respuesta 0404000059113. Se volvió a preguntar sobre el tipo de inviabilidad del año 2012 en la solicitud 0404000065113, en la cual explica cada caso, donde se observa entre las causas más importantes la falta de certeza jurídica de los predios, pero no se vislumbra como quien eligió la obra realizada posteriormente.

Participación de los ciudadanos en ejecución-supervisión. En la respuesta explican que no es de la competencia de la Dirección de Obras en número de folio 0404000035013, ignorando la solicitud de información.

Comunicación. Se colocaron mantas en donde se especifica la obra a realizar, nombre de la empresa y fecha de ejecución, según la respuesta de solicitud 0404000079713.

## **CUAUHTÉMOC**

Proyectos de cada colonia del PP de cada año. En la respuesta comparan el proyecto ganador en la Consulta Ciudadana respectiva y el proyecto ejecutado por la delegación, explicando los casos en los cuales se cambió el proyecto según la respuesta con folio 0405000027713.

La forma en que se ejecutaron y dieron los contratos. Las obras se realizaron por medio de empresas algunas por licitación pública y otras por adjudicación directa. La supervisión fue sólo interna según la respuesta 0405000027713.

La forma en que se procedió en el cambio de proyectos por se inviiables. Los proyectos que no se ejecutaron en el 2012 fueron porque existía un plan general del GDF para cambiar el alumbrado público, drenaje y agua en el Centro Histórico por lo que se cambio de proyecto según la respuesta 0405000027713, pero no se ejecutó el segundo lugar de la consulta sino que se compraron camiones de basura.

Participación de los ciudadanos en ejecución-supervisión. La delegación explicó que tanto los ciudadanos como los Comités Ciudadanos no tiene ninguna facultad para intervenir en el proceso de la ejecución de la obras según la respuesta 0405000027713.

Comunicación. En el 2011 el mecanismo de difusión pública fue por medio de Asambleas Vecinales que se organizaron en cada colonia para informar los trabajos además de informar a los Comités. En el 2012 en una primera etapa se realizaron reuniones informativas para entregar las obras, posteriormente se informó por medio de Audiencias Públicas con el delegado. En ambos años se firmaron actas de entrega de obras a los comités. En el 2011 no se pusieron mantas, en el 2012 se colocaron mantas para informar sobre las Audiencias Públicas. Se distribuyeron volantes en el 2011 para invitar a los ciudadanos a las Asambleas Ciudadanas, en el 2012 se distribuyeron volantes para invitar en las Audiencias Públicas, según la solicitud 0405000120713.

### **GUSTAVO A. MADERO**

Proyectos de cada colonia del PP de cada año. La delegación informó la relación de las obras por colonia de ambos años, sin embargo a pesar de escoger como medio de envío el sistema INFOMEX e internet la delegación solicitó el pago por concepto de copias y la recepción personal de la información de la solicitud 0407000038713. Por ello se utilizó la relación más accesible y completa siendo de la respuesta a la solicitud 0407000053613.

La forma en que se ejecutaron y dieron los contratos. En ambos ejercicios las obras se ejecutaron por medio de empresas contratistas, por medio de las modalidades de licitación pública, invitación restringida y adjudicación directa. La supervisión fue tanto externa como interna según lo reportado en la solicitud 0407000038713.

La forma en que se procedió en el cambio de proyectos por ser inviables. La Oficina de Información Pública de la delegación se confundió en enviar la respuesta a la solicitud 0407000075813, pues enviaron la justificación del cambio de proyectos del 2012. En la solicitud 0407000075913 informan que los cambios de proyectos fueron por petición de los Comités Ciudadanos y otros siguieron lo trazado por la convocatoria ejecutando el segundo proyecto ganador al ser inviable el primero.

Participación de los ciudadanos en ejecución-supervisión. Los ciudadanos participaron junto con los funcionarios delegacionales al realizar varios recorridos para verificar el avance de las obras, verificando la calidad y firmando un Acta de Verificación de los trabajos, según la respuesta de solicitud 0407000038813.

Comunicación. Se colocaron mantas para describir los trabajos realizados, se firmaron “Actas de entrega” con los Comités Ciudadanos, se distribuyeron volantes y estuvo la información sobre las obras en la página de la delegación durante un mes según la respuesta con folio 0407000088813.

## **IZTACALCO**

Proyectos de cada colonia del PP de cada año. Se solicitó dicha información en el folio 0408000043913, pero no informó la delegación. Por lo tanto se volvió a requerir dicha información en la solicitud 0408000059213, en la cual informan la relación de las colonias y los proyectos ejecutados en cada año fiscal.

La forma en que se ejecutaron y dieron los contratos. Las obras en ambos años fueron ejecutadas por empresas contratistas, dependiendo el proyecto se otorgaron por licitación pública, invitación restringida o adjudicación directa, realizándose sólo supervisión interna según la respuesta 0408000043813.

La forma en que se procedió en el cambio de proyectos por se inviables. Se solicitó que informaran las razones por las cuales no se ejecutaron los proyectos ganadores en el ejercicio 2011 en la solicitud 0408000073313, en la cual explican que los proyectos que se cambiaron fue previa negociación entre los Comités Ciudadanos y el Jefe Delegacional, explicando detalladamente el tipo de inviabilidad que había incurrido cada caso.

Participación de los ciudadanos en ejecución-supervisión. En la respuesta no informaron, se limitaron a enviar varios oficios en los cuales distintas direcciones de la delegación esgrimieron que no era de su competencia en la solicitud 0408000043913.

Comunicación. A partir de la respuesta a la solicitud 0408000092313, la delegación reporta que las obras realizadas por el Presupuesto Participativo estuvieron publicadas en la página de internet de la delegación por un mes, sin embargo, no utilizaron actas de entrega con los comités ni otro medio de comunicación.

## **IZTAPALAPA**

Proyectos de cada colonia del PP de cada año. Entregaron la tabla comparativa de los proyectos ganadores en la Consulta Ciudadana con los proyectos realizados en cada colonia por los dos años, explicando los casos donde no se realizó el proyecto ganador en la respuesta 0409000023613.

La forma en que se ejecutaron y dieron los contratos. Se realizaron las obras por medio de empresas contratistas, por las tres modalidades (Licitación Pública-Invitación Restringid-

Adjudicación Directa), se contrataron empresas externas para la evaluación de las obras 0409000023613.

La forma en que se procedió en el cambio de proyectos por ser inviables. Algunas obras no se realizaron por conflictos en la comunidad en el primer ejercicio, otros el cambio del proyecto fue a petición del comité según las razones expuestas por la delegación en el ejercicio 2011 en la respuesta 0409000023613. Pese a ello al comparar las obras del 2012 hay algunas que no explican la razón de su cambio por lo que se solicitó dicha información con el folio 0409000086413, en él explica que los cambios realizados fueron a petición de los Comités Ciudadanos.

Participación de los ciudadanos en ejecución-supervisión. Los Comités Ciudadanos participaron como enlaces sociales para acompañar el proceso de ejecución de las obras del mecanismo así como su supervisión, además vigilaron que los recursos sean administrados correctamente según la respuesta 0409000023613.

Comunicación. Se firmaron actas de entrega con los Comités Ciudadanos además de colocarse mantas para informar los trabajos realizados según la respuesta a la solicitud de información 0409000101013.

## **MAGDALENA CONTRERAS**

Proyectos de cada colonia del PP de cada año. Se pidió en la solicitud 0410000034913 pero no se recibió nada. Se volvió a pedir una tabla donde relacionara las colonias con los proyectos realizados en la solicitud 0410000048913 con la mayoría de las colonias. Sin embargo para el año 2012, se volvió a solicitar información sobre algunas colonias que no venían en la respuesta anterior con su proyecto a pesar de haber participado en la Consulta Ciudadana en la respuesta con folio 0410000060213.

La forma en que se ejecutaron y dieron los contratos. Se solicitó dicha información con el folio 0410000034713, pero la Oficina de Información Pública sólo mandó un oficio de la Dirección de participación ciudadana aclarando que no era de su competencia dicha información. En la respuesta 0410000048913 informan que ambos años se realizaron las obras por medio de terceros por medio de la modalidad licitación pública e invitación restringida.

La forma en que se procedió en el cambio de proyectos por ser inviables. En la respuesta 0410000059713 sobre dichos proyectos del año 2011 no informó nada la delegación. Para el año 2012 sólo contestó un caso donde se cambió el proyecto porque el predio donde se ejecutaría estaba siendo utilizado por SACM con materiales para construir una planta de tratamiento de aguas negras, según a solicitud 0410000060213. Se procedió a comparar los proyectos realizados

con los que quedaron en segundo lugar de las Consultas, pero tampoco coincidió por lo que no se conoce quien escogió los proyectos realizados en algunas colonias.

Participación de los ciudadanos en ejecución-supervisión. Se solicitó la información con folio 0410000034913, en la plataforma INFOMEX señalan que envían información pero no adjuntaron ningún documento.

Comunicación. En la respuesta aclararon que no se dispone de ningún documento que en otra administración ni la actual se haya hecho alguna estrategia de comunicación sobre las obras del Presupuesto Participativo, según la solicitud folio 0410000077513.

## **MIGUEL HIDALGO**

Proyectos de cada colonia del PP de cada año. Relacionaron cada colonia con el proyecto ganador en la Consulta Ciudadana y el proyecto que realizó la delegación, explicando la justificación del cambio en la solicitud 0411000035113.

La forma en que se ejecutaron y dieron los contratos. Las obras fueron ejecutadas por empresas privadas que fueron electas previa licitación pública, utilizando la supervisión interna y externa por medio de empresas privadas electas por adjudicación directa según la respuesta 0411000035113.

La forma en que se procedió en el cambio de proyectos por ser inviables. Sobre todo en el ejercicio 2011 los Comités Ciudadanos solicitaron el cambio del proyecto ganador y otros pocos proyectos ganadores al ser inviables se ejecutó el siguiente proyecto en orden de prelación, según el folio 0411000035113.

Participación de los ciudadanos en ejecución-supervisión. Los ciudadanos de los comités supervisaron las obras del Presupuesto Participativo en ambos años, según 0411000035113

Comunicación. En la respuesta 0411000139513, la delegación informa que en ambos ejercicios la Dirección de Participación Ciudadana le informó a los ciudadanos la conclusión de los proyectos del Presupuesto Participativo a través de mantas, volantes, publicación del periódico delegacional, publicar las obras en el portal de internet de la delegación, además de haber realizado la firma de “acta de entrega” a los comités respectivos.

## **MILPA ALTA**

Proyectos de cada colonia del PP de cada año. La delegación envió los proyectos ejecutados en cada colonia de cada ejercicio en la solicitud 0412000027313.

La forma en que se ejecutaron y dieron los contratos. Las obras se realizaron por medio de empresas contratistas a través de licitación pública, realizando supervisión interna adjuntando los contratos respectivos en la respuesta 0412000027213.

La forma en que se procedió en el cambio de proyectos por ser inviables. Sólo un proyecto en el 2012 fue cambiado, explica la delegación que fue a raíz de que tanto el Consejo del Pueblo y la delegación acordaron realizarlo por otros medios y eligieron otro proyecto que sí se ejecutó con los recursos del Presupuesto Participativo en la respuesta 0412000062113.

Participación de los ciudadanos en ejecución-supervisión. Los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos participaron como supervisores y contralores sociales, según la respuesta con folio 0412000027313.

Comunicación. La delegación informó que realizó perifoneo en cada comunidad, distribuyó volantes y se colocaron mantas con el fin de que las comunidades se enterasen de las obras realizadas por el Presupuesto Participativo. Además se firmaron actas de entregas a los órganos de representación ciudadana según la respuesta 0412000062513.

## **TLÁHUAC**

Proyectos de cada colonia del PP de cada año. En la respuesta 0413000033913 se anexaron las obras del mecanismo de ambos años, pero en el 2011 la relación obras-colonias no es clara por lo que se volvió a solicitar dicha información en el folio 0413000048913. En la anterior respuesta esgrimen que así tenían la información y no podían hacer otra cosa. Por lo anterior se procedió a tratar de relacionar las obras y la colonia con dicha información, pero faltaron colonias que si habían participado y en la respuesta no especifica la obra ejecutada en el ejercicio 2011, se volvió a requerir dicha información sólo por las colonias faltantes en la solicitud 0413000069513. Para el ejercicio 2012 se preguntó sobre el cambio de algunos proyectos específicos, pero me contestaron que en algunas colonias si se ejecutó el proyecto específico aunque en la otra respuesta venía otro proyecto puesto que se ejecutaron los dos según la respuesta 0413000069613.

La forma en que se ejecutaron y dieron los contratos. Las obras se realizaron por medio de empresas contratistas en ambos años, siendo supervisados sólo internamente en la respuesta 0413000033813.

La forma en que se procedió en el cambio de proyectos por se inviables. En el 2011 explican que al no haber convenio con la Secretaría de Salud que era necesario para realizar un proyecto ganado, el comité eligió invertir en luminarias que en realidad era el segundo lugar en luminarias. El otro proyecto inviable se procedió a realizar el segundo proyecto en orden de prelación, según la solicitud 0413000069513. Para el 2012 informan que por motivos de inviabilidad jurídica no se

pudo llegar a cabo un proyecto ganador, pero el Comité Ciudadano celebró una asamblea ciudadana para elegir juegos infantiles según la respuesta 0413000069613.

Participación de los ciudadanos en ejecución-supervisión. Los ciudadanos no participaron en estas fases, la delegación sólo informó aquellos comités que solicitaron la información según la respuesta a la solicitud 0413000033913.

Comunicación. La delegación sólo recabo las firmas de actas de entrega de las obras por parte de los órganos de representación ciudadana, según la solicitud de información 0413000083513.

## **TLALPAN**

Proyectos de cada colonia del PP de cada año. Se solicitaron las obras por colonia en el mecanismo en ambos años pero la delegación sólo mandó una tabla que dice consulta 23 de noviembre sin especificar el año fiscal, sin embargo, explica los casos que se cambió el proyecto en la respuesta 0414000046313. Se volvió a pedir la tabla comparativa de proyectos ganadores-obras para los dos años en la solicitud 0414000065013, se recibió una tabla del 2011 y la misma tabla que habían enviado en la anterior solicitud utilizándola como la relación de las obras del 2012. En ambas tablas explicaron las razones de la inviabilidad y la forma en que se procedió.

La forma en que se ejecutaron y dieron los contratos. Los trabajos se realizaron tanto por empresas contratistas como por la delegación dependiendo de la complejidad del proyecto, sin embargo, la supervisión sólo fue interna y los contratos se dieron a través de invitación restringida según la respuesta 0414000046213.

La forma en que se procedió en el cambio de proyectos por ser inviables. En las tablas comparativas especifican que los casos en donde el proyecto ganador fuese inviable, el Consejo Ciudadano Delegacional sesionó para elegir el proyecto que se ejecutaría con los recursos del mecanismo, según la solicitud 0414000065013.

Participación de los ciudadanos en ejecución-supervisión. La participación de los ciudadanos fue la de supervisar la ejecución de las obras según la respuesta 0414000046213.

Comunicación. Se realizó un seguimiento en todo el proceso de ejecución de las obras con los órganos de representación ciudadana finalizando con la firma del acta de entrega de la delegación. En el 2011 se colocaron vinilonas en los accesos de las colonias para informarles las obras realizadas, aparte los comités que así lo solicitaron se distribuyeron volantes para informar de la obra. En el 2012 se distribuyeron volantes a petición de algunos comités informando la obra ganadora y donde se llevaría a cabo, al finalizar la obra se colocó un cartel, según la respuesta 0414000104213.

## **VENUSTIANO CARRANZA:**

Proyectos de cada colonia del PP de cada año. La delegación envió las obras públicas realizadas en cada delegación de ambos años, pero faltaron colonias porque se solicitaron “obras” en lugar de proyectos en la solicitud 0415000031813. Se volvió a solicitar la información mas precisa de cada año, y me brindaron las colonias faltantes en la solicitud 0415000062613.

La forma en que se ejecutaron y dieron los contratos. Las obras las realizaron tanto la delegación como empresas contratistas dependiendo de la complejidad de la obra, los contratos se otorgaron mediante licitación pública y la supervisión fue externa por medio de invitación restringida, explicándolo en la respuesta 0415000031713.

La forma en que se procedió en el cambio de proyectos por ser inviables. En la respuesta 0415000062613 explican el cambio de un proyecto ejecutándose el segundo proyecto de acuerdo a la Consulta Ciudadana.

Participación de los ciudadanos en ejecución-supervisión. La delegación trabajó en conjunto con los Comités Ciudadanas según las características del proyecto, según la respuesta con folio 0415000031813.

Comunicación. Para difundir las obras realizadas por el mecanismo se colocaron mantas y repartieron volantes, además de dar un informe detalle sobre el avance de las obras al Consejo Ciudadano Delegacional, según la respuesta con folio 0415000075913.

## **XOCHIMILCO**

Proyectos de cada colonia del PP de cada año. Se pidió la tabla comparativa con los proyectos ejecutados por colonia en ambos años en la solicitud 0416000038013, pero la delegación no informó. Se volvió a pedir dicha relación en la solicitud 0416000054613, en la cual si explican las obras realizadas por el mecanismo en ambos años.

La forma en que se ejecutaron y dieron los contratos. Las obras fueron ejecutadas por la delegación en ambos años, realizándose sólo supervisión interna. La delegación aclara que en las Unidades Habitacionales no se puede realizar obras por contrato, según la respuesta 0416000037913.

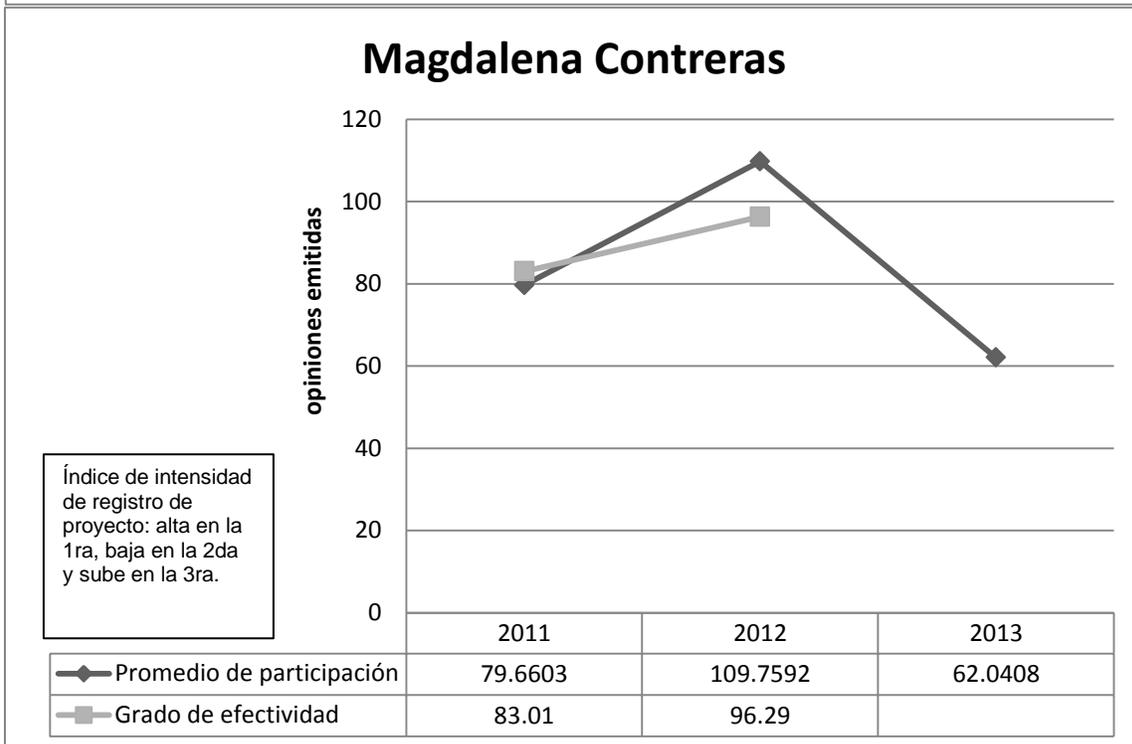
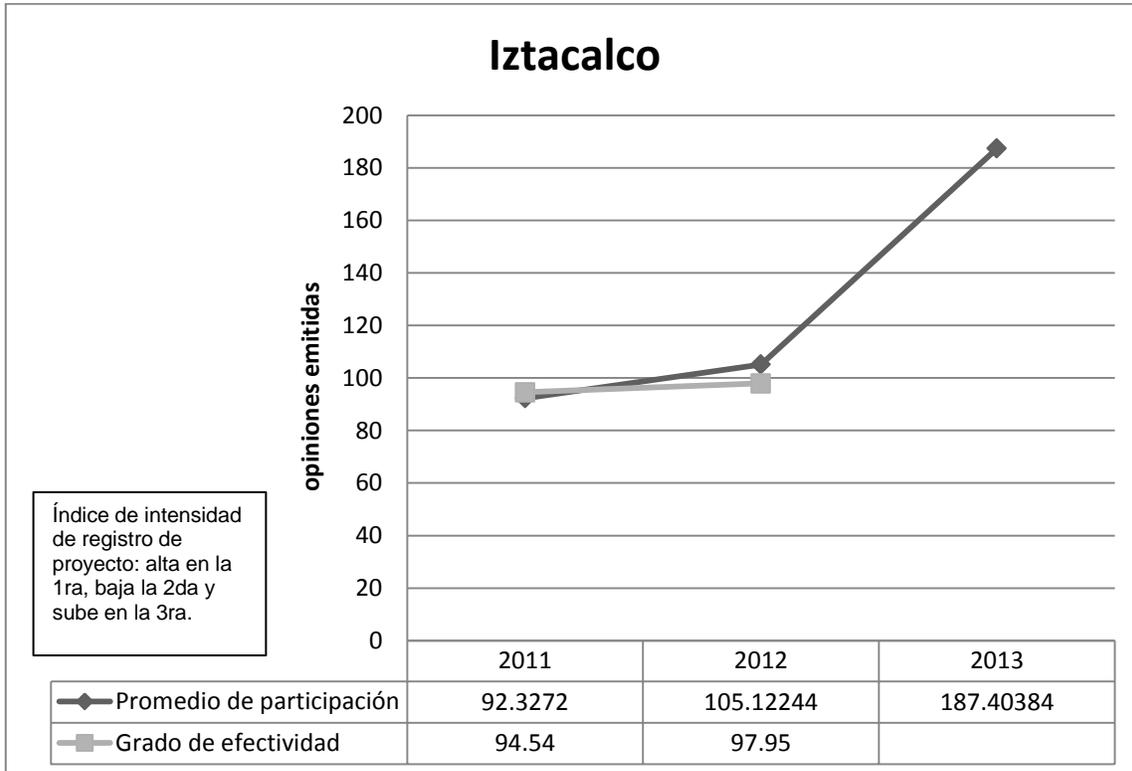
La forma en que se procedió en el cambio de proyectos por ser inviables. La mayoría de la causas de inviabilidad por la cual no se pudieron ejecutar algunos proyectos ganadores de las consultas fue la ilegalidad de los predios. No aclaran quien eligió el proyecto ejecutado en el ejercicio 2011, pero al compararlo con los resultados de la Consulta Ciudadana se identificó que no se ejecutó el segundo proyecto en orden de prelación, según la respuesta 0416000066313.

Participación de los ciudadanos en ejecución-supervisión. La delegación envió la Ley de Participación Ciudadana vigente sin responder a la información requerida en la respuesta 0416000038013.

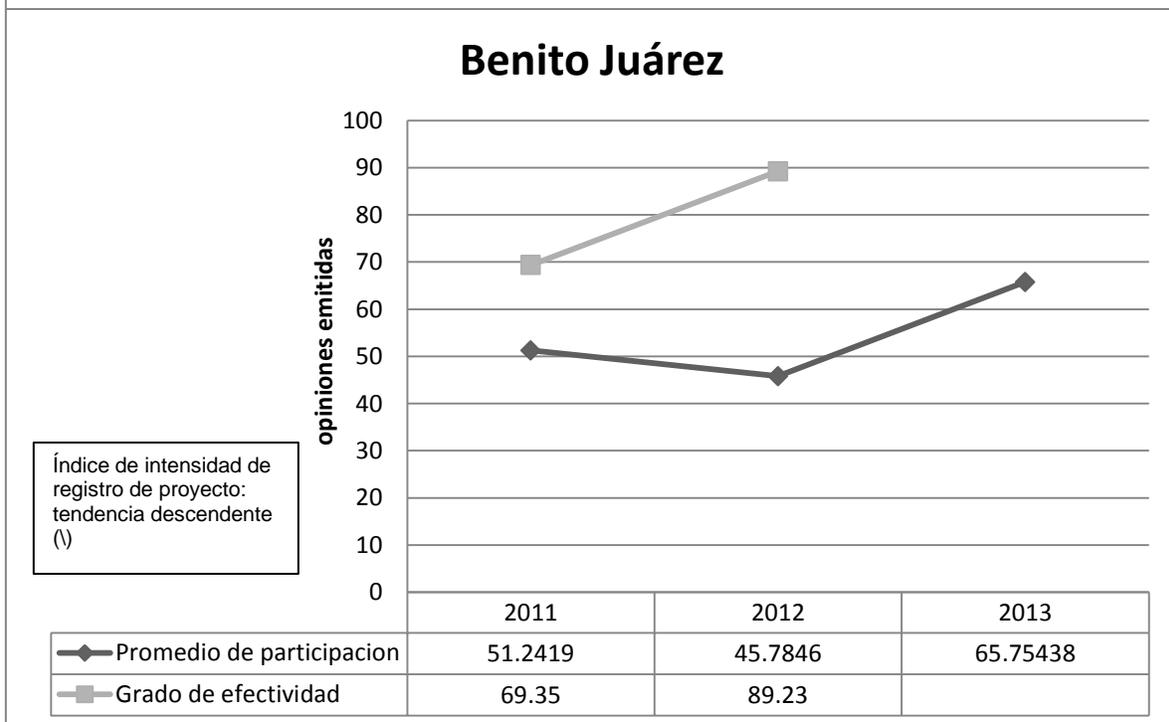
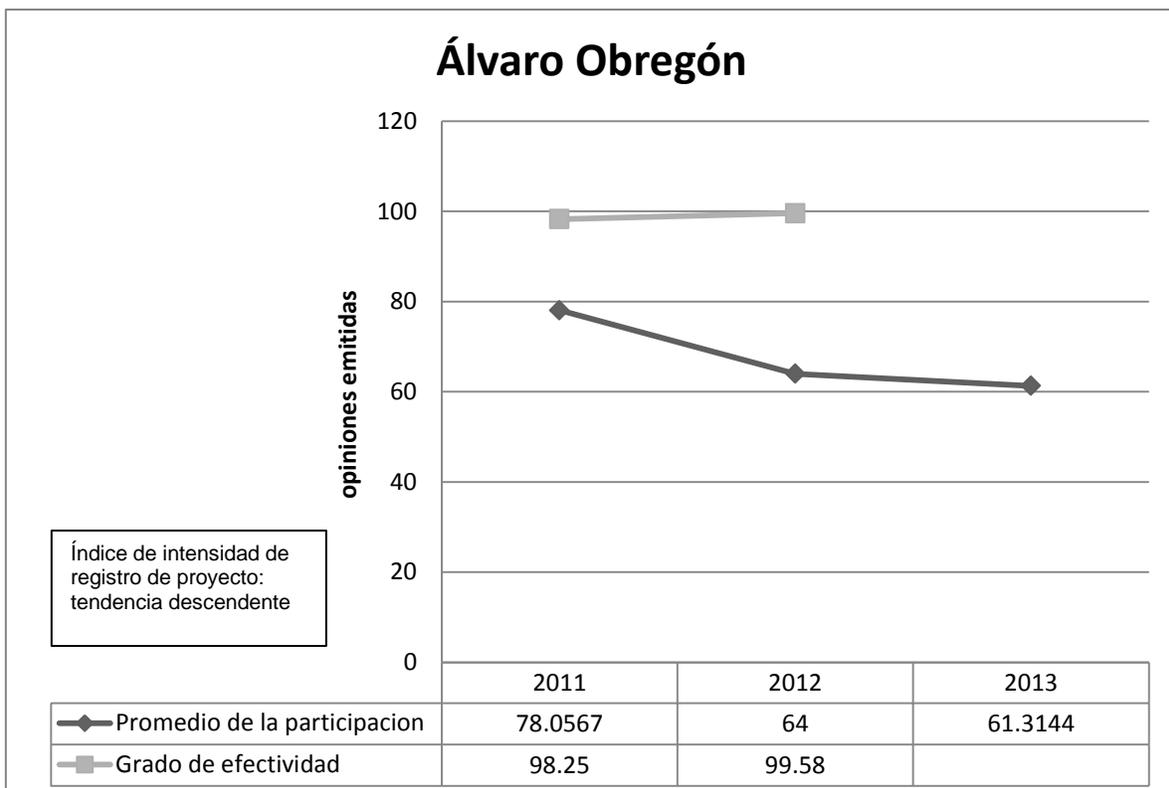
Comunicación. Para informar las obras realizadas se firmaron actas de entrega con los órganos de representación ciudadana, se colocaron mantas y la delegación informó que la relación de obras realizadas se encontraba en la página de la Secretaria de Finanzas pero los vínculos están erróneos, según la respuesta 0416000086313.

**ANEXO III**

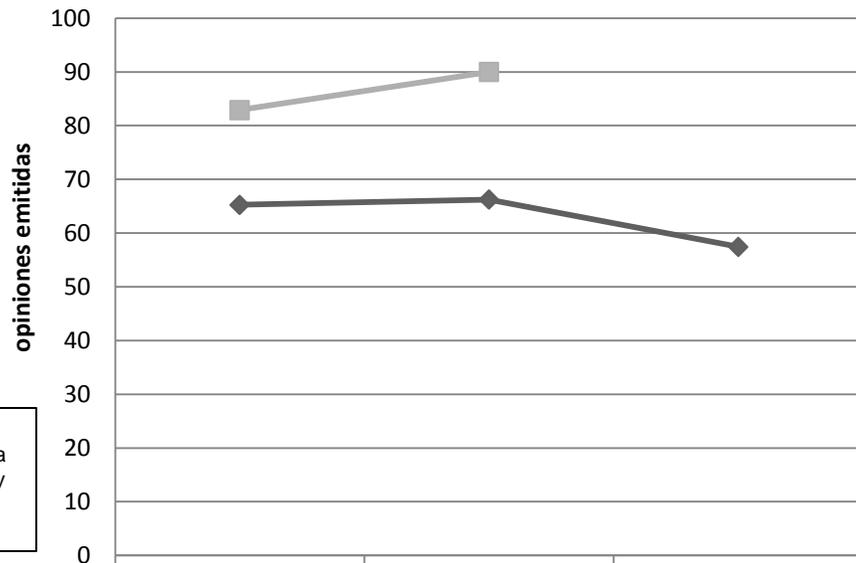
- a) Delegaciones políticas con una deficiente estrategia de comunicación , Iztacalco sólo informó en portal de internet



b) Delegaciones políticas con una limitada estrategia de comunicación



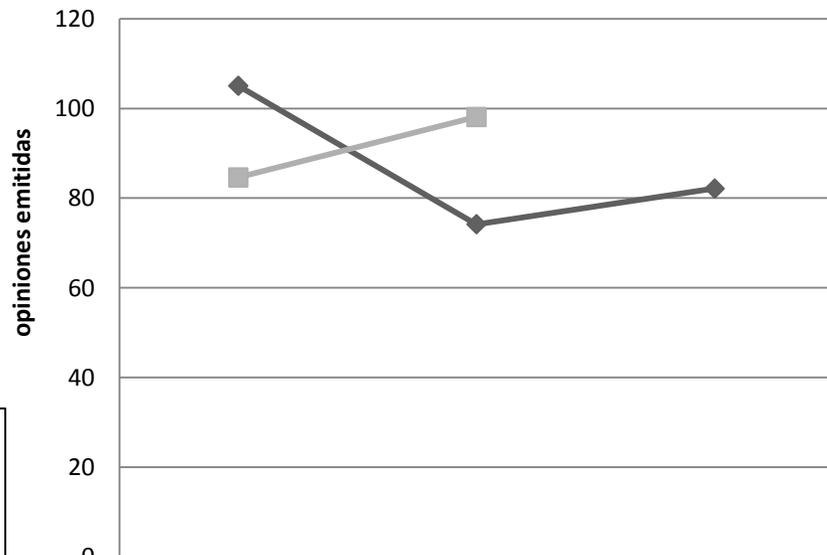
## Cuajimalpa de Morelos



Índice de intensidad de registro de proyecto: baja en la 1ra, alta en la 2da y baja en la 3ra (^)

	2011	2012	2013
◆ Promedio de participación	65.2682	66.225	57.44186
■ Grado de efectividad	82.92	90	

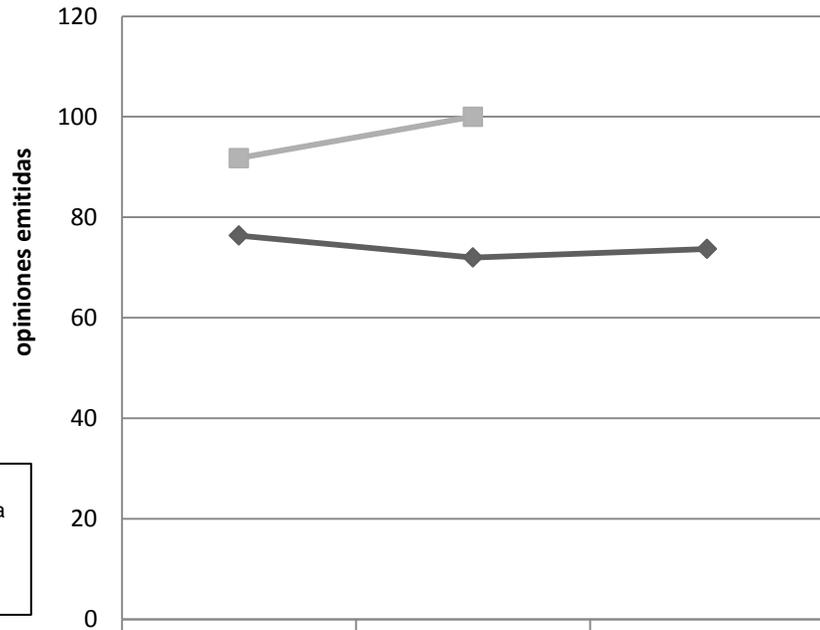
## Tláhuac



Índice de intensidad de registro de proyecto: baja en la 1ra, sube en la 2da y baja en la 3ra (^)

	2011	2012	2013
◆ Promedio de participación en las Consultas Ciudadanas	105.0192	74.1509	82.13461
■ Grado de efectividad de la participación	84.61	98.11	

## Xochimilco

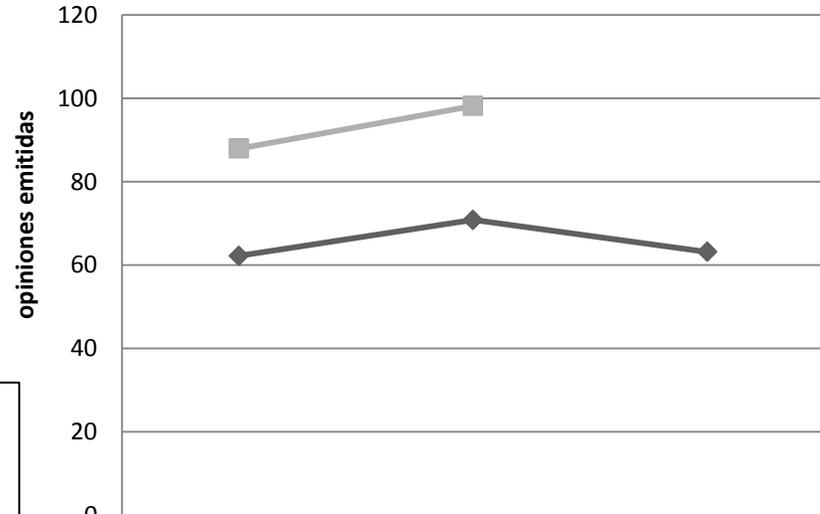


Índice de intensidad de registro de proyecto: alta en la 1ra, baja en la 2da y sube en la 3ra (V).

	2011	2012	2013
◆ Promedio de participación	76.3698	72	73.70588
■ Grado de efectividad	91.78	100	

### c) Delegación políticas con una diversificada estrategia de comunicación

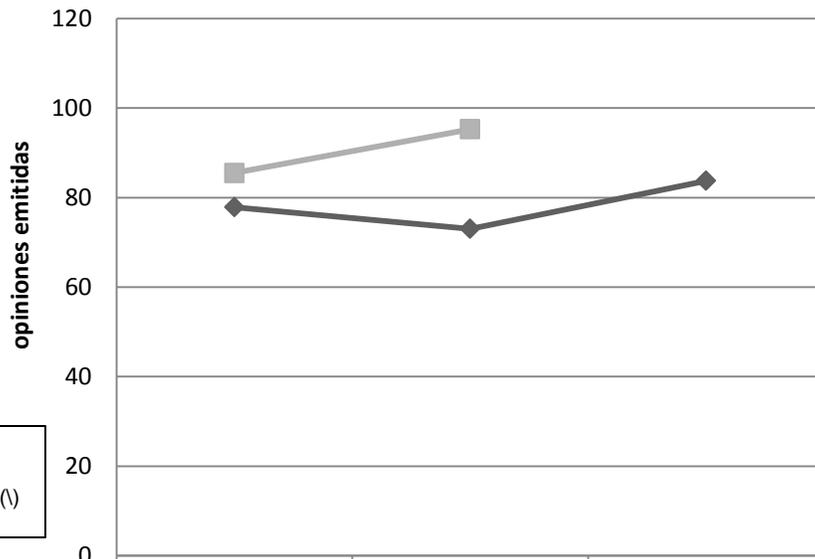
## Azcapotzalco



Índice de intensidad de registro de proyecto: alta en la 1ra, baja en la 2da y alta en la 3ra. (V)

	2011	2012	2013
◆ Promedio de participación	62.2129	70.82727	63.135131
■ Grado de efectividad	87.96	98.18	

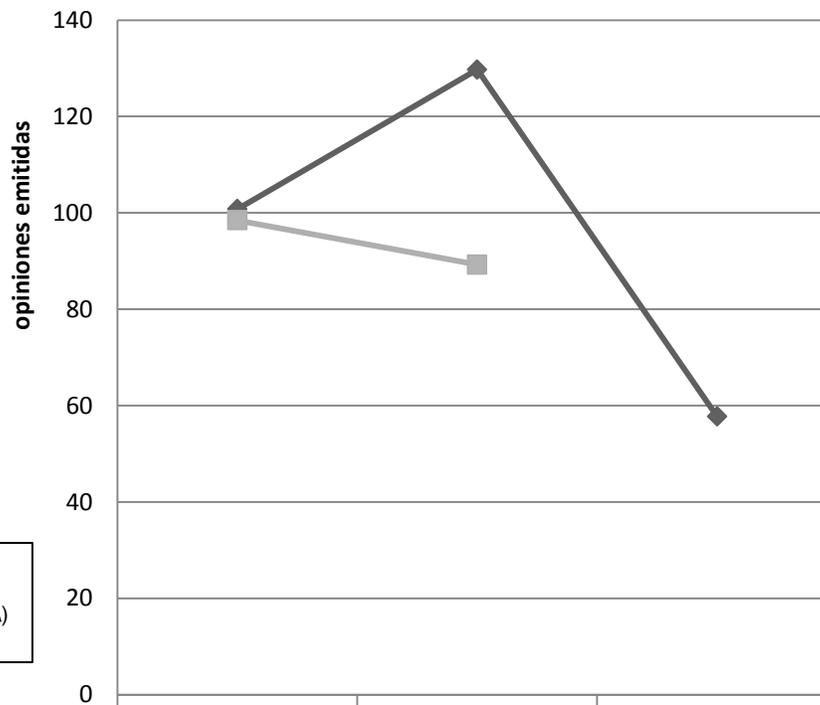
## Coyoacán



Índice de intensidad de registro de proyecto: tendencia descendente. (\)

	2011	2012	2013
◆ Promedio de participación	77.8623	73.0157	83.76595
■ Grado de efectividad	85.5	95.27	

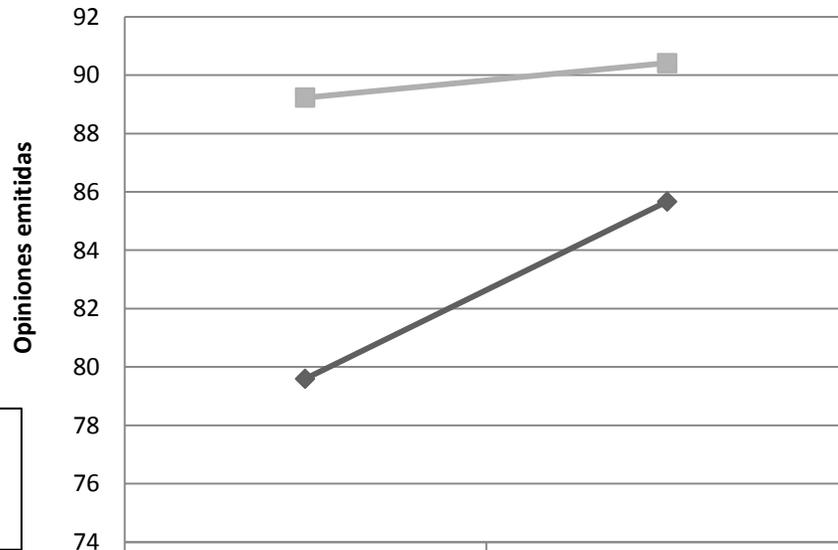
## Cuauhtémoc



Índice de intensidad de registro de proyecto: tendencia descendente (\)

	2011	2012	2013
◆ Promedio de participación	100.7692	129.7384	57.723
■ Grado de efectividad	98.46	89.23	

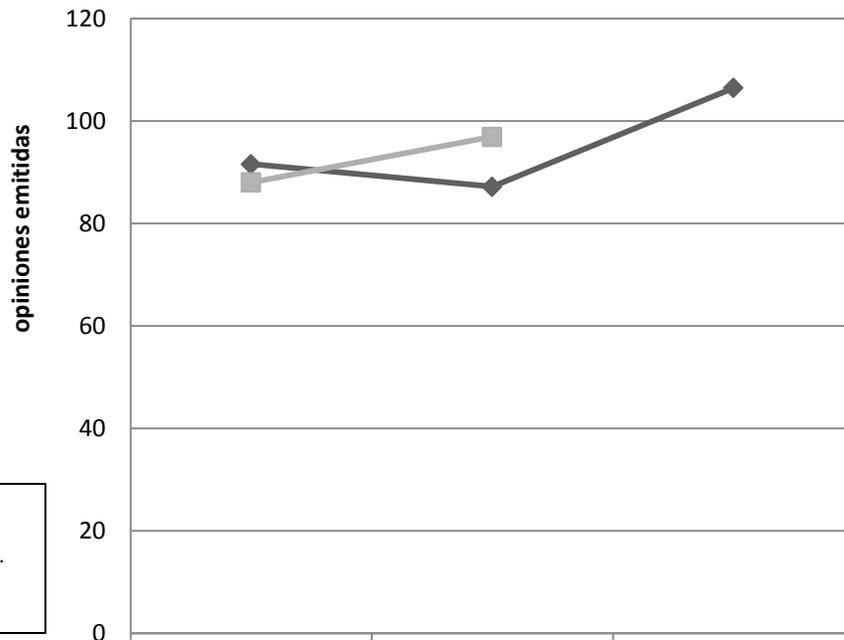
## Gustavo A. Madero



Índice de intensidad de registro de proyecto :  
1ra alta, 2da baja y 3ra sube (V).

◆ Promedio de participación  
■ Grado de efectividad

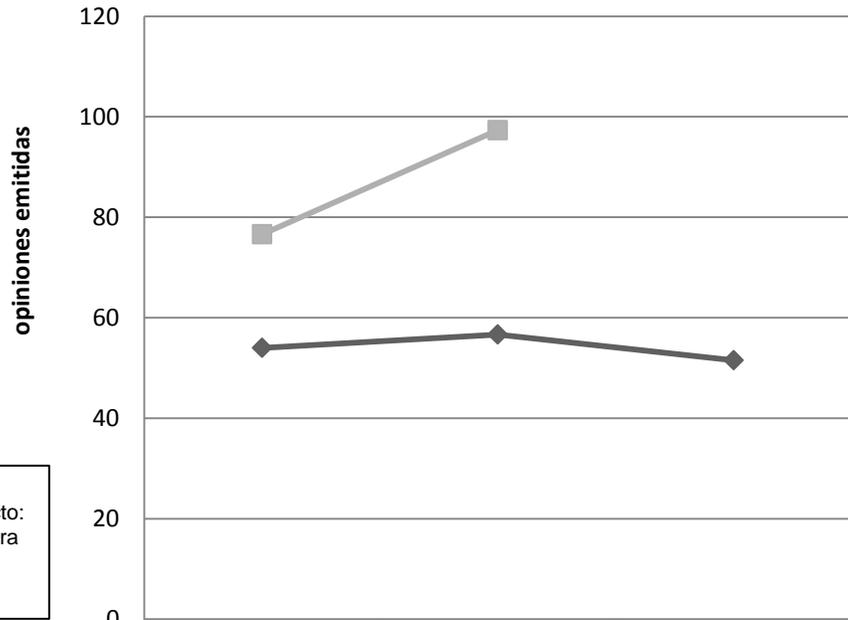
## Iztapalapa



Índice de intensidad de registro de proyecto: 1ra alta, 2da baja y 3ra sube. (V).

◆ Promedio de participación  
■ Grado de efectividad

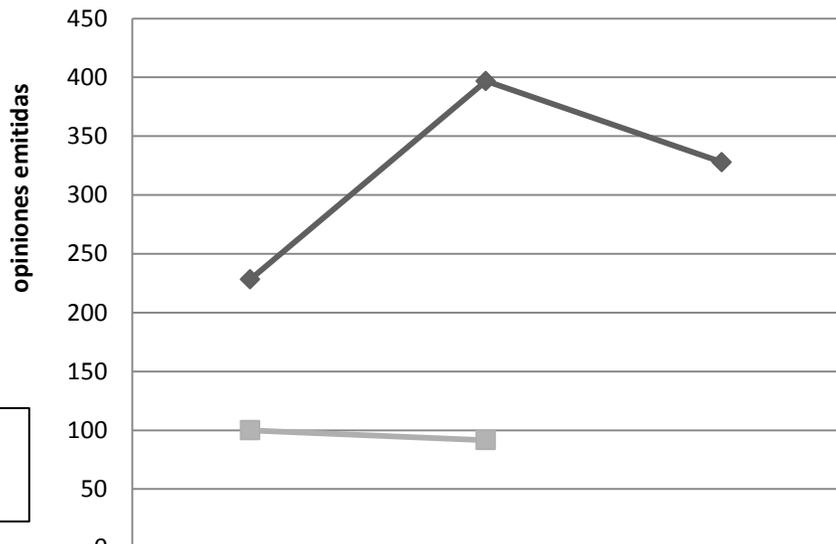
## Miguel Hidalgo



Índice de intensidad de registro de proyecto:  
1ra alta, 2da baja y 3ra sube (V).

	2011	2012	2013
◆ Promedio de participación	54	56.67105	51.54022
■ Grado de efectividad	76.62	97.36	

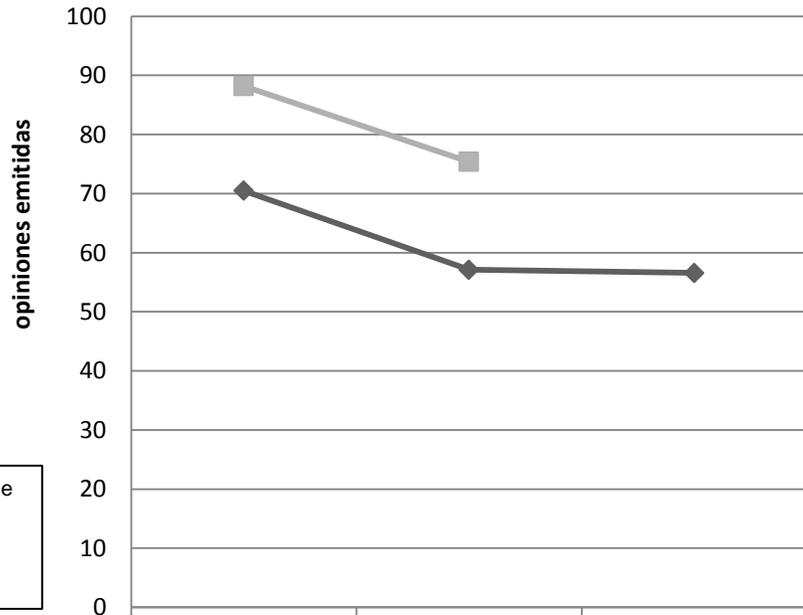
## Milpa Alta



Índice de intensidad de registro de proyectos:  
estable.

	2011	2012	2013
◆ Promedio de participación	228.1666	396.8333	327.8333
■ Grado de efectividad	100	91.6	

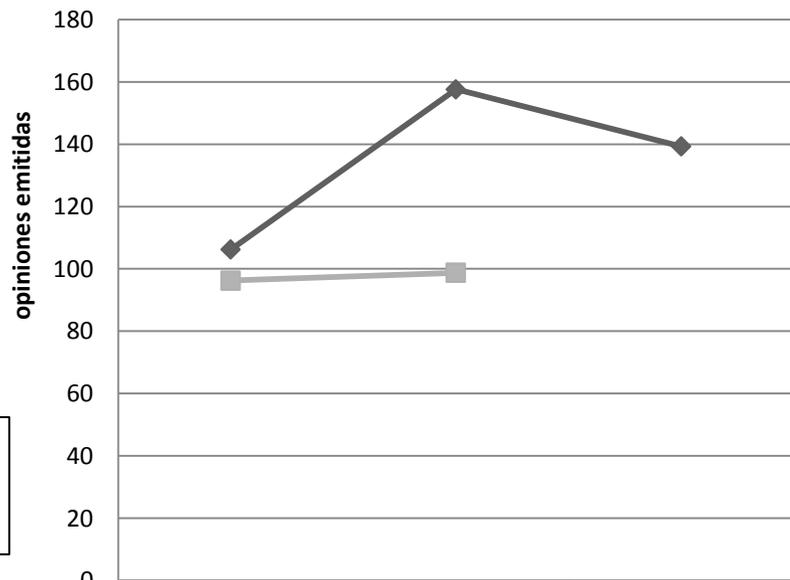
## Tlalpan



Índice de intensidad de registro de proyectos con tendencia descendente

	2011	2012	2013
◆ Promedio de participación	70.4831	57.10937	56.5797
■ Grado de efectividad	88.2	75.38	

## Venustiano Carranza



Índice de intensidad de registro de proyectos: 1ra alta, 2da baja y 3ra sube (V).

	2011	2012	2013
◆ Promedio de participación	106.175	157.5875	139.275
■ Grado de efectividad	96.25	98.75	