



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

## FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

“Análisis comparativo entre la experiencia de  
Presupuesto Participativo en las ciudades de Porto  
Alegre y el Distrito Federal”

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS  
POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(Opción Ciencia Política)

**P R E S E N T A:**  
**SERGIO ORTEGA MARÍN**

DIRECTORA DE TESIS:

Dra. Marcela Bravo Ahuja

Ciudad Universitaria, 2014





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## Índice

1. Introducción.....	1
2.1 Componentes Teóricos.....	11
2.1 Democracia Deliberativa y Desarrollo Participativo .....	11
2.2 Participación Ciudadana Institucionalizada .....	18
2.3 Presupuesto Participativo.....	23
3.- La experiencia del Presupuesto Participativo en Porto Alegre .....	30
3.1. Breve panorama de Porto Alegre.....	30
3.2 Condiciones Previas.....	32
3.2.1 Condiciones Previas: Políticas .....	32
3.2.2 Condiciones Previas: Económicas.....	39
3.2.3 Condiciones Previas Sociales .....	42
3.3 Diseño Institucional. ....	50
3.3.1 Actores y Estructura de Participación .....	50
3.3.2 Proceso de Participación.....	53
3.3 Algunos resultados del Presupuesto Participativo. ....	58
4.- La experiencia del Presupuesto Participativo en el Distrito Federal .....	61
4.1. Breve Panorama del Distrito Federal .....	61
4.1 Condiciones Previas.....	63
4.1.2 Condiciones Previas: Políticas .....	63
4.1.2.1 Participación Ciudadana Institucionalizada.....	66
4.1.2.2 Hacia un Presupuesto Participativo: Tlalpan .....	76
4.1.2.3 El presupuesto Participativo en el DF.....	80
4.1.3 Condiciones Previas: Económicas.....	84
4.1.4 Condiciones Previas: Sociales. ....	93
4.2 Diseño Institucional .....	102
4.2.1 Análisis de la LPCDF 2010 .....	102
4.2.2 Actores y Estructura de Participación en el PP .....	104
4.2.3 Proceso de Participación.....	109
4.3 Resultados y reflexiones en torno al ejercicio de Presupuesto Participativo en el DF .....	115

5. Reflexiones, conclusiones y perspectivas en torno al PP en Porto Alegre y el DF.....	119
6. Bibliografía .....	128

## 1. Introducción.

El concepto de ciudadanía definido por T. H. Marshall (1998) identificaba ya con precisión que ésta debía irse construyendo de manera paulatina. A la garantía y protección estatal de los derechos políticos (la capacidad de participar en el poder político) continuó la de los derechos cívicos (libertades), teniendo como última asignatura pendiente la defensa de los derechos sociales (un bienestar material mínimo). El modelo descrito por Marshall encontró su punto máximo con el llamado “Estado Benefactor”, el gran leviatán que se erigió como el único actor capaz de conducir e impulsar los diversos procesos políticos, económicos y sociales de una comunidad en general. Pronto se volvió evidente las consecuencias indeseables acarreadas por este arreglo, entre las que destacaron la pasividad social creada y una suerte de dependencia generada por parte de la ciudadanía hacia el Estado.

Una ilustrativa muestra de esta situación puede hallarse en la estrategia que los Estados Latinoamericanos han delineado para paliar la exclusión social. Esta ha atravesado por la implementación de diversos programas y políticas sociales<sup>1</sup>, sin embargo, estos mecanismos han respondido a un esquema fundamentalmente acotado: se ha enfatizado el rol del actor privado, y los criterios de mercado en la organización y provisión de servicios sociales (Sottoli, 2002); simultáneamente, las políticas sociales presentan una debilidad intrínseca al manifestar un carácter asistencialista-paternalista, mediante el cual han condicionado los apoyos a los beneficiarios sí y sólo sí apoyan al partido político en el poder. Este uso electorero de la política social, ha contribuido muy poco a erradicar los desbalances sociales presentes en la región, y lo que es más, ha mermado de sobre manera la práctica correcta de los propios derechos políticos y civiles.

Como salta a la vista la relevancia que el Estado ha asumido en Latinoamérica, ha derivado en la explícita intención de opacar e inhibir cualquier expresión que le sea ajena y que escape de sus mecanismos tradicionales de articulación. Sin embargo, la crisis presentada en toda esta región hacia mediados de la década de los setenta, y con mayor énfasis en la de los ochenta, en donde cuestiones políticas (como lo es el autoritarismo y el despotismo oligárquico-militar) confluyeron con otras de índole económicas (agotamiento del modelo agro-exportador y el escaso éxito del modelo de sustitución de importaciones) tuvieron

---

<sup>1</sup> Al respecto Susana Sottoli nos ofrece un panorama ampliamente ilustrativo en: “La política social en América Latina: Diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas”. (2002); adicionalmente puede consultarse Política social y democracia: un "nuevo" paradigma. (Uharte Pozas, 2005)

como corolario la necesidad de incluir en el tablero político a nuevos agentes, siendo la ciudadanía uno de ellos.

Así, la inclusión de la ciudadanía y su participación en la definición de la agenda política adquiere una renovada relevancia, toda vez, que su introducción es capaz de generar políticas públicas que, por un lado, impacten sobre los problemas más acuciantes entre la sociedad, y, por otro, otorguen un alto margen de legitimidad a los agentes gubernamentales que las llevan acabo. Esto, en última instancia, significa que el ciudadano dejará de ser un simple receptor pasivo de las dádivas estatales, adquiriendo un nuevo grado de responsabilidad y fomentando la generación de un Estado más democrático y eficiente.

De esta forma, surge la necesidad de reformular y redefinir el sentido y la intensidad que las políticas públicas deben presentar. Se debe buscar un modelo de política que privilegie la inclusión de la sociedad civil en la formulación de soluciones, para así superar el marasmo que significa el control administrativo centralizado, focalizado y temporal.

El valor de la inclusión de la participación ciudadana (en adelante PC) ha sido ya claramente reseñado. Kliksberg (2007) apunta que un esquema fundamental, aunque todavía tangencialmente explorado, para combatir las desigualdades sociales pasa por el papel protagónico que debe asumir la PC, al convertirse en un elemento indispensable para que las sociedades alcancen un arreglo más justo, y se sienten condiciones políticamente más equitativas. La PC, siguiendo esta línea, es capaz de generar círculos virtuosos en los cuales a mayor intensidad de participación, serán gestadas políticas públicas más sensibles, combatiendo nocivos lastres como la corrupción -al existir una evaluación gubernamental constante-, y todo ello implicará más oportunidades para los más pobres, que a su vez empoderados tendrán mejores condiciones para participar.

A partir de lo descrito, la problemática orbita en torno a de qué forma es posible construir una gobernabilidad genuinamente democrática, que sea capaz de superar las limitaciones impuestas por el modelo de democracia representativa y los diversos malestares y promesas incumplidas que esta acarrea. Es decir, qué tipo de mecanismos son los idóneos para que la PC adquiriera un rol relevante dentro de la vida política de una comunidad. En este tenor, la inclusión de la ciudadanía en el diseño, implementación y control de las políticas públicas significa, en sentido estricto, la redefinición del modelo de democracia procedimental-representativa, al asociarlo con el de democracia deliberativa, ya que esto permitiría la creación de una nueva y ampliada esfera pública, en donde las responsabilidades y obligaciones tradicionales -tanto de la ciudadanía como

del Estado- sean reorientadas, originando políticas públicas más coherentes y de mayor impacto social. (Fleury, 2005)

Continuando con esta línea argumentativa, nos es posible encontrar un ejemplo particularmente interesante en el caso brasileño y el arquetipo de políticas públicas que ha implementado. Sobre el tema Hevia de la Jara (2011) menciona:

“Luego de una larga dictadura en la década de 1970 y procesos de movilización por elecciones directas, en 1988 se promulgó una nueva constitución, denominada la "Constitución ciudadana", que sentó las bases para una nueva generación de políticas públicas fundamentadas en la protección universal de derechos, la descentralización, la participación ciudadana y el control social. Gracias a este marco legal, y con procesos innovadores, en Brasil se han articulado diferentes políticas públicas con el objetivo de proteger y ampliar una serie de derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, siempre desde el paradigma de la universalidad. Dentro de los derechos sociales, la constitución de Brasil obliga al Estado a proteger derechos de seguridad social, que integran acciones de salud, el sistema de pensiones y la asistencia social por medio de una política que guarde los principios de universalidad de acceso, federalismo, participación y control social, y de rectoría del Estado.”

De esta forma, y siguiendo con las favorecedoras aportaciones provenientes de Brasil, nos centraremos en un mecanismo conocido como Presupuesto Participativo (PP) y que tiene su génesis en la ciudad de Porto Alegre.

En sentido amplio el PP hace referencia a un proceso mediante el cual los ciudadanos pueden contribuir en la toma de decisiones acerca del presupuesto gubernamental. Como características generales, el PP enfatiza: un proceso que está abierto a cualquier individuo que desee participar, combina democracia participativa y representativa, implica deliberación (no sólo consulta), busca la redistribución, y se autorregula, en la medida en que los participantes ayudan a definir las reglas que rigen el proceso. (Goldfrank, 2006: 4).

Una definición más acabada de lo referido al PP es dada por Ubiratan de Souza, -citado en (Bou Geli y Virgili Bonet, 2008)- en donde se alude que:

“El Presupuesto participativo es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública. El Presupuesto participativo combina la democracia directa con la democracia representativa, una conquista a ser preservada y calificada”.

Como salta a la vista, el PP enfatiza enfoques de democracia participativa, sin que esto excluya o soslaye los canales tradicionales de la representación; se enfoca también en la deliberación directa, y tiene como principal incentivo para el involucramiento ciudadano el manejo de recursos públicos para verlos transformados en obras urbanas que beneficien a la comunidad. Es, desde esta perspectiva, un mecanismo cuya gran contribución es haber ideado un sistema doble de participación-representación, en donde la sociedad está posibilitada para trabajar coordinada con los órganos gubernamentales, asumiendo asimismo la responsabilidad de gestionar -de manera conjunta- el erario público, manteniendo el control del tipo de inversiones que se realizarán y evaluando constantemente la eficiencia estatal.

De esta forma el PP ha terminado desarrollándose en ciudades de todo tamaño y disímiles contextos. Su fórmula exitosa en el combate a la desigualdad y la exclusión de oportunidades (como los resultados de Porto Alegre lo corroboran) lo ha llevado a ser traslapado a buena parte de nuestro continente.

México también forma parte integrante de este grupo. Las experiencias de presupuesto participativo han sido implementadas en diferentes latitudes (Durango, Michoacán, Estado de México) pero sólo en el DF<sup>2</sup> han sido reconocidas de manera legal y trascendido meros ejercicios administrativos sin carácter vinculante. Sería en el año de 2010 cuando la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF) instalaría el ejercicio como una práctica obligatoria para las 16 delegaciones administrativas de la capital. Para el siguiente año se realizaría la primera elección de PP, de acuerdo con el esquema y las normas previamente diseñadas.

Así, surge una interrogante fundamental ¿es posible alcanzar en el DF los plausibles logros que el PP generó en Porto Alegre? En este sentido, y conforme la literatura lo confirma, es de resaltarse que en la ciudad brasileña el PP fue capaz, no únicamente, de combatir con relativo éxito los índices de marginalidad y exclusión padecidos por la ciudad, igualmente sentó las bases para que los ciudadanos conocieran la compleja dinámica propia de aprovechar oportunamente los recursos municipales e invertirlos en las políticas públicas necesarias.

De esta forma, se entenderá y demostrará que la experiencia de PP en Porto Alegre es especialmente provechosa, y se indagará si su traslado hacia la capital de nuestro país respondió al objetivo explícito de alcanzar los logros antes reseñados del caso brasileño, o bien si atiende a causas mucho menos

---

<sup>2</sup> Al respecto es importante mencionar que desde 2001 el ejercicio de PP fue implementado en las Delegaciones de Tlalpan y Cuauhtémoc, años antes de que fuera formalmente reconocido por la LPCDF



halagüeñas y se enclava, por el contrario, dentro de las vicisitudes propias del ejercicio político local. Es decir, el PP bajo el esquema en el que es presentado en la capital, ¿crea las condiciones suficientes para que el ciudadano adquiera un rol relevante en la planeación urbana, convirtiéndolo así en un actor relevante del ejercicio público?

El argumento aquí presentado, se sustenta en dos lógicas: En primera instancia se demostrará los resultados efectivos, positivos y cuantificables generados al incluir a la participación ciudadana en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Para la comprobación de esta tesis se apelará al caso de la ciudad de Porto Alegre y los balances ahí presentados. En segundo lugar, se plasmará una perspectiva comparada sobre el ejercicio del propio Presupuesto Participativo entre el caso de la Ciudad de Porto Alegre en Brasil y la del Distrito Federal en México, esto permitirá observar algunas limitaciones, restricciones y candados que la propia participación recibe en esta última ciudad, lo que la condena a éxitos mínimos y, por tanto, a una limitada perdurabilidad.

Como se mencionó, la realización de este ejercicio se conformará por una investigación de carácter comparativo que partirá del esquema sugerido por Goldfrank (2006:5-7) en donde, mediante la consideración de diversos indicadores intenta evaluar y explicar el éxito o fracaso de los distintos experimentos de PP. Importante es mencionar que, si bien se recupera el estudio de Goldfrank, no se atienden con puntualidad a cada uno de los factores que señala, empleándose más bien su modelo de análisis general a manera de construir un estudio comparativo mucho más dinámico y condensador<sup>3</sup>.

De esta forma, la metodología aquí propuesta es un estudio comparativo que intenta enfatizar dos elementos especialmente relevantes que determinan los alcances de la política de PP: las condiciones previas (favorables o no) que deben existir en el contexto local; estas serán agrupadas en tres grupos: escenario político, económico y social.

En segunda instancia se hará alusión al diseño institucional mediante el cual el Presupuesto Participativo quedará referido. A continuación se desarrolla con mayor puntualidad este esquema de análisis.

---

<sup>3</sup> Una explicación más detallada sobre esta cuestión puede ser vista en el segundo capítulo, en el segmento dedicado a la definición teórica del PP y del método para su estudio y comparación.

## 1. Condiciones previas

- A. Políticas. Dentro de este grupo serán incluidos elementos como la voluntad política del partido involucrado y encargado de llevar a cabo el PP, que deberá estar comprometido ideológicamente con la apertura de canales que permitan la participación ciudadana con miras a compartir la toma de decisiones. También se hará referencia a la descentralización política, entendiendo a esta como la capacidad operativa que tienen los gobiernos locales de actuar, condición indispensable para que objetivos como la democracia participativa se efectúe a cabalidad.
- B. Económicas. Este punto se referirá especialmente a la cantidad de fondos con los que cuentan los gobiernos municipales, que permitirán o condicionarán la ejecución de los proyectos públicos y los programas sociales seleccionados por el PP.
- C. Sociales. Referido fundamentalmente al concepto conocido como *capital social*, y que hace alusión a las asociaciones civiles y diversos vínculos existentes en la comunidad local, que estén dispuestos a participar en los asuntos municipales. En este punto se abordará también la capacidad que esos actores tienen para incidir en los asuntos públicos locales y la lógica y mecanismos mediante los cuales pueden hacerlo.

## 2. Diseño institucional

- Esta categoría abordará fundamentalmente las leyes existentes en materia de PP, que deberán permitir e incentivar la participación ciudadana en cuanto a las decisiones presupuestarias. Elementos importantes a considerar son la existencia de criterios perfectamente claros para asignar recursos en los barrios; igualmente la información presupuestaria debe estar disponible y accesible para el público en general a todo momento. Asimismo la deliberación de los participantes deberá ser con discusiones directas y estos deben contar con poder de decisión en el proceso del presupuesto, o al menos poder priorizar las inversiones a realizar. Por último, debe existir una supervisión centralizada de la autoridad, quien deberá estar directamente involucrada en la coordinación del proceso de PP.

Una vez reseñado el marco metodológico que guiará a la investigación, se vuelve indispensable realizar una serie de precisiones<sup>4</sup>. Como fue asentado, un

---

<sup>4</sup> La puntualización que aquí se detalla se refiere exclusivamente al bloque comparativo referido a "Condiciones Previas". Las características de diseño institucional, abordarán directamente material jurídico,

componente de análisis absolutamente relevante para determinar los alcances que adquirirá el PP queda determinado por las condiciones previas en las cuales surge. Al respecto se partirá de una distinción relevante. El PP en la ciudad de Porto Alegre cuenta ya con varios años de aplicación. Existe, por tanto, una cantidad relevante de información y datos sistematizados que permiten recopilar y formar una perspectiva amplia de los elementos decisivos que intervinieron en el devenir exitoso del PP. El caso del DF es distinto. Se trata de una política de reciente implementación (a nivel de toda la ciudad ya que como fue mencionado existen algunas experiencias aisladas en tres delegaciones) por lo que la información a considerar será distinta. Entendiendo, y volviendo a remarcar, que el PP se trata de un mecanismo que -además de los beneficios de redistribución material que acarrea- busca brindarle al ciudadano un rol relevante en la esfera pública, se rastreará (por lo que refiere a la sección de Antecedentes Políticos) los diversos experimentos que en materia de participación ciudadana se han llevado a cabo en el DF. A través de ellos será posible observar el tipo de participación que tradicionalmente se le ha buscado dar al ciudadano y se indagará, en consecuencia, los alcances que el PP tendrá al tratarse de una política pública más relacionada con la participación ciudadana institucionalizada.

En los Antecedentes Políticos del DF, en un esfuerzo más por construir adecuadamente una visión global del contexto en el cual surge el PP en la ciudad, se abordará la experiencia del PP que fue llevado a cabo en la delegación de Tlalpan, ello nos permitirá observar los obstáculos con los que se tuvo que enfrentar y las causas que lo llevaron, a la postre, a desaparecer. Por último se realiza una breve revisión de la coyuntura (legislativa, especialmente) en la cual el PP es aprobado como una política para ser llevada a cabo en toda el DF. Esto nos llevará a observar cuáles fueron las razones y motivaciones que llevaron al PRD a implementarlo, pero también las contradicciones que desde su origen mismo tuvo y que fueron señalados por los partidos opositores, así como por las incongruencias que el mecanismo tiene cuando se le ve desde una perspectiva más amplia (relacionándolo con otros ordenamientos jurídicos relativos a la planeación urbana)

Esta lógica imperará también para lo referente a Antecedentes Económicos y Sociales: ante la ausencia de investigaciones y trabajos específicos que explícitamente aborden al PP en el DF, será reseñado de manera general las circunstancias que han imperado en la ciudad y la incidencia que estas tienen en lo respectivo al tema que aquí se investiga.

---

por lo que los elementos a considerar son mucho más directos, ajenos a las vicisitudes históricas de cada sociedad.

En síntesis, la investigación aquí presentada se articulará de la siguiente forma: El primer capítulo consistirá en una serie de conceptos relevantes que, convertidos en categoría de análisis, generarán un marco de referencia teórico-explicativo.

El segundo capítulo se introducirá ya en el estudio de caso, comenzando por reseñar las condiciones previas (políticas, económicas y sociales) y el diseño institucional (que contendrá los actores involucrados en el proceso, la estructura de participación, que lo articula, así como el proceso de participación que lo define) existente del PP en la Ciudad de Porto Alegre. Análogamente serán recuperadas las derivaciones y positivas secuelas del PP en la ciudad brasileña, enfatizando las convenientes implicaciones de la inclusión ciudadana en la definición de la política en cuestión.

Para el capítulo siguiente se abordará el caso del DF. Se continuará con la recuperación de las condiciones previas empero, como se mencionó en líneas precedentes, serán añadidos nuevos elementos. En el segmento dedicado a los antecedentes políticos de la ciudad se indagará en torno a las diferentes figuras de participación ciudadana; será reseñado el caso de Tlalpan y la experiencia de PP ahí llevado a cabo; y, por último, será recuperado el proceso legislativo que dio origen a la institucionalización del PP. A esta dimensión se añadirá los antecedentes económicos de la ciudad, en donde se señalará la dependencia existente hacia el nivel federal, por lo que hace a la cuestión hacendaria, y se enfatizará también en torno a la precariedad material existente en el nivel más local (gobiernos delegacionales). Las condiciones previas de orden social se enfocan a la descripción de la sociedad y el tipo de impacto que ha tenido en materia política, pudiéndose apreciar la gran sombra que el Estado siempre ha ceñido sobre la propia sociedad.

Los elementos conceptuales que integrarán la sección destinada al Diseño Institucional serán, además de los actores y estructura de Participación, así como el proceso de participación que implica el PP, un análisis y reflexión en torno a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF), a manera de dimensionar –en forma amplia- el ordenamiento que rige a la política en cuestión y que, por tanto, determina y condiciona los resultados y alcances que seguramente alcanzará. Se añade también una recuperación de los efectos, logros y salvedades que el PP ha tenido, buscando interpretar los mismos y dotarles de una lógica explicativa de estas consecuencias.

El capítulo final se adentra a las conclusiones arrojadas por esta investigación. Las mismas demuestran, por un lado, las positivas consecuencias acarreadas de la inclusión de la ciudadanía en la definición, ejecución, control y seguimiento de las

políticas públicas, en específico para el caso del Porto Alegre. Correlativamente se detallan las divergencias entre ambas experiencias de PP, remarcando aquellas circunstancias cuyo impacto específico genera consecuencias altamente diferenciadas.

Así, el esfuerzo que este trabajo delinea, consiste entonces en recuperar la información existente sobre PP en Porto Alegre que revela la importancia y éxito que la práctica ha tenido y las razones por las cuales el mismo se produjo; después, y mediante la descripción de un conjunto de características (políticas, económicas y sociales) existentes en el DF, que además se ven reflejadas en el diseño jurídico que rige al PP, se bosqueja la marcada diferencia existente entre ambas experiencias, diferencia que a su vez augura un destino bien distinto en el DF.

Las conclusiones de este quehacer académico apuntan a que la existencia de una lógica autoritaria y vertical en el DF, enmarcan al PP dentro de los tibios esfuerzos que han sido realizados por consolidar a una ciudadanía fuerte, capaz de asumir un papel de mayor protagonismo político. A esto se le suma que la propia ciudadanía prefiere arreglos directos con el gobierno o los partidos políticos que atiendan a sus necesidades más inmediatas, a asumir mayor relevancia en la esfera pública. Esto significa, a la postre, que la perpetuación de sus condiciones de vulnerabilidad a largo plazo permanezcan, lo que se continua traduciendo en un botín político cautivo deseable, que ha sido aprovechado por igual por el partido hegemónico (PRI), como el llamado de izquierda que en años recientes ha gobernado en la ciudad (PRD). Como podrá observarse, el caso brasileño es diferente y tanto los partidos políticos como la propia ciudadanía por razones históricas específicas (desde luego no mejores ni peores, sólo distintas) permitieron el arraigo del PP.

La comparación nos permite también aventurarnos a la realización de un pronóstico fatalista, que versa en torno al futuro del PP en el DF. La importancia, calidad y trascendencia que la Participación Ciudadana institucionalizada ha tenido en la ciudad, el agobiante contexto económico con el cual los gobiernos delegacionales deben lidiar, el diseño institucional amplio y vago que el PP presenta, así como los magros resultados que en los tres ejercicios ha presentado, apuntan a que su existencia podría ser bastante breve, y por tanto sería incapaz de reproducir los destacables resultados que en Porto Alegre ha alcanzado.

Previo al inicio de esta investigación deseo manifestar mi agradecimiento a todas las personas involucradas en este complejo proceso que significó el estudio de mi licenciatura.

A mi padre, quien creyó y confió en mí incluso antes que yo mismo lo hiciera. Nada de esto habría sido posible sin el riesgo compartido que tomamos al iniciar esta aventura.

A mi madre y mi abuela, quienes han sido siempre la dosis de sensatez que mi impaciente e impulsivo carácter necesita. Su inagotable cariño y consejos precisos son y serán siempre fundamentales en mi vida.

A mis hermanas: mis amigas, mis cómplices, mis jueces, y muchas de las veces mi ejemplo a seguir.

A mis amigos en Puebla y el DF. Los primeros me ayudaron a no olvidar nunca de dónde vengo para tener muy en claro a dónde voy. Los segundos se volvieron una especie de familia adoptiva en esta ciudad en donde todo era nuevo para mí.

A todos aquellos que voluntaria o involuntariamente recorrieron conmigo este camino. Su influencia en distintos niveles y diferentes intensidades siempre me acompañará.

*Ciudad Universitaria, Agosto 2014.*

## **2.1 Componentes Teóricos**

A continuación serán abordados cuatro conceptos cuya implicación como ejes rectores de la investigación será cardinal. A través de ellos será posible construir un modelo teórico que permita vislumbrar el tipo de democracia existente en un espacio determinado, toda vez que la definición que de democracia se haga condicionará, a su vez, el tipo y la intensidad de participación ciudadana que sea lícito esperar. En este sentido se vuelve también relevante definir qué será entendido por participación ciudadana, así como las formas en que ésta debe presentarse para gozar de genuino impacto sobre la sociedad. Por último será presentada una definición mínima de presupuesto participativo, mediante la cual se esté en condiciones de conocer de manera general el tema a abordar; simultáneamente serán presentadas una serie de variables a considerar, y también la metodología a emplear para el ejercicio comparativo aquí expuesto.

## **2.1 Democracia Deliberativa y Desarrollo Participativo**

La amplia utilización que sobre el concepto de <<democracia>> se hace actualmente pasa por alto, las más de las veces, la heterogeneidad que la propia noción implica. Es decir, analizar y definir a la democracia conlleva a su vez la necesidad de reseñar los actores que intervienen, los mecanismos mediante los cuales lo hacen, el proceso a través del cual son adoptadas las decisiones y la naturaleza que caracterizará a estas resoluciones. Así, podemos hablar de diferentes formas de democracia, en función de los elementos que convergen en su definición, generando después un marco de referencia que nos permita conocer de cerca por qué es deseable la implicación ciudadana y cómo ésta se puede presentar.

Atendiendo al estudio de Salazar (2004) serán definidas tres teorías o modelos de democracia, las cuales son: el modelo elitista/económico, que tiene en Schumpeter su más importante representante; el modelo constitucional/sustantivo; y el modelo de democracia deliberativa, prestando especial atención a éste último dado que se convertirá en el prisma que nos permita dimensionar de mejor forma la necesidad de insertar la participación en la definición de una agenda política.

Continuando con Salazar (Op. Cit.), éste refiere que, de manera genérica, las tres teorías democráticas contemplan por igual algunos elementos refiriendo: “La democracia es la forma de gobierno en la que el número más amplio posible de individuos adultos de la colectividad (los ciudadanos) participa libremente en la adopción de las decisiones colectivas a través de procedimientos preestablecidos como la regla de mayoría.”



Como puede observarse la enunciación presentada contempla una serie de componentes meramente procedimentales de la democracia, es decir, atiende a la cuestión de *quién participa y cómo participa*; no obstante, la polémica en torno al tema de la democracia, se concentra en el tipo y contenido de las decisiones que son adoptadas. Esta cuestión es fundamental, ya que en ella recae justamente la divergencia en cuanto a la teorización de la democracia, brindándosele diferente peso y magnitud a la participación del ciudadano en las decisiones que son adoptadas por la colectividad, en virtud del tipo de democracia que sea asumida.

De esta forma comencemos por analizar de manera esquemática el modelo elitista/económico. Esta teoría parte del análisis de Shumpeter, haciendo notar que el proceso democrático está conformado por individuos que poseen intereses egoístas, incapaces de coordinarse para tomar decisiones importantes para la colectividad.

Suele ser señalado como un modelo “realista”, ya que busca describir las vicisitudes de la democracia tal y como se presentan en la práctica. Apunta que la democracia no es más que un método de competencia electoral para la formación del gobierno. La ciudadanía, de acuerdo con este modelo, tiene mínimas posibilidades de influir en los resultados gubernamentales y su acción se limita al acto de votar. De esta forma, lo verdaderamente importante del proceso democrático, es la selección del líder o representante que será capaz de articular los dispares y muchas veces irreconciliables intereses presentes en la sociedad. Así, la democracia se reduce a un conjunto de procedimientos para adoptar decisiones, dejando en un peldaño muy relegado la cuestión del número de individuos que intervendrán y cómo lo harán en la construcción de esta decisión (Salazar, Op.Cit. : 47-48) (Vidal de la Rosa, 2010)

El segundo modelo a analizar es el conocido como democracia constitucional/sustantiva, que menciona que el ideal democrático y el ideal constitucional se encuentran íntimamente relacionados, a partir de la noción de que los derechos fundamentales (civiles, políticos y sociales) se convierten en piedra angular (o en una parte sustantiva) de la práctica democrática. De acuerdo con Salazar (Op. Cit: 51) la debilidad de esta teoría radica en que:

“(…) sus tesis implican que los asuntos relacionados con las cuestiones fundamentales de las personas queden, por así decirlo, congelados en la constitución. De hecho promueven que el documento constitucional sea inmodificable en algunas materias y dejan en las manos de los jueves constitucionales todas las decisiones relacionadas con los Derechos Fundamentales”



La última teoría que aquí interesa investigar y sobre la que se abundará de forma más amplia es la de democracia deliberativa. Este modelo señala que lo verdaderamente relevante del juego democrático es el proceso de discusión y argumentación, entre individuos libres e iguales, que permite la toma de decisiones correctas que impacten de manera positiva en la comunidad política. Esta primera aproximación pone de manifiesto que, antes que la construcción de reglas, procedimientos e instituciones para la competencia electoral, es necesario que la democracia dé paso a la argumentación y el razonamiento, ya que estos elementos son capaces de producir, a su vez, normas mucho más racionales y legítimas. (Monsiváis Carrillo, 2006:294-295 )

Robles (2011)<sup>5</sup>, por su parte apunta que, el proceso deliberativo implica la recuperación de una ciudadanía más activa y vinculada a la esfera política. Por tanto, la democracia deliberativa hace el énfasis en aspectos más cualitativos (razonabilidad, discusión) y no tanto en los cuantitativos de la participación política. De esta forma, el supuesto más relevante de la democracia deliberativa es la inclusión ciudadana en la toma de decisiones; dicho de otra forma, la toma colectiva de decisiones con la participación de todos los ciudadanos que han de ser afectados por esta disposición, es fundamental en el proceso democrático:

“La democracia deliberativa se estructura, así, como un mecanismo de decisión colectiva útil para complementar y mejorar las instituciones tradicionales de la democracia. La deliberación permite racionalizar determinados ámbitos de decisión política mediante una implicación más fuerte de la ciudadanía. Para ello, como hemos mencionado, se hace necesario pensar en un modelo de ciudadano que privilegie el intercambio razonado de argumentos pero sin renunciar a la individualidad de sus preferencias.”

El proceso deliberativo significa también balances positivos al momento de la construcción de las instituciones que regularan la vida comunitaria. Siguiendo con Monsiváis Carrillo (Op. Cit) la democracia deliberativa no se limita exclusivamente a la discusión, la negociación o la construcción de mayorías, se convierte también en un proceso capaz de crear legitimidad en las decisiones adoptadas, toda vez que éstas son tomadas en un contexto de igualdad formal y sustantiva entre los participantes del proceso deliberativo.

Tal como es posible advertir, existen una serie de requisitos fundamentales para que la democracia deliberativa pueda ser adecuadamente implementada. Entre estos debe mencionarse la imperiosa necesidad de que, quienes intervengan en el

---

<sup>5</sup> Al tratarse de una teoría más de democracia, la teoría deliberativa no queda exenta de críticas. Un ilustrativo trabajo sobre esta cuestión, así como respuestas bien cimentadas hacia los posibles problemas de la democracia deliberativa puede ser visto en la investigación de Robles, 2011.

proceso, sean individuos a los cuales se les brinde un trato de absoluta libertad e igualdad; este último elemento es particularmente importante, ya que cualquier actor que participe en la deliberación debe dar por hecho que recibirá el mismo trato que aquel otro que posea más recursos o poder, es decir, se debe albergar la posibilidad real de que todas y cada una de las opiniones de los ciudadanos recibirá un mismo trato e importancia y tendrá las mismas posibilidades de incidir en la decisión final del proceso.

Así, Moreno (2005) esquematiza las condiciones que harán posible una mejor deliberación, las cuales serán: lograr una participación plena, un flujo de información adecuado, la conformación de foros idóneos para la discusión y la formación de la opinión pública. Adicionalmente añade que la estructura comunicativa es la que permite que los temas más relevantes y los mejores argumentos lleguen a la palestra política haciendo que las razones más racionales y justas sean adoptadas

A partir de lo reseñado es posible apreciar algunos aspectos relevantes de la democracia deliberativa. Sin embargo, siguiendo de cerca a Monsiváis Carrillo (Op. Cit) y Moreno (Op. Cit.) el verdadero éxito del proceso deliberativo no se ciñe exclusivamente a la construcción de mayorías o la generación de legitimación de las decisiones adoptadas, radica, en cambio, en que los participantes del proceso tengan suficientes razones para seguir participando en la deliberación que define las decisiones colectivas y la solución de problemáticas. Esto es, el principio mayoritario alcanzado en la teoría deliberativa tiene sentido en tanto en algún momento la propia deliberación pueda ser reabierto y, a través de la aportación de nuevos argumentos y discusiones, la minoría tenga una nueva posibilidad de convencer a la mayoría de la validez de sus posiciones. Así, en la democracia deliberativa ningún resultado es definitivo.

Una última cuestión a referir, son los ámbitos concretos y claramente definidos en donde tiene sentido llevar a cabo el proceso deliberativo. De acuerdo con Robles (Op. Cit.) este modelo democrático debe ser implementado en los niveles más locales e inmediatos (municipio, barrio) en donde la colectividad posee una visión más o menos homogénea de las circunstancias en las que se desenvuelven y los problemas de los cuales adolecen. Igualmente las discusiones deben llevarse a cabo avocándose a cuestiones concretas y acotadas que permitan llegar a resoluciones prácticas. Análogamente debe ser un proceso bien dirigido, en donde abunde la información y ésta sea accesible para cualquier individuo que desee intervenir en el proceso, para que así los ciudadanos estén capacitados para orientar de mejor forma sus opiniones.

Íntimamente ligado con los preceptos teóricos que la Democracia Deliberativa describe se encuentra el concepto conocido como Desarrollo Participativo, que abunda en torno la importancia de la inclusión de las mayorías -no únicamente en el proceso electoral, sino a lo largo de la construcción y desarrollo de tomas de decisiones públicas y elaboración de políticas y programas- para generar un *desarrollo* genuino y efectivo.

Al respecto, debe matizarse la configuración que de acuerdo con esta postura el concepto de desarrollo adquiere. Boutros-Ghali (2003: 10-13) estima al desarrollo desde una dimensión no ya limitada exclusivamente al aspecto económico, sino concatenada con variables de relevancia destacable, como lo son el conjunto de avances sociales, culturales, y en general todos los aspectos que conforman el desarrollo integral de cualquier individuo, y que se convierten en una meta a la cual las sociedades aspiran a llegar. La valía de esta visión radica en su carácter multidimensional, al asumir la problemática de la pobreza como un fenómeno complejo cuya solución no pasa únicamente por la satisfacción monetaria de los afectados sino de:

“Ayudar a la gente a salir de la pobreza y generar una dinámica de desarrollo exige no sólo la satisfacción de las necesidades ligadas directamente a la supervivencia, sino también del conjunto de necesidades en materia de salud, vivienda y educación. También supone el refuerzo de la capacidad personal y colectiva de participar e influir en las decisiones que afectan la vida de cada quien y de la sociedad.”

Es en este punto en donde se debe enfatizar, ya que el estudio de Boutros-Ghali concluye en torno al impacto positivo resultante de la combinación de democratización y desarrollo, es decir, la inserción de la participación ciudadana se convierte en una estrategia de medular importancia para que medidas implementadas para propiciar el desarrollo sean exitosas; simultáneamente los diversos mecanismos de índole económico diseñados para el combate a la pobreza sólo pueden consolidarse con el refuerzo de legitimidad que el velo democrático confiere. Así, esta línea teórica retoma el valor que tiene la participación de las comunidades -en su nivel más local- en la toma de decisiones para lograr un desarrollo más efectivo, ya que este impacto no se reflejara solamente en las mejorías de las condiciones materiales, sino de manera concurrente se transforma en una herramienta de voz y representación para las propias comunidades.

Una definición adicional del desarrollo participativo, es la dada por la unión europea, quien señala que éste implica el involucramiento de las sociedades en el diseño, contenido, y dirección de los programas o políticas que impactan en su

vida cotidiana. Los balances positivos generados de esta dinámica -como lo son que determinado programa cumpla con sus objetivos y produzca resultados sostenibles- se producen debido a la fina comprensión que de la problemática local se tiene y las capacidades con las que las comunidades saben de antemano que poseen para poderla resolver.

A pesar del halagüeño carácter que esta visión adquiere desde una descripción axiológica, un acercamiento de corte más empírico nos permite observar que esta postura no carece, desde luego, de dificultades e inconvenientes. Al respecto un reciente estudio publicado por el Banco Mundial (2012)<sup>6</sup> hace notar a su vez el conjunto de elementos y condicionantes existentes para que un proyecto de desarrollo participativo (estos es, de acuerdo a la investigación, buscar el desarrollo multidimensional desde la arena de participación social) sea exitoso. Entre los elementos relevantes menciona:

- Estructuras de proyecto modificadas para permitir la participación flexible a largo plazo.
- Diseño y evaluaciones de impacto fundadas en análisis políticos y sociales, además de análisis económicos.
- Adopción de sistemas claros de retroalimentación de los facilitadores, junto con esquemas participativos de recursos y seguimiento.
- La complejidad del desarrollo participativo requiere de una gran tolerancia a los reveses e incentivos claros para que los directores de proyectos informen cuando ese sea el caso. Una derrota es a veces la mejor manera de aprender qué funciona y qué no. Por tanto un ambiente receptivo al fracaso construye espacios para la innovación e incentiva la adopción de decisiones políticas diferentes.

Con lo mencionado, es lícito concluir que el precepto de Democracia Deliberativa, no apela sencillamente a una dimensión teórica lejana y descriptiva; se trata, en efecto, de una manera plural de comprender a la propia democracia y de un conjunto de prácticas cuyos resultados pueden generar resultados valiosos para todos los miembros involucrados. El matiz enriquecedor dado por el concepto de Desarrollo Participativo, nos permite, también, observar que los renglones económicos no son los únicos en los que se debe trabajar y reforzar, sino que un combate integral de las condiciones de precariedad sólo puede darse a través de programas de carácter multidimensionales, que no pasen por alto que su éxito seguro sólo puede lograrse con la inclusión de la comunidad en la definición de las

---

<sup>6</sup> Se hace referencia al trabajo: *Localizing development : does participation work?*. Mansuri y Rao, World Bank, 2012

propias políticas. Así, la deliberación ciudadana no es sólo un valor deseable, es un ejercicio capaz de producir resultados favorables y cuantificables.

## 2.2 Participación Ciudadana Institucionalizada

Pocos conceptos relacionados con la esfera política evocan reflexiones tan positivas como la participación ciudadana (PC), sin embargo -muy a pesar de esta carga valorativa- la participación del ciudadano y su incidencia en la toma de decisiones gubernamentales es una labor particularmente compleja, y su correcta aplicación se encuentra directamente vinculada a una serie de variables que pocas veces son consideradas, pese al rol condicionante que juegan.

Por principio, es fundamental dejar en claro una premisa que habrá de guiar el largo de esta investigación: La inclusión de la participación ciudadana se convierte hoy en un engranaje clave en la vida política, así como en un tema ineludible si de democracia consolidada se desea hablar.

Cierto es que la PC en ninguna forma constituye la panacea a las múltiples deficiencias que aquejan el desempeño político<sup>7</sup>, pero igual de cierto es también que el involucramiento activo de la ciudadanía en la toma de decisiones acarrea consigo balances positivos para todos los actores involucrados: los agentes en el gobierno pueden actuar con mayor holgura al contar con un alto nivel de legitimidad y gobernabilidad; a la par que la ciudadanía puede incidir de forma activa en la agenda pública y priorizar los problemas que genuinamente le aquejan. Así, la política referente a PC cobra especial relevancia cuando está capacitada para generar una serie de condiciones que permitan que la participación de los individuos en la vida política local no quede circunscrita a la emisión del voto y al ámbito de una democracia representativa que, aun cuando es un elemento toral de la democracia, no parece resultar hoy suficiente para la expresión de la amplia pluralidad de la sociedad. (Álvarez: 2006)

Pese a lo dicho, hablar de PC conlleva problemas inherentes. El primero y más complejo es no solo la forma en que debemos entender el propio concepto y diferenciarlo de otros tantos<sup>8</sup>, sino, fundamentalmente, los medios mediante los cuales se debe presentar y encauzar para gozar de efectividad. La PC, además de estar dirigida hacia la elección de representantes, debe manifestarse en la incidencia –de la propia ciudadanía- en las decisiones que el aparato gubernamental toma en nombre del grueso social.

---

<sup>7</sup> En forma generalizada, puede nombrarse como algunos de los síntomas más acuciantes que han motivado la inclusión de la ciudadanía en las decisiones gubernamentales, a: los altos márgenes de abstencionismo electoral; la desconfianza extendida por parte de la sociedad hacia las instituciones representativas; la corrupción, ineficiencia e impunidad presente y existente en los servidores públicos. (Casas, 2009: 60)

<sup>8</sup> Especialmente es importante diferenciar a la Participación Ciudadana de la participación política y la participación social. La política se refiere a los tradicionales canales de representación mediante los cuales el ciudadano interviene; la participación social alude a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales. (Cunill, 1991)

Por principio, tal como lo detalla Cunill (1997: 16-17) la PC puede tener como fundamento para su implementación uno de cuño político o bien económico. En este sentido, se resalta que la crisis del Estado sobrevenida en los regímenes capitalistas con democracias liberales puede ser entendido y analizado desde dos ópticas: si se trata de una crisis de representatividad (en tanto los funcionarios electos no velan efectivamente por los intereses de sus representados), o bien es una de eficacia estatal (haciendo notar a la PC como un mecanismo funcional que permitirá la optimización de los recursos públicos, y una forma de descargar sobre la sociedad civil acciones y responsabilidades otrora exclusivas de la Administración Pública); de este diagnóstico estribará el perfil que se le otorgará a la propia PC, ya sea un mecanismo que complemente los avatares tradicionales de participación política en las democracias liberales, o, en su caso, una herramienta útil en la estrategia de reducir el tamaño del aparato gubernamental a través de la transferencia directa de tareas públicas. No obstante lo anterior, ambos enfoques encuentran un significativo espacio de coincidencia: la construcción de una base democrática del funcionamiento de la Sociedad Civil.

Esta primera aproximación acerca de la PC, demuestra que, sea cuál sea la interpretación respecto a la crisis estatal, los actores de la sociedad civil y el propio Estado están posibilitados para funcionar de manera conjunta. Siguiendo con Cunill (1991)<sup>9</sup>, y adoptando su interpretación respecto al potencial que la PC guarda cuando ésta se presenta en los niveles de colaboración administrativa entre los actores antes mencionados, refiere:

“La participación ciudadana tiene sentido en tanto se justifica crear nuevos mecanismos para que la Administración conozca mejor las necesidades de sus administrados, obtenga la colaboración de estos en la ejecución de algunas tareas o bien, directamente, para que sustituya al Estado en la realización de determinadas funciones”

Lo anterior nos permite adentrarnos a los componentes necesarios para la existencia de efectiva PC en cualquier comunidad. Al respecto, dos son los elementos que deben subrayarse: la existencia de interés por parte la población civil por involucrarse en los asuntos públicos; y, seguido de ello, la voluntad de la autoridad por atender y promover la implicación ciudadana. (Casas, 2009: 66)

---

<sup>9</sup> Para Cunill (Op. Cit.: 50-51) la característica determinante, que permite distinguir con precisión la Participación Ciudadana de la política o la social, estriba en que la primera es una práctica social que implica la intervención expresa en una actividad pública. Esta intervención es especialmente relevante en tanto es portadora de intereses sociales (adicionales a los transmitidos por el sistema tradicional de mediación y articulación de necesidades que son los partidos políticos) lo que redundará en la construcción de nuevos cauces de relación entre la Sociedad Civil y el Estado. Por último, no debe perderse de vista que la PC en ningún sentido busca sustituir ni suprimir el sistema representativo, sino erigirse como un elemento coadyuvante de las actividades públicas.



Siguiendo con Casas (Op. Cit.: 65) para que la PC goce de repercusión efectiva en beneficio de los ciudadanos, se requiere que, adicional a la existencia de reconocimiento y aceptación por parte de la autoridad para tolerar las expresiones plurales de la sociedad civil, se presente la generación de compromisos públicos, formales y sancionables para las partes implicadas alrededor del proceso deliberativo. A estas condicionantes se les conocerá como participación ciudadana institucionalizada, que será definida por Ziccardi (2004: 249) como:

“Aquella reconocida en leyes y reglamentos de la ciudad, pero para que funcione no sólo debe incluir el diseño de los espacios y los instrumentos, sino unas reglas del juego basadas en el respeto mutuo de los actores”

Empero, cuando de participación ciudadana institucionalizada se habla, es preciso considerar los dos polos en la que ésta se puede hallar. Es decir, cuando la PC es promovida e institucionalizada por el Estado, ésta puede convertirse en una herramienta particularmente útil para corporativizar los intereses sociales, o bien en un componente esencial en la democratización de la vida pública. El resultado estriba no únicamente en las fuerzas y actores políticos que intervienen en el proceso, sino al diseño institucional creado y los resultados que es admisible esperar.

De esta forma, se desprende que hay dos obstáculos fundamentales que condicionaran el ejercicio y efectividad de la PC. Por un lado se encuentra los espacios o formas de participación existentes; del otro se hallarán los instrumentos de PC con los cuales la sociedad cuenta. Dicho análisis puede ser mejor explicado por las palabras de Cunill (1991: 58), quien afirma que las modalidades o formas que la PC adoptará varían substancialmente en función de:

-Los niveles y ámbitos en los que recaiga la participación. Estos pueden ser bien políticos, que son aquellos que se incluyen directamente en las actividades de gobierno, en tanto se participa en la elaboración de las opciones o decisiones de interés público; o de gestión pública, que es el nivel referido a la generación de bienes y servicios públicos y con las actividades apoyo a éstos

-El carácter de la intervención de los ciudadanos en las actividades y/o órganos públicos.

Welp y Schneider (2011: 57) esquematizan esta cuestión en tres formas, dependiendo de si la participación es activa (permita hacer propuestas) o reactiva (que sólo acepte o rechace iniciativas del gobierno) y según la ciudadanía u órganos ciudadanos puedan o no tomar decisiones vinculantes o consultivas:

1) *Instituciones de deliberación general*: foros o jurados ciudadanos, encuestas deliberativas, presupuestos participativos, encuentros para la definición de agenda o de planes de desarrollo territorial, etcétera. Estos mecanismos suelen convocar a



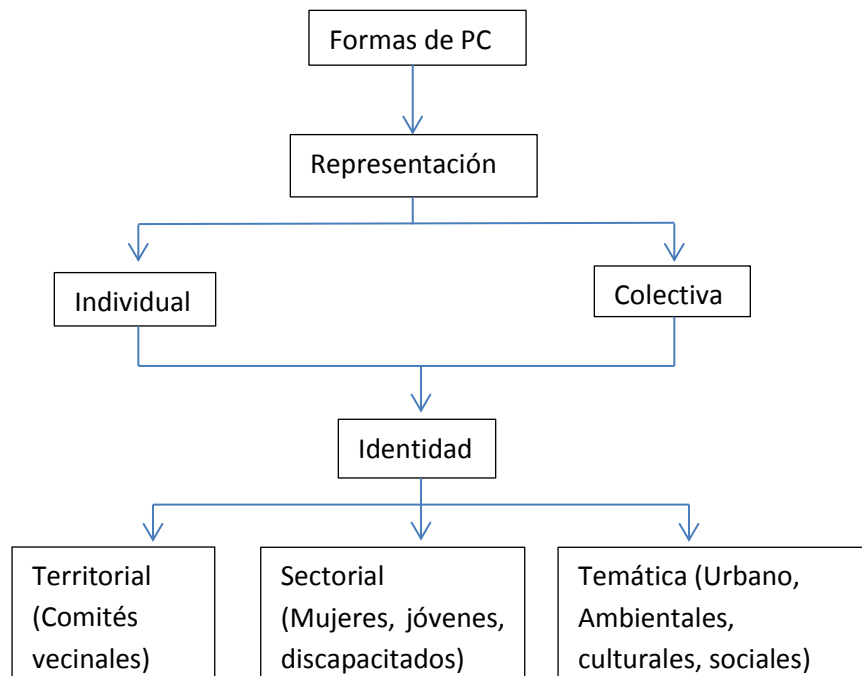
todos los ciudadanos y/o asociaciones de la sociedad civil (a menudo reunidos por distritos) para deliberar y, en algunos casos, tomar decisiones.

2) *Instituciones ciudadanas semi-representativas*: consejos vecinales, de estudiantes, de mujeres, de jóvenes, niños, tercera edad, etcétera. Los consejos difieren según sus representantes hayan sido electos por la ciudadanía o directamente nombrados por algún agente político (por el alcalde, ayuntamiento) asimismo, de acuerdo a sus competencias y al alcance de sus decisiones (pueden ser consultivas o vinculantes). Así, los consejos consultivos cuyos miembros son nombrados por el gobierno pueden conducir a procesos participativos altamente controlados; cuando son electos por la ciudadanía, abren nuevos espacios de poder. Como quiera que sea, su capacidad para tomar decisiones los conduce a ser espacios de legitimación de políticas públicas.

3) *Mecanismos de democracia directa (voto universal; puede ser consultivo o vinculante)*: se agrupan aquí los mecanismos de toma de decisiones por la ciudadanía directamente en las urnas. Éstos varían según el origen de la consulta (mandada por la Constitución, cartas orgánicas u otras leyes; convocada por el gobierno o activada por la ciudadanía) y de sus características (si permite proponer leyes y/o vetarlas, si las decisiones son vinculantes o no, etcétera.)

Para enriquecer la perspectiva reseñada, es importante también subrayar que los diferentes esquemas de representación ciudadana que sean implementados atenderán a dimensiones o ámbitos de la ciudad y la sociedad (identidades) claramente distinguibles. Ziccardi (Op. Cit.: 253) lo hace notar a través del siguiente esquema:

**Tabla 1. Formas de Participación Ciudadana**



Una última precisión a realizar, y toda vez que la participación ciudadana institucionalizada implica la existencia de los actores civiles y estatales, se desprende una variable adicional que se refiere al contexto político en el cual ésta participación se presenta. Volviendo con Welp y Schneider (Op. Cit.: 65-66), refieren que el contexto político alude al conjunto de dimensiones del entorno político que ofrecen incentivos para que una determinada acción se despligue. Distinguen entre sus elementos a la estructura institucional formal, el grado de concentración y centralización del poder, la capacidad de dar respuesta del sistema político a las demandas y las particularidades propias de la estructura social. Así, empleando como dimensiones de análisis elementos tales como la voluntad política<sup>10</sup>, grado de acceso al gobierno central grado de fragmentación y capacidad de negociación de y entre los partidos políticos y la demanda ciudadana, es posible inferir la calidad, intensidad y trascendencia que la PC tendrá. Entre los resultados más destacables arrojados por éste estudio se halla que cuando los partidos son quienes lideran el proceso descentralizador sin un papel relevante por parte de la ciudadanía, el resultado será una participación consultiva, mientras los nuevos órganos de decisión permanecerán en manos de los viejos actores de la democracia representativa.

Empleando como referentes teóricos estas dimensiones, se caracterizará al PP. Se trata, en consecuencia, de una propuesta de participación ciudadana institucionalizada, entendiendo a ésta como un conjunto de reglas y obligaciones claramente establecidas que permitan para la intervención de actores de la sociedad civil -portadores de intereses específicos y distinguibles de los que son articulados por los partidos políticos- en actividades públicas; esto será realizada de forma colaborativa con miembros del aparato gubernamental. Asimismo deberá considerarse, para conocer de mejor forma las implicaciones que esta participación tendrá, un conjunto de variables determinantes en la implementación del PP, como lo son: el tipo y alcances esperables del diseño institucional creado, los mecanismos y herramientas con las que el ciudadano cuenta para intervenir en los asuntos públicos, el contexto político en el cual se desenvolverá, la voluntad política, así como la demanda y movilización ciudadana. La consideración global de estas características hará posible una lectura profunda del tema a estudiar, para así estar en capacidades de determinar cuáles elementos se volverán relevantes al momento de considerar el éxito o fracaso que el PP podrá tener.

---

<sup>10</sup> Para lo referente al tema de la voluntad y disposición de la representación política, además de considerar lo descrito por Welp y Schneider, se recuperará la perspectiva de Casas (OP. Cit: 65) quien atiende a tres elementos para su cuantificación, que son: 1) la existencia mecanismos institucionales para la consulta a la población en general y a la parte directamente afectada por la política pública en particular; 2) estas formas se corresponden con el tipo y densidad de la población involucrada y 3) se disponen de controles formales para impedir que las vías para la consulta sean manejadas bajo un carácter clientelístico,

### **2.3 Presupuesto Participativo**

Cuando de PP se habla, la referencia más inmediata con la que se cuenta son las diversas experiencias presentadas en Brasil, teniendo en la ciudad de Porto Alegre su más llamativa expresión. A manera de un breve repaso -toda vez que los antecedentes del PP serán abordados con mucha mayor extensión en capítulos subsecuentes- puede mencionarse que el PP surge en los últimos años de la década de los ochenta, y se enmarca dentro de un contexto de transición. La dictadura militar había desaparecido y la reciente promulgación (1988) de una constitución de carácter altamente progresista y descentralizadora -en donde la participación ciudadana adquiriría un papel relevante- alentaba la innovación administrativa y la intervención de actores otrora ampliamente relegados. Pero, de manera simultánea a estas positivas condiciones, se presentaba la situación de notable precariedad en la que el país (especialmente en su nivel municipal) se encontraba sumido: la inversión federal en los niveles locales era prácticamente nula y los municipios, en términos financieros, se encontraban al borde del desfalco. En lo que respecta a cuestiones sociales, la situación generalizada consistía en torno a las notables condiciones de exclusión y marginación en la que se encontraban varados los escenarios urbanos. De esta forma, las múltiples demandas consignadas desde la sociedad eran en su mayoría ignoradas por las autoridades municipales, bien por ausencia de voluntad, bien por la evidente incapacidad material para atenderlas.

El tejido sociopolítico se vuelve así idóneo para el arribo de grupos de tendencia ideológica izquierdista (concretamente el Partido de los Trabajadores PT), quienes, al provenir de los sectores sociales que ampliamente se movilizaron en los años de la dictadura, echan a andar diversos y originales experimentos administrativos que tendrían como vértice la amplia participación e intervención social, entre ellos se halla el PP.

En este punto se vuelve necesario definir al PP. Goldfrank (2006) señala la dificultad inherente de esta operación, ya que una enunciación amplia y general se vuelve sumamente complejo en función de las diversas perspectivas que pueden intervenir en el proceso de esta definición. Así, una visión de carácter más social, ve en el PP un mecanismo mediante el cual la figura del ciudadano se ve fortalecida, al adquirir un papel más relevante en el diseño y definición del presupuesto; asimismo, favorece la redistribución del ingreso impactando positivamente en especial a las clases menos privilegiadas. Un panorama de tendencia más liberal ve en el PP una herramienta que contribuye en la disminución de las actividades estatales al transferirle más funciones a actores ajenos a éste último, en este caso la sociedad civil. Sin embargo, una postura del todo antagónica, la podemos hallar en aquellas críticas mucho más

conservadoras y reaccionarias respecto al PP, que lo estiman más como un proceso que soslaya los canales tradicionales de la democracia representativa al permitir la introducción de voluntarismos no representativos que sean capaces de evadir las potestades del alcalde o el parlamento. Adicionalmente los participantes del PP son fácilmente manipulables por el partido en el poder, haciéndoles creer que son ellos quienes genuinamente toman las decisiones y definen la agenda de inversiones.

Para los fines de esta investigación se entenderá por PP la definición dada por el propio Goldfrank, quien señala:

“(…) un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales.”

Entre los aspectos a destacar, acerca de sus virtudes y potencialidades se recupera lo mencionado por Gomes (2011: 42) que apostilla:

- Se trata de una práctica que posibilita a la población experimentar una cultura democrática, de constante aprendizaje y retroalimentación
- Impulsa una administración pública con los deseables valores de transparencia en la gestión y efectividad en el gasto público. Lo que a su vez permite un mayor control sobre las finanzas gubernamentales por parte de la sociedad
- Fomenta la reorientación de las prioridades para las inversiones en dirección a las poblaciones y zonas con más carencias. Esto contribuye también a que la población conozca más de cerca el proceso de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación propio de las políticas públicas, y las dificultades inherentes al mismo.
- Se trata de un mecanismo que ofrece también réditos políticos, ya que favorece la continuidad administrativa. Este hecho es comprobable en los casos brasileños de Porto Alegre, Belo Horizonte y Recife, lugares donde el PT ganó en tres ocasiones consecutivas la alcaldía.

En síntesis, los efectos más positivos que pudieran desprenderse de la puesta en práctica del PP, pueden ser esquematizados en la promoción amplia y efectiva de la incursión y participación ciudadana en la definición de la agenda pública, la transparencia y la rendición de cuentas en los renglones financieros y la generación de gobiernos locales eficientes.

Para que los objetivos anteriores puedan ser alcanzados, la III Asamblea de la Plataforma Internacional por los Presupuestos Participativos, llevada a cabo en Bogotá en Junio del 2011, señala que los PP deben incluir como premisas:

- I. Autoreglamentado, considerando las particularidades locales y poniendo al servicio del proceso a la Administración Pública.
- II. Incluyente, incorporando a los excluidos legales (infancia, inmigrantes) y favoreciendo la participación efectiva de los sectores excluidos y las diversidades.
- III. Contando con espacios deliberativos previos al momento decisorio y favoreciendo la construcción de consensos.
- IV. Democracia directa (un/a participante un voto).
- V. En caso de elección de delegados/as estos/as deben tener mandato imperativo de sus asambleas.
- VI. Vinculante, garantizado el cumplimiento de las decisiones ciudadanas.
- VII. Con sistemas de seguimiento, control social y rendición de cuentas.
- VIII. Encaminado a la superación de las desigualdades y al disfrute efectivo de los Derechos Humanos.
- IX. Que cuente con sistemas de información, comunicación y formación que garanticen la autonomía, empoderamiento y apropiación social del proceso.
- X. Vinculado a la planificación participada, gestión participativa y el desarrollo del territorio.
- XI. Con marcos técnicos y administrativos que faciliten estos procesos.
- XII. Que garantice la participación ciudadana en todas las fases del proceso.
- XIII. Que se realice sobre un monto significativo y progresivo del presupuesto.
- XIV. Práctica continuada.
- XV. Movilizador de la ciudadanía y transformador de la realidad social.

Sintomer (2011: 19), por su parte, nos brinda una definición de carácter más metodológico sobre el PP, enunciando que el PP es: "(...) un dispositivo que permite a ciudadanos no elegidos participar en la concepción o la repartición de fondos públicos". Añade, adicionalmente, que para que el PP goce de resultados exitosos es necesario que se cumpla con cinco criterios que serán: (1) La dimensión presupuestaria y/o financiera se debe discutir explícitamente. (2) En el momento en que se centra en una escala municipal, un presupuesto participativo debe implicar el ámbito de la ciudad (o el de un distrito descentralizado que implique una asamblea elegida y que disponga de un cierto poder sobre la Administración. (3) El procedimiento se debe repetir en el tiempo. (4) El proceso debe incluir ciertas formas de deliberación pública en asambleas o foros específicos. (5) Los dinamizadores de la iniciativa participativa deben rendir cuentas sobre los resultados de ésta, aunque sólo sea bajo la forma de una rendición de cuentas de los pasos que siguen a las discusiones.

Una vez contemplados estos aspectos generales que permiten dimensionar de mejor forma al PP, surge la necesidad de especificar los diferentes elementos que inciden en el éxito o fracaso de una experiencia de PP. Tanto Goldfrank (Op. Cit.) como Montesinos (2011) señalan que las diferentes variables explicativas que intervienen en esta situación pueden ser condensadas en dos esferas. De un lado se encuentran las condiciones del contexto sociopolítico donde el PP será realizado, especialmente por lo que se refiere a los procesos de descentralización, el rol que juegan los partidos políticos y la sociedad civil o la capacidad fiscal y administrativa de los gobiernos municipales. En segunda instancia se halla la intención de los diseñadores del marco jurídico que regulará el proceso, que puede adquirir un carácter más plural o elitista en función de los intereses que existan detrás. Sobre este último punto, Sintomer (Op. Cit.) menciona que, cuando el PP es establecido e impulsado “desde arriba”, y se muestra ausente de dinámicas de movilización que enriquezcan el dispositivo institucional, la experiencia de PP no redundará en una democratización de la vida política ni mucho menos en la expansión del espacio público.

Continuando con esta línea que sugiere los componentes que determinan los resultados de una experiencia de PP, se recupera ahora la investigación de Cabbanes (2005) quien enumera algunas variables de diferenciación que metodológicamente deben ser consideradas, a saber:

#### **A. Democracia Directa y Democracia Indirecta**

Esta variable se refiere a las formas de participación en el proceso de Presupuesto Participativo. La primera es de democracia directa: en donde todos los ciudadanos están posibilitados para participar de manera directa en las diversas asambleas. Los ciudadanos controlarán de manera directa el proceso. La segunda forma de participación, es *indirecta*. Se presenta una participación en las discusiones y en las decisiones, a través de organizaciones sociales, organizaciones de barrios y organizaciones gremiales. El ciudadano está representado a través de sus líderes pero no actúa directamente y tampoco controla directamente el proceso. El autor hace notar los posibles riesgos de esta forma de Democracia Representativa, ya que puede reproducir los riesgos, vicios y límites de la democracia representativa convencional.

#### **B. ¿Quién tiene el poder de decisión con relación a los presupuestos?**

En este punto se valora quién es el actor o los actores que en última instancia deciden aplicar o no las resoluciones adoptadas durante las discusiones del PP. Las experiencias se sitúan entre consultas ciudadanas en las cuales el ejecutivo y el legislativo conservan su poder, siendo ellos quienes terminan por definir la aplicación del presupuesto, o aquellas en donde la decisión de los Consejeros de Presupuesto Participativo tienen un poder real, siendo sus decisiones avaladas -con mínimas alteraciones- por los poderes locales.

### **C. ¿Cuál es el órgano de decisión?**

En las experiencias de PP brasileñas, existe un órgano llamado Consejo del Presupuesto Participativo, ésta se convierte en una institución fundamental ya que es donde se toman las decisiones se definen los criterios de asignación de recursos y en donde se elabora la matriz presupuestaria que será presentada al gobierno municipal. Del otro lado se encuentran las experiencias de PP que son construidas sobre estructuras sociales políticas preexistentes (juntas de vecinos, consejos de vecinos). Esta situación genera diferencias notables ya que, la existencia de un órgano rector como lo es en el caso brasileño, el PP es el catalizador y el punto focal para aglutinar en una forma innovadora varias formas de participación y de expresiones populares, individuales y organizadas, comunitarias y ciudadanas. De implementarse el PP sobre estructuras sociales preexistentes, la dinámica únicamente versa en ampliar sus facultades y funciones, sin que en este proceso medie la transformación del tejido sociopolítico (y tampoco las formas tradicionales de hacer política).

### **D. El control social y la fiscalización de obras, una vez aprobado el presupuesto**

La discusión y aprobación del PP es tan sólo un primer ciclo a cumplirse, a éste debe seguir el control y la fiscalización del conjunto de obras que serán llevadas a cabo. Si la vigilancia de éste proceso recae en las autoridades gubernamentales, únicamente se reproducirá -por otros medios- su poder tradicional. Si la rendición de cuentas es presentada entre los vecinos de la comunidad, se está dando un paso importante en el fortalecimiento del poder ciudadano.

### **E. Gestión de la escasez o control pleno de los recursos públicos**

Esta variable contempla la proporción del presupuesto público, y por lo tanto a los valores absolutos que se están colocando a discusión. Así, habrá una notable diferencia entre experiencias que debaten menos del 1% de su presupuesto y aquellas que ya alcanzaron el 100%. Estos presupuestos construyen una distinción fundamental en términos financieros, simbólicos y políticos.

### **F. El grado de formalización o institucionalización**

La última variable considerada por el autor se refiere al grado de formalización, el cual varía de la informalidad del proceso (descansando sobre el dinamismo de la sociedad civil y la voluntad del Alcalde) hasta su reglamentación con ordenanzas y con un conjunto de leyes a nivel municipal y/o nacional.

A partir de este conjunto de consideraciones, se ha construido el cuadro metodológico que guiará el curso de esta investigación. Observa, de manera generalizada, el esquema de análisis de Goldfrank (Op. Cit.), toda vez que se trata de un modelo que presenta cierta uniformidad en investigaciones previas y de



carácter internacional que se han realizado sobre las condiciones que han permitido el éxito del desarrollo del PP. (Montesinos, OP. Cit). El esquema en cuestión explica:

### **1. Condiciones previas**

- A. Voluntad política: el partido involucrado y, en especial, el alcalde y los oficiales encargados de llevar a cabo el PP deben estar comprometidos ideológicamente con la apertura de canales que permitan la participación ciudadana con miras a compartir la toma de decisiones.
- B. Capital social: la comunidad local debe tener asociaciones civiles, preferiblemente dispuestas a participar en los asuntos municipales.
- C. Personal competente: La administración municipal debe contar con empleados técnicamente calificados.
- D. Tamaño reducido: el municipio, o al menos el distrito usado para la toma de decisiones, no debe ser tan grande que desaliente la acción colectiva.
- E. Recursos suficientes: los gobiernos municipales deben contar con los fondos suficientes para la ejecución de proyectos públicos y programas sociales.
- F. Plataforma legal: las leyes existentes deben permitir y preferiblemente incentivar la participación ciudadana en cuanto a las decisiones presupuestarias.
- G. Descentralización política: los alcaldes y concejales deben haber sido electos por medio de procesos democráticos.

### **2. Diseño institucional**

- A. Enfoque de necesidades inmediatas vs. planeación a largo plazo: algunos sostienen que una clave del éxito en el PP es enfocar las discusiones en un rango amplio de necesidades prácticas e inmediatas; otros, que este enfoque socava el debate acerca de temas más trascendentales y con efectos a largo plazo.
- B. Informal vs. formal: algunos favorecen darle al PP una estructura informal y abierta, que permita la participación de individuos o grupos sin dar privilegios a organizaciones ya existentes, y que pueda ser modificada por los mismos participantes; otros plantean que, para evitar la manipulación política del PP por parte de los partidos en el poder y para garantizar la representación de actores políticos y sociales importantes, el PP debe estar formalizado por ley.
- C. Deliberación: los participantes deben enfrentar discusiones cara a cara y deben contar con poder de decisión acerca del proceso de presupuesto, al menos en cuanto a priorizar las inversiones por realizar.



- D. Supervisión centralizada: la alcaldía debe estar directamente involucrada en la coordinación del proceso de PP.
- E. Reglas e información asequibles: las reglas, incluyendo los criterios para asignar recursos en los barrios y la información presupuestaria, deben estar disponibles y accesibles para el público en general.

Con el objetivo de hacer de esta una investigación más asequible, no buscará ceñirse de manera rígida a todos y cada uno de los puntos manifestados por Goldfrank. Parte de su visión más amplia, y por tanto considera las condiciones previas que inciden en la puesta en marcha del PP. Enriquece, dentro de estas condiciones previas, con algunas otras variables consideradas por Sintomer o Cabbanes, y simplifica este ejercicio condensando el conjunto de condiciones previas que intervienen en una experiencia de PP en: condiciones políticas, económicas y sociales.

Caso similar sucede con la cuestión referente al diseño institucional. Se atiende a los puntos de Goldfrank referentes a reglas e información asequible, deliberación y grado de institucionalización, y busca que esto sea reflejada mediante las categorías explicativas de: Actores y Estructura de Participación, así como Proceso de Participación.

Éste análisis, en su conjunto, buscará definir cuáles fueron los elementos que hicieron de la experiencia brasileña un caso de PP notablemente exitosa, y cuáles son los que se presentan en el caso del DF que condicionarán y definirán sus alcances y potencial.

### **3.- La experiencia del Presupuesto Participativo en Porto Alegre**

#### **3.1. Breve panorama de Porto Alegre.**

Brasil es el 5to país más grande del mundo, ocupado por más de 160 millones de habitantes. Se encuentra dividido en cinco regiones geográficas y en 27 estados federales. Localizado en la región sur del país, se encuentra la ciudad de Porto Alegre que es la capital del Estado Rio Grande do Sul. Alberga una población de 1.365.039 habitantes (cerca de un 13% de la población total del estado) y posee una extensión de 495. 53 km<sup>2</sup> <sup>11</sup> , además, es el centro de un área metropolitana de casi el doble del tamaño.

La ciudad de Porto Alegre se encuentra dividida en una zona centro en donde se observa una densa urbanización, partiendo de ahí las principales avenidas. El centro y el oeste de la ciudad son ocupadas por una considerable población de clase media, así como una gran cantidad de favelas. Hacia el norte se ubica la zona industrial, donde se encuentran varias colonias trabajadoras y barrios de carácter más popular y precario. En el sur de la ciudad es posible apreciar un amplio pero aislado proyecto habitacional construido en los años del régimen militar; asimismo es una zona tradicionalmente rural con muchas improvisaciones urbanísticas. (Abers, 2001:35)

En términos generales, Porto Alegre debe ser comprendido como un punto urbano medular para la actividad económica de la región, ya que desde los años cincuenta muestra un intenso proceso de concentración de las actividades productivas. Consecuencia de ello es que en la actualidad Porto Alegre sea la principal ciudad industrial del Estado al producir 12.4% del PIB y sea responsable de un tercio de los ingresos procedentes del sector servicios. Llamativo es también que la ciudad presente un importante sector rural, que ocupa un tercio del área del municipio, compuesto aproximadamente por 1,2 mil productores agrícolas (es el mayor productor de duraznos en el Brasil).

Como consecuencia de esta centralización económica-productiva, se ha generado un considerable aumento poblacional, que a su vez implica una amplia dimensión de habitantes (casi un tercio de la población) viviendo en ciudades-dormitorio y acusando fuertes precariedades urbanas; a ello debe agregarse que la población que vivía en tala áreas y viviendas se duplicó entre los años de 1981 a

---

<sup>11</sup> De acuerdo con datos del censo 2010, disponibles en la página electrónica del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) en:  
[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados\\_dou/RS2010.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados_dou/RS2010.pdf)

1990<sup>12</sup>(Kunrath Silva, 2007) (Santos, 2003). La situación antes descrita no puede sino redundar en altos niveles de desigualdad, marginación y exclusión (problemas que, por otro lado, son generalizados y comunes en todo el país brasileño). Un tercio de la población en Porto Alegre vive en barriadas y barrios populares precarios (favelas).

Sin embargo, y de forma llamativamente contrastante, Porto Alegre resalta en Brasil por ser una ciudad con indicativos de calidad de vida bastante positivos. La esperanza de vida es de 76, 6 años (cuando la media brasileña ronda los 67 años). La tasa de analfabetismo alcanza el 9,7%. La mortalidad infantil se ha visto disminuida, pasando de un 37,2% a 13, 86 en un lapso no mayor a 30 años, lo que la convierte en una de las disminuciones más significativas en el país amazónico.

Es en este disímil contexto es en donde hallamos el germen del PP. Como a continuación se verá su surgimiento responde a una serie de variables que coincidieron en tiempo y espacio para permitir que el proyecto se transformara de una simple propuesta partidista a un mecanismo de redistribución social y fortalecimiento ciudadano.

---

<sup>12</sup> En buena medida éste fenómeno responde al éxodo rural que se produjo desde la década de los años 40, cuando la concentración de la tierra y la mecanización del trabajo fue excluyendo a los agricultores de Rio Grande do Sul hacia las urbes, especialmente hacia Porto Alegre. Entre 1950-1980 la zona conurbada de la ciudad se triplicó. (Abbers, *Ibíd.*)

## 3.2 Condiciones Previas

### 3.2.1 Condiciones Previas: Políticas

Los orígenes del PP son rastreados hacia 1989, año decisivo en tanto empoderamiento de la ciudadanía, por la serie de reformas y surgimiento de leyes que redundaron en la creación de un nuevo tipo de relación entre las autoridades y la sociedad civil, no obstante, el PP es tan solo el corolario de un proceso democratizador que tendría sus inicios en la década de los años 80 (justo cuando había finalizado la etapa dictatorial) al comenzar a gestarse un periodo de transición hacia la democracia, en donde se restableció el pluralismo político y se restauró la democracia electoral (Blanco, 2002: 2)

La autonomía político-institucional existente en los municipios brasileños es mucho mayor a la existente en otros modelos de Estado, no sólo porque tiene la posibilidad de aceptar las transferencias de competencia en diversos ámbitos, sino también por su elevada capacidad para gestionar los recursos financieros, de forma independiente al resto de los entes administrativos (estado y federación). (Barceló & Pimentel. 2002: 23)

En 1988 una Asamblea Constituyente crearía una nueva Constitución Federal que definió al régimen brasileño como una democracia representativa. Por lo demás, este ordenamiento jurídico terminó con el centralismo administrativo propio del régimen militar y transmitió responsabilidades y deberes a los estados y municipios.

Para contextualizar adecuadamente el escenario descrito, se vuelve necesario reseñar brevemente la historia política contemporánea de Brasil, para así poder situar adecuadamente la transición democrática que el país en cuestión atravesó. El periodo que va de 1937 a 1945 (conocido como *Estado Novo*) se caracteriza por ser una dictadura militar encabezada por Getúlio Vargas. Los acontecimientos más relevantes de este periodo son la desaparición de la federación, al suprimirse los gobiernos de los estados y ser transformados por provincias controlados por agentes seleccionados y enviados directamente desde el gobierno nacional; simultáneamente las diversas instituciones democráticas y de representación política serían eliminadas: las elecciones serían suspendidas de forma indefinida y, a decir de Tavares de Almeida: “por primera y única vez en la historia del país la disputa y negociación política dejaría de recurrir al mecanismo electoral y pasaron a depender exclusivamente del arbitraje central” (2008: 25).

No obstante lo anterior, es también en este periodo cuando comienza a gestarse las políticas de promoción de desarrollo económico, a partir de la regulación e intervención estatal en los mercados. También en este ciclo encontramos los primeros pasos referentes a creación y construcción de derechos sociales,

teniendo como base los principios del corporativismo: se reglamentan las relaciones laborales, se estipula las jornadas de trabajo, se concreta un salario mínimo y se comienza a dar negociaciones colectivas (vía sindicato). (Op. Cit. :27)

Seguirá a este periodo el régimen militar que abarca de 1946 a 1984. En este lapso Brasil continúa experimentando un ciclo desarrollista, en el cual se expanden las empresas públicas productoras de bienes y servicios y las políticas de promoción industrial. Por lo que refiere al sistema de protección social, este se expande y diversifica, llegando así a la madurez.

En cuanto al arreglo federalista, éste se ve acotado y debilitado al ser suspendidas las elecciones para los ejecutivos de los estados, capitales y algunos municipios<sup>13</sup>. A razón de estas condiciones, la oposición al régimen militar asumía como protesta nodal, la democratización política y la descentralización administrativa. Esta última cobraba especial relevancia entre los grupos contrarios al régimen, ya que estimaban que el fortalecimiento de las instituciones políticas subnacionales permitirían a los ciudadanos influir sobre las decisiones y controlar a los gobiernos locales, lo que a su vez generaría una mayor eficiencia gubernamental. (Op. Cit.)

Finalizado este periodo, y ya inmersos en una lógica de transición democrática, se formularía la constitución de 1988, cuyo carácter descentralizador en temas fiscales y sociales pareciera guardar congruencia con el discurso del grupo opositor al régimen militar que asumía el poder:

“La constitución de 1988 recogió las presiones a favor de la democracia y descentralización y con ellas dio forma a una estructura federal de tipo cooperativo en lo que respecta a las relaciones intergubernamentales. Por una parte promovió la descentralización de recursos para los gobiernos subnacionales especialmente para los municipios [...] por otra, estableció que debían ser compartidas entre los tres niveles de gobierno las responsabilidades para la provisión de servicios sociales básicos.” (Op. Cit.: 28)

En cuestiones más puntuales, la carta magna de 1988 constituiría a una República Federal, presidencialista, con bicameralismo simétrico, representación proporcional de listas abiertas y separación de poderes. Por lo que respecta a la división política, crearía un nuevo estado federal quedando constituida la organización político-administrativa por 27 estados y un Distrito Federal. Significativo es también observar el incremento en el número de municipios: hacia 1980 existían 3990; para el año de la promulgación de la constitución había 4189;

---

<sup>13</sup> Si bien aún existían elecciones (era posible elegir diputados para la cámara de representantes y senadores, lo que permitía perpetuar la cúpula en el poder) estas se veían condicionadas al contexto político donde se desarrollasen. Si tenían lugar en estados o alcaldías catalogadas por la presidencia como de “seguridad nacional” los ejecutivos eran entonces nombrados directamente por el gobierno nacional.

hacia el año de 1997 había ya 5 507, siendo actualmente 5 564. Ello puede considerarse como una muestra ilustrativa del carácter descentralizador y de fortalecimiento del poder local que la constitución intentaba brindarle a Brasil. (Anastasia, Fatima; Machado de Castro, Mónica Mata; Nunes, Felipe, 2008).

Sería también esta constitución la que establecería los periodos y mecanismos vigentes de representación: los periodos para los ejecutivos cambian de 5 a 4 años; se autoriza, sin embargo, la capacidad de reelección para el cargo de presidente, gobernador y alcalde para un periodo único subsecuente.

Pero eso no fueron todos los cambios relevantes que la constitución de 1988 introdujo, buscándosele otorgar un espíritu democrático, la carta magna delegó algunos poderes de agenda a los ciudadanos. En su artículo 14°, incisos 1, 2 y 3 determinó que “la soberanía popular sería ejercida por el sufragio universal y por el voto directo y secreto, con valor igual para todos y, en los términos de la ley mediante: plebiscito, referendo e iniciativa popular”<sup>14</sup>. Las innovaciones en materia de participación directa implantadas por la carta, no sólo se limitaron al establecimiento de estos instrumentos de democracia directa, permitió también la intervención franca de los ciudadanos en los Consejos Sectoriales de Políticas Públicas, instituciones de carácter consultivo o deliberativo que admite la participación de ciudadanos, burocracia pública y prestadores de servicios (Op. Cit. :100)

En este tenor, un punto particularmente importante en lo referente a Participación Ciudadana estará contenido en el artículo 5 de dicha Constitución donde se establece el derecho de reunión y el derecho de petición a los poderes públicos. Con respecto al presupuesto público, las constituciones federal (artículo 165, III), estatal (149, III) y las leyes orgánicas municipales le dan la facultad para su elaboración al Poder Ejecutivo. Además, la Ley de Responsabilidad Fiscal (2000) en el artículo 48 dice: “La transparencia será asegurada mediante el incentivo a la participación popular y a la realización de audiencias públicas, durante los procesos de elaboración y discusión de los planes, ley de directrices presupuestarias y presupuestos”. (Rendón, 2004: 11)

Tal como puede observarse, y acuerdo con Navarro Z. (2003) el escenario gestado por la constitución de 1988 generó una afectación en el rol del Estado, el tipo de políticas públicas y administración social que debiera aplicar y la relación entre el la sociedad y el propio Estado:

---

<sup>14</sup>Estas formas de democracia directa no son letra muerta: en 1993 fue realizado un plebiscito sobre la forma y el sistema de gobierno en donde se le daba a elegir al electorado entre un sistema presidencialista o uno parlamentario

“Parece que ésta es una nueva era, en la cual, el énfasis en la democratización de los ambientes locales, la consolidación del papel preponderante de la sociedad civil y la afirmación de una ciudadanía “empoderada”, sumados a la mayor participación social, sintetizan los objetivos mayores y finales de la sociedad” (Op. Cit. :4)

Con lo referido como telón de fondo, en Porto Alegre<sup>15</sup> hacia las elecciones municipales de 1988 llegaría al poder una coalición de partidos de izquierda llamada “Frente Popular”, y que tuvo como principal protagonista al Partido dos Trabalhadores<sup>16</sup> (la coalición se componía también por el Partido Comunista Brasileiro, Partido Verde y Partido Socialista Brasileiro). De esta forma, la victoria de la coalición se da en un contexto sociopolítico en el que –gracias a la serie de reformas implementadas- existían condiciones alentadoras para que las fuerzas políticas de izquierda iniciasen experiencias innovadoras de participación popular en gobiernos municipales. Esta oportunidad política se debió a que los movimientos en cuestión estaban relacionadas íntimamente con los movimientos populares que en la década de los sesenta como en los setenta había luchado – ante la cerrazón institucional existente en el régimen militar- localmente tanto en las ciudades como en el campo. (Santos, 2003).

Referente a lo dicho Goldfrank menciona que las primeras experiencias exitosas de PP se dieron en ciudades brasileñas, en gran medida, porque Brasil era el único país bajo dictadura –y uno de los únicos países en la región– que simultáneamente permitía la existencia de un partido de oposición, daba significativas responsabilidades de gasto a los municipios y mantenía elecciones municipales (excepto en ciudades estratégicas como las capitales de estado y puertos principales). (Op. Cit.: 5).

Un punto nodal en la propuesta política del gobierno entrante, refería a la democratización de la vida pública y el establecimiento de una nueva relación entre la sociedad civil y el Estado. Merino apunta que:

---

<sup>15</sup> Porto Alegre no fue la primera ciudad en aplicar este mecanismo de gestión. Existen varios casos, al final de la década del setenta y comienzos de la del ochenta, en donde gobiernos municipales, bajo el control del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB ), sometían sus presupuestos al debate público, incluido Lages, Bõa Esperanza y Pelotas, donde un ex alcalde sostiene haber inventado el PP (Goldfrank, 2006, 5)

<sup>16</sup> A partir de la victoria de Olivio Dutra, elegido en 1988 (marxista cristiano, líder sindical, que se encuentra entre los fundadores del PT y de la Central Unica dos Trabalhadores (Central Unitaria de Trabajadores, CUT) el PT continuó en el poder por tres periodos más. Tarso Genro para el periodo 1992-1996 (en el 2002 fue virtual candidato a la presidencia de la república por el PT); Raúl Pont, 1996-2000 (pertenece a una tendencia cercana a los trotskistas de la IV Internacional, Democracia Socialista) (Rendón, Op. Cit.: 13). Hacia el año 2000 sería reelecto Tarso Genro.



“... [*El triunfo de la coalición*] permitió poner en marcha el principal compromiso político: la democratización del Estado con la participación activa de la población. El objetivo de este compromiso era el de permitir a cada ciudadano que pudiera intervenir en el desarrollo de las políticas públicas y en otras decisiones de gobierno que tuvieran importancia para el futuro de la ciudad. Se planteaba una auténtica transferencia de poder, pero no se tenía claro inicialmente cómo se daría esa transferencia” (p.p, 64 2001)

Rendón menciona que el proceso con el que PP inicia en Porto Alegre puede ser esquematizado en dos fases. El primer periodo se da con las elecciones municipales en 1985, cuando llegan al poder corrientes de izquierda o de centro izquierda en capitales de estados como Recife, Fortaleza y Curitiba. Esta victoria presentó como señas particulares la asociación de movimientos urbanos a la gestión política en la perspectiva de la propuesta de los alcaldes de trascender los canales ortodoxos propios de la democracia representativa. Una segunda fase inicia con las elecciones de 1988, cuando el PT conquista una treintena de ciudades y, en particular, Porto Alegre. Esto significó la llegada al poder de una nueva categoría de dirigentes provenientes de la izquierda partidaria, del sindicalismo y militantes de los movimientos urbanos. (Op. Cit.: 11-13)

Retomando el hilo cronológico del suceso, hacia 1989 se planteó la cuestión de generar algún tipo de mecanismo innovador que permitiera cumplir los objetivos - antes referidos- de la coalición en el poder. Se sugirió que en el proceso de aprobación del presupuesto municipal pudiera intervenir la ciudadanía y se llamó a este procedimiento “*Orçamento Participativo*”. El funcionamiento básico que esta herramienta presentaba era: establecer un amplio debate público en el que se definieran las inversiones a realizar con base a las prioridades colectivamente definidas (Op. Cit.: 65). Después de una serie de reuniones informativas con la comunidad, se celebró la primera ronda de asambleas regionales para formular las demandas regionales y elegir a los delegados que, en la siguiente fase, representarían a las respectivas regiones en el Foro Municipal. En ese foro se analizaron las propuestas, se priorizaron y se eligió una comisión que junto con el gobierno municipal diseñó el Plano de Inversiones para el año 1990. Los inicios del PP en Porto Alegre no fueron fáciles: el modelo adoptado adolecía de muchos problemas organizativos y los retrasos en la implementación del Plan de Inversiones, motivados en parte por el fuerte endeudamiento del municipio, generaron una fuerte frustración entre el movimiento vecinal (Fedozzi, 1997; Genro, 1995; Merino, 2000; Abers, 2001. Citado en Blanco, Op. Cit.: 2 ). Por ello, en buena medida el éxito subsecuente del PP debe ser entendido a partir de la



serie de reforma tributarias que se fueron presentando, lo que permitió al gobierno municipal destinar una mayor parte de la inversión al mecanismo en cuestión.

Si por una parte el tópico económico condicionó los primeros años del PP, por otra el contexto político le fue ampliamente favorecedor. El gobierno se apoyó considerablemente en las diversas organizaciones civiles que le habían apoyado durante su campaña electoral, pero fue también capaz de reunir rápidamente mayorías en el consejo municipal basado en el apoyo de un partido de la oposición (PDT, quien ganara las elecciones anteriores inmediatas). Así, la coalición gobernante liderada por el PT controlaba 10 de los 33 curules; los partidos de centro, con cierta afinidad a la ideología del PT tenían 13, y la verdadera oposición política e ideológica tenía 10. El gobierno fue capaz de negociar con los partidos de centro y granjearse su apoyo, asegurándose así una atmósfera relativamente pacífica en la cual pudiera iniciar sus labores pro-reformista. (Wampler, 2006: 57). Muestra ilustrativa de este fenómeno es la aprobación en 1990 de una de las leyes orgánicas municipales (LOM) más progresistas del país, en donde se acepta la incorporación de la población en la toma de decisiones sobre el presupuesto municipal.(Barceló & Pimentel. 2002: 28|)

Ahora bien, si el contexto institucional (se hace referencia al carácter democrático y los canales participativos reconocidos legalmente en los diversos niveles de gobierno) brasileño permitió que el PP enraizara, el compromiso de los agentes ejecutantes tampoco puede ser soslayado, ya que la experiencia de Porto Alegre fue el punto de partida de una descentralización política y administrativa que llevó al estado de Río Grande do Sul a introducir mecanismos de participación directa e indirecta (referendo, plebiscito, iniciativa popular de ley y consejos de cogestión en distintas áreas); igualmente la promesa de campaña referente a la democratización del ejercicio público intentó ser cristalizada, adoptándose mecanismos de manejos de finanzas innovadores, como lo es el PP (Navarro, 1998: 291-332, 297, 318-319; Gret y Sintomer, 2002: 12 y 16. Citado en Rendón 2004:12).

Esta “voluntad política”, a decir de Buenrostro, lejos de traducirse en simple voluntarismo instrumental de las élites políticas, implica el hecho de compartir el proceso de toma de decisiones: “Los gobiernos (municipales en este caso) deben de estar dispuestos, como mínimo, a modificar las relaciones políticas existentes y adoptar actitudes inclusivas, actitudes que no demuestran una carencia de poder sino más bien de responsabilidad y legitimidad social.” (2004: 75)

Es por ello que el caso de Porto Alegre es particularmente ilustrativo, ya que se enmarca dentro de un contexto en el cual un partido político de izquierdas asume el poder en un periodo de transición democrática, y se encuentra con una población acostumbrada a la organización ciudadana y “experta” en reivindicaciones sociales. Sin la apuesta y posterior compromiso del gobierno y la trayectoria de las organizaciones comunitarias, el proceso nunca hubiera sido posible (Op. Cit.)

Como puede observarse, lo verdaderamente significativo de este proceso radica en que las comunidades –tanto autoridades locales, como sociedad civil– concibieron un sistema de distribución que prioriza la atención a las mayores carencias y no la mayor capacidad de movilización o la mayor aportación económica de los contribuyentes, lo que representa un cambio sustancial, ya que antes cada región entraba en competencia con las otras por obtener mayores recursos y se propiciaba el reparto “clientelista”, tendencia arraigada en las sociedades latinoamericanas que perpetúa la desigualdad (Rendón, 2006: 218).

Si bien es cierto que el PT se mostró firmemente comprometido con el proyecto, tampoco debe pasarse por alto que este compromiso fue fructífero en tanto se encontró con un contexto político especialmente favorecedor (como se reseñó con anterioridad) y debido al propio entramado institucional brasileño, en donde los jefes de ejecutivo gozan de un poder mayor a sus similares en la cámara de representantes, lo que permite que una política apoyada por el alcalde tenga mayor posibilidades de alcanzar su objetivo.

Importante también es resaltar que la propia voluntad política del Partido de los Trabajadores en buena medida se debió a su contacto cercano con las organizaciones sociales de la sociedad, quienes lo llevan al poder y le exigen que cumpla con sus promesas de campaña y las reivindicaciones por las propia sociedad exigida. Dicho fenómeno será abordado con mayor puntualidad en las condiciones referidas al contexto social.

### 3.2.2 Condiciones Previas: Económicas

Como ha podido apreciarse la constitución de 1988 fomentó una amplia descentralización administrativa y delegó a los municipios varias funciones otrora acaparadas por el gobierno nacional. Dicha descentralización, en aras de ser genuinamente efectiva, debía ser acompañada de transferencias financieras que permitieran fortalecer a la figura municipal como institución política central del entramado administrativo brasileño.

De esta forma, el constituyente brinda al municipio más recursos y mayor independencia fiscal que cualquier otra nación latinoamericana. Los municipios fueron autorizados para realizar el cobro directo de dos nuevos impuestos: impuesto sobre la gasolina e impuesto sobre la propiedad. Asimismo recibieron un incremento substancial en las transferencias directas de los estados y el gobierno federal, obteniendo un 22.5% de las transferencias federales y un 25% de los impuestos al valor agregado recaudado en sus jurisdicciones. Finalmente fue diseñado un mecanismo municipal de redistribución que favorecía a los municipios más pobres (Fondo de Participación de Estados y Municipios (FPEM)). Adicional a todo ello no fue estipulado ningún límite constitucional a cómo los municipios debían emplear sus fondos, la única condicionante era emplear el 25% de sus recaudaciones en educación y el 13% en cuidados de la salud (Abbers: 29)

Abbers (Op. Cit) hace notar que esta descentralización fiscal tuvo un importante impacto sobre las fuerzas políticas no tradicionales, ya que las proveyó de un amplio respaldo financiero para poner en práctica sus innovaciones políticas. A continuación, recuperando el esquema de análisis de Tavares (Op. Cit.: 30), se muestra un cuadro que da muestras del cambio fiscal producido en torno a la figura municipal:

**Cuadro 1. Cambios en la composición fiscal de los municipios en Brasil.**

	Carga % del PIB				Composición-% Total			
	Federal	Estatal	Municipal	Total	Federal	Estatal	Municipal	Total
Recaudación								
Directa								
1960	11.1	5.5	0.8	17.4	64.0	31.3	4.8	100.0
1980	18.5	5.4	0.7	24.6	75.1	22.0	2.9	100.0
1988	15.8	5.9	0.7	22.4	70.5	26.5	2.9	100.0
2002	24.4	9.5	1.7	35.6	68.6	26.7	4.7	100.0
2003	23.7	9.3	1.6	34.6	68.5	26.8	4.7	100.0
2004	25.0	9.5	1.7	36.2	69.1	26.1	4.8	100.0
Renta Disponible								

1960	10.4	5.9	17.4	59.4	59.4	34.0	6.6	100.0
1980	17.0	5.5	24.6	69.2	69.2	22.2	8.6	100.0
1988	14.0	6.0	22.4	62.3	62.3	26.9	10.8	100.0
2002	20.6	9.1	35.5	57.9	57.9	25.5	16.7	100.0
2003	20.2	8.6	34.6	58.6	58.6	25.0	16.4	100.0
2004	21.4	8.9	36.2	59.2	59.2	24.6	16.2	100.0

**Fuente: Tavares, Op. Cit.: 30**

Retomando el caso de Porto Alegre, Barceló y Pimentel (Op. Cit.; 76-78) mencionan que desde el primer mandato del PT el saneamiento de las cuentas públicas municipales fue una prioridad. Una primera medida adoptada para solucionar el problema de la falta de liquidez del municipio fue poner en práctica una política de recaudación tributaria “justa y redistributiva”. En este sentido, destacaría por su impacto y repercusiones la llamada “Reforma Tributaria de Potenciación de Recursos Propios”, y que se trataban de reformulaciones importante al IPTU<sup>17</sup> y el ISSQN<sup>18</sup>, conocidas coloquialmente como: “quien tiene más que pague más” y que permitieron el autofinanciamiento municipal, a partir del aumento en un 50% de los fondos de la Alcaldía.

Igualmente se presentaría una redistribución de los recursos nacionales, a partir de los procesos descentralizadores generados por la constitución de 1988:

“A partir de 1995 el Ayuntamiento decidió exigir el cumplimiento de la función social de la propiedad urbana, prevista en la Constitución Federal. Esto en la práctica significaba que se aumentarían los porcentajes del IPTU a aquellos propietarios de áreas no edificadas dentro de la ciudad que no las parcelasen o construyesen en ellas. Con estas y otras medidas se ha conseguido aumentar el porcentaje de ingresos propios del municipio del 30% de los ingresos totales, a más del 50%.” (Barceló y Pimentel: 77)

El resultado general de estos cambios fue aumentar la posibilidad de realizar inversiones a ser decididas bajo el PP, creciendo así el atractivo de este programa. Asimismo, en consecuencia de la reforma tributaria, el PP comenzaría a gozar de éxito hasta el segundo periodo del PT (1993-1996) ya que durante el primer lapso de su implementación destacaba más por ser un proceso errático, moviéndose con una perspectiva idealista que corría el riesgo de fracasar. (Navarro, Óp. Cit.). Otro punto a destacar es que en ese primer mandato cerca del 98% del presupuesto ya estaba comprometido exclusivamente para el pago del personal municipal.

<sup>17</sup> Impuesto Predial y Territorio Urbano que aumentó del 6% al 13% al año siguiente de la reforma tributaria

<sup>18</sup> Impuesto sobre Servicios de Naturaleza Diversa

Es así como en el segundo periodo a través de las diversas medidas fiscales señaladas previamente (a las cuales debe agregarse la actualización de los valores catastrales echa por el Ayuntamiento) acompañado por un periodo previo de experimentación permitieron incrementar sustancialmente la capacidad inversora del municipio:

**Cuadro 2. Histórico inversiones Porto Alegre**

Año	Porcentaje de Inversiones/Gastos totales
1989	3.2
1990	10.0
1991	16.3
1992	17.0

Fuente: Barceló&Pimentel, Op. Cit.: 59

### 3.2.3 Condiciones Previas Sociales

Antes de adentrarse a las particularidades de los movimientos sociales existentes en Porto Alegre, es interesante dar una rápida revisión a una serie de indicadores -que si bien fueron adelantados en la breve reseña de la ciudad, son ahora abordados con mayor puntualidad- que nos permite contextualizar de mejor forma la posición relativa que ocupa la ciudad respecto al resto de las regiones brasileñas.

**Cuadro 3. Comparativo diversos indicadores en ciudades brasileñas**

	Porto Alegre	Curitiba	Sao Paolo	Rio de Janeiro	Belo Horizonte	Recife
Índice de Desarrollo Humano	0.885	0.882	0.853	0.847	0.826	0.644
Familias con ingresos menor a dos salarios mínimos	33	32	27	40	43	56
Familias sin suministro de agua (%)	4	4	2	4	6	20
Familias sin acceso a servicio de alcantarillado (%)	16	22	10	9	14	61

Fuente: Abers, Op. Cit: 37

Por lo que respecta a la llamativa efervescencia y dinamismo de las asociaciones civiles y grupos organizados en el Brasil, existen varios puntos por acotar. En primer instancia debe resaltarse que el proceso constituyente que en 1988<sup>19</sup> terminó por validar y reconocer las instituciones participativa y su normatividad, respondió a la aparición y mayor presencia del asociacionismo y de las formas organizadas de la sociedad civil. La constitución brasileña accede a aceptar las llamadas *enmiendas populares* (que no es otra cosa que la participación ciudadana institucionalizada) a razón de la presentación de más de 30 000 firmas. (Avritzer, 2008: 317-318)

<sup>19</sup> No puede dejar de señalarse que Brasil presenta una fuerte tradición asociativa. Mucho de este pasado responde a las diversas organizaciones que se fueron gestando durante la dictadura militar. El efecto de la constitución de 1988.

Estos hechos, sin embargo, deben entenderse únicamente como un reconocimiento legal a un conjunto de prácticas que ya se realizaban. A partir de los años 70 empieza a surgir en Brasil la sociedad civil autónoma y democrática. Este hecho estuvo relacionado con diferentes fenómenos como lo son: un crecimiento exponencial de las asociaciones civiles, en especial de las asociaciones comunitarias; una re-evaluación de la idea de los derechos; la defensa de la idea de autonomía organizativa con relación al Estado; la defensa de las formas públicas de presentación de demandas y de negociaciones con el Estado (Op. Cit. :318)

Por lo mencionado, es sugerente la afirmación de Wamplar(2006: 40), que nos permite observar que las diversas enmiendas en materia de participación ciudadana, son creadas, impulsadas y sostenidas por las propias organizaciones civiles y de ninguna forma se trata –como no pudiera ser de otra forma- de una simple y desinteresada concesión gubernamental:

“En Brasil, las instituciones participativas han sido implementadas a petición de las estrategias políticas promovidas por sectores “participativos” o izquierdistas de la sociedad política y civil. Estas instituciones están diseñadas para superar una lista de problemas sociales y políticos, tales como bajos niveles de responsabilidad en la gestión, ineficiencias en la provisión de servicios sociales y corrupción, todo lo cual obstaculiza los esfuerzos para mejorar la calidad de la gobernabilidad democrática”

Así, la carta magna de 1988 aprueba unas instituciones híbridas de participación conocidas como consejos políticos, en donde podían intervenir de manera conjunta la sociedad civil y el Estado en los temas de salud, asistencia social, medio ambiente e infancia y juventud. Actualmente existen en Brasil más de 10,000 consejos.

Por otra parte, el propio Avritzer señala unas pautas bastante claras e identificables que caracterizan a las organizaciones civiles brasileñas, entre ellas destaca su carácter popular, su perfil democrático, la orientación a la intervención en las políticas públicas y una muy marcada acción voluntaria. A la vez, es de resaltar su alto grado de concentración: la mayor parte se ubican en las regiones del sur y sudeste del país y principalmente en las grandes capitales: Porto Alegre, Belo Horizonte y Sao Paulo. Las existentes en las regiones del norte acusan fuertes problemas organizativos y, en más de un caso, un carácter más bien clientelar.

Ahora bien, a partir del arreglo institucional estipulado por la carta magna se daría en la década de los 90 una fuerte proliferación de ONGs. Ello se debe a la

permissividad dado por el propio texto constitucional para que las organizaciones civiles puedan incidir, bien sobre temas generales, bien avocarse a problemáticas específicas. Algunas de esas políticas tienen una gran tradición organizativa, como lo es la cuestión de la asistencia social o las políticas de salud. Un actor sumamente relevante de este fenómeno es el llamado ABONG, que se refiere, de acuerdo con sus estatutos:

“La construcción de la ABONG resultó del trayecto de un segmento pionero de organizaciones no gubernamentales que tienen un perfil político caracterizado con la tradición de resistencia al autoritarismo, la contribución a la consolidación de nuevos sujetos políticos y movimientos sociales, la búsqueda de alternativas de desarrollo ambientalmente sostenibles y socialmente justas, un compromiso de lucha con la exclusión, la miseria y las desigualdades sociales, la promoción de derechos, la construcción de la ciudadanía y de la defensa de la ética en la política para consolidación de la democracia”<sup>20</sup>

La ABONG abarca a 271 ONGs. A continuación se presentan un par de cuadros; el primero nos permite observar el número de afiliados a la ABONG por regiones, lo que pone de manifiesto –nuevamente- una activa participación en la región sudeste. El segundo se refiere a las principales áreas temáticas sobre las cuales actúa la ABONG

**Cuadro 4. Número de Afiliados a la ABONG por regiones**

<b>Regiones</b>	<b>Número</b>
Norte	20
Nordeste	102
Sur	18
Sudeste	105
Centro-Oeste	26
<b>Total</b>	<b>271</b>

Fuente: Avritzer, Op. Cit.: 321

**Cuadro 5. Área Temática de Actuación de la ABONG**

<b>Área Temática de Actuación</b>	<b>Nº</b>
Participación Popular	271
Educación	93
Justicia y promoción de derechos	67
Relación de género y discriminación sexual	54
Movimientos populares	46
Trabajo y renta	45
Salud	43

<sup>20</sup> Para mayor información consultar: [www.abong.org.br](http://www.abong.org.br)



Medio Ambiente	42
Arte y Cultura	27
Comunicación	2
ETS/SIDA	26
Agricultura	25
Asistencia Social	20
Cuestiones Urbanas	20

Fuente: Avritzer, Op. Cit.: 321

De acuerdo con Wamplar (Op. Cit.) la influencia que las asociaciones civiles y ONGs ejercen en la gestión municipal se debe a su propio génesis: surgen en una coyuntura dictatorial en la cual las únicas formas de acción políticas aceptables eran sólo permitidas en el plano local, por lo que se crean nuevas estrategias para involucrarse en política. Así, y una vez que comienza a darse la transición democrática en el país amazónico, la expansión de la sociedad civil tuvo un efecto directo sobre la sociedad política: los líderes de la sociedad organizada se contactaron y trabajaron con los políticos para ayudarlos en la labor de seleccionar candidatos a puestos de elección popular, lo que a su vez permitiría que –una vez alcanzado el triunfo por parte del candidato en cuestión- la sociedad civil pudiera incidir directamente en su agenda y en el diseño de políticas públicas.

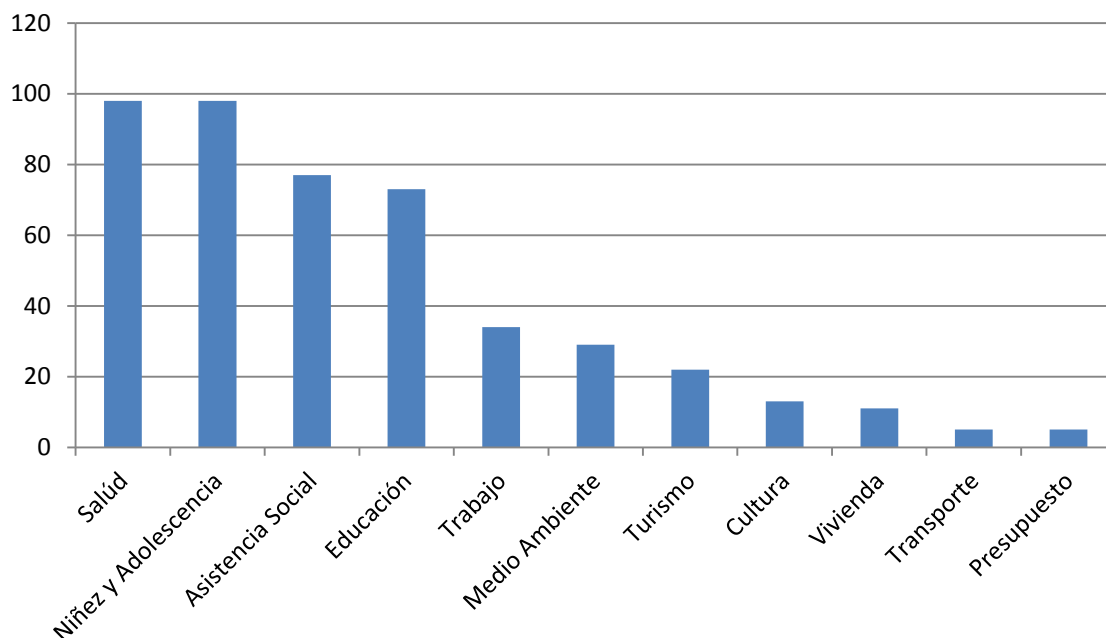
Del otro lado, la sociedad política necesitaba del apoyo de las diversas organizaciones sociales ya que ellas ejercían un doble rol: por una parte eran activistas políticas que les permitían incluir en sus ofertas de campaña reivindicaciones exigidas por la sociedad; por otra, se convertían en verdaderos operadores políticos de partidos, movilizadores de electorado.

Todo lo anterior sólo puede derivar en la generación de nuevos líderes políticos, acostumbrados a colaborar directamente con la sociedad civil y permitir que esta tenga influencia genuina en la determinación del tipo de políticas que adoptará. Dicha consecuencia es particularmente corroborable en aquellos políticos reformistas pertenecientes a partidos de izquierda como los es el Partido Socialista Brasileño y el propio Partido de los Trabajadores.

Tal como puede observarse existe en Brasil una amplia y vigorosa tradición participativa. Sin embargo, y retomando el análisis de Avritzer (Op. Cit.) son dos las instituciones cuya influencia es realmente efectiva en lo que a políticas públicas se refieren. La primera se refiere a los consejos políticos, cuyo origen, como se dijo en líneas precedentes, es rastreado en la constitución de 1988, donde fue reconocido explícitamente la necesidad del involucramiento de la sociedad civil en el diseño de políticas públicas.

Así, los consejos políticos son definidos como: “instituciones híbridas en las que tienen participación actores del Ejecutivo y actores de la sociedad civil relacionados con el área temática en la que el consejo actúa” (Avritzer, Op. Cit.: 322). A continuación se detallan los diversos consejos políticos existentes en el país, pudiéndose observar con total claridad cuáles son los temas en los cuales existen mayor involucramiento ciudadano.

**Cuadro 6. Consejos Políticos en Brasil**



Fuente: Avritzer, Op. Cit.: 322

El segundo mecanismo considerado como genuinamente efectivo en el diseño de las políticas públicas es, justamente, el presupuesto participativo. Para el caso particular que aquí nos ocupa, Avritzer hace notar que en Porto Alegre buena parte de los resultados obtenidos se deben a una combinación de una cultura política participativa con elementos propios de la dinámica política local. Así, Barceló y Pimentel (Op. Cit: 36) apuntan que el papel ejercido por las organizaciones civiles en el caso específico del Presupuesto Participativo es fundamental, ya que son estas y su iniciativa –autónoma del gobierno- quienes convocan las reuniones previas a las dos grandes asambleas del PP, lo que evidentemente agiliza y mejora los debates en éstas, y lo que ha impulsado su creciente papel en la toma de decisiones gubernamentales, más allá de las simples decisiones presupuestarias.

Santos (Op. Cit:15-21 )menciona que podemos entender a Porto Alegre como una ciudad de bastas tradiciones democráticas, con una sociedad civil fuerte y bien

organizada, cuyo desarrollo y expansión lejos de limitarse durante la etapa dictatorial fue fortalecida. La oposición al régimen en cuestión era dirigida por intelectuales, sindicatos y por el único partido de oposición reconocido: Movimiento Democrático Brasileiro (MDB); el ejercicio autárquico y dictatorial permitió que las únicas formas de organización de la oposición se centraran en el fortalecimiento de los movimientos comunitarios, tales como las asociaciones de calles y vecinos, los clubes de fútbol, las cooperativas, los clubes de madre o los grupos culturales, gestándose movimientos populares diversos y vigorosos y profundamente comprometidos con las reivindicaciones locales.

Atendiendo a este contexto, es fundado en 1983 las asociaciones de Vecinos de Porto Alegre (UAMPA), que dos años después llevaría a cabo su primer congreso, en el cual, además de la discusión de los temas tradicionales referentes a vivienda, educación, salud y alimentación, fue incluido en el debate la “efectiva democratización de la estructuras políticas en el ámbito federal, estatal y urbano”.

En ese mismo año (1985) se llevan a cabo las primeras elecciones municipales democráticas en la cuales resulta ganador el Partido Democrático Trabalhista (PDT), que contaba con una larga experiencia y trabajo en el estado. El PT, que ya empezaba a influir y tener contacto con los movimientos populares y laborales obtiene sólo el 11.3% de los votos. Pese a la oferta democrática del PDT y a la creación de diversos consejos populares, continuaría gobernando bajo la línea paternalista y clientelar del antiguo régimen, enterrando así toda expectativa democrática e incumpliendo sus promesas electorales.

No obstante el estrepitoso fracaso que resultó ser el primer gobierno elegido democráticamente es, durante esta etapa, en donde se localiza el génesis del PP. Una de las demandas fundamentales de la UAMPA –como se mencionó- era la democratización de la esfera pública, y dado que la victoria del PDT respondió en buena medida a su colaboración con esta asociación, el alcalde electo se vio obligado a escuchar con atención las reivindicaciones exigidas por este cuerpo ciudadano. Collares (el alcalde electo) accedió a celebrar un consejo ciudadano en donde se discutieran las demandas vecinales. Sin embargo, los vecinos pronto comprobaron que el gobierno en turno era “todo oídos y nada de acciones”, ya que a pesar de atender todas las demandas de los barrios, ninguna acción fue emprendida bajo la evasiva constante de: “no tener suficientes recursos”. Dichas acciones llevaron a pensar a los vecinos acerca del tipo de participación en la toma de decisiones que deseaban; los barrios por demasiado tiempo habían sido afectados y habían visto sus aspiraciones frustradas por la eterna respuesta municipal de que no había dinero suficiente para atender todas sus demandas, es

así como la UAMPA lleva a cabo una serie de reuniones y encuentros para decidir de qué forma podrían impactar en la asignación del presupuesto. Dichas reuniones coincidieron con los últimos seis meses de la administración de Collares en donde, y dado que observaba la alarmante reducción de su popularidad y de sus bases de apoyo, decidió discutir con las asambleas vecinales los proyectos que deberían ser marcados como prioritarios y las zonas donde estos deberían ser construidos. A pesar que estos intentos de Collares para mantener a su partido en el poder fueron inútiles (su sucesor no fue capaz de obtener más de un veinticinco por ciento del total de votos) los mecanismos de discusión de asignación de presupuesto que implementó comenzó a delinear en los activistas el camino que debían seguir para poder controlar las inversiones públicas gubernamentales

Es así como en 1988 el PT gana con un amplio margen al contar con el apoyo de una buena parte de las diversas organizaciones civiles existentes en la ciudad (para aquel año se contabilizaban cerca de 1000) y teniendo en la UAMPA una aliada decisiva.

A partir de todos los antecedentes reseñados y las diversas condiciones y elementos que intervinieron en el surgimiento y posterior consolidación del PP, el proceso histórico puede ser esquematizado en cuatro grandes fases<sup>21</sup>:

Tal como puede observarse el PP es la combinación de una serie de condiciones favorables y coincidentes

1. 1989-1990: Se pone en marcha el proyecto y se distingue por el surgimiento de varios problemas, especialmente el referido a la falta de solvencia municipal y un método difuso que deriva en una grave crisis de gobernabilidad.
2. 1990-1991. La crisis es resuelta 18 meses después a partir de las medidas administrativas y políticas adoptadas (las reformas fiscales y una gestión del PT más eficiente), lo que restablece la confianza de los movimientos sociales.
3. 1992. Se consolida la metodología institucional, que hasta la fecha es mantenida.
4. Desde 1993 en adelante. En este lapso son introducidos innovaciones encaminadas a ampliar los espacios de participación. Durante los dos gobiernos posteriores se ha conservado la metodología y se ha fortalecido el proceso.

---

<sup>21</sup> Este desarrollo aquí presentado es recuperado del estudio de Barceló y Pimentel (Op. Cit. 55-70) quienes realizan un análisis pormenorizado de las etapas:

Tal como puede apreciarse la consolidación del PP responde a diversas causas. En primera instancia no debe pasarse por alto que si bien el proyecto fue adoptado por un partido político en específico (que por lo demás entre sus planteamientos siempre contemplo la expansión de la esfera pública) fue en respuesta directa a las diversas demandas que en materia de participación la sociedad exigía. Sobre este punto también es de considerar que una sociedad civil fuerte, bien organizada y acostumbrada a actuar e intervenir alrededor de los problemas del plano local fue decisiva para que el proyecto no se limitara a ser una institución absolutamente política (encaminada a cooptar apoyo electoral para el partido en el poder) y se volviera una instancia de participación ciudadana y de interlocución entre la sociedad política y la civil.

Seguido de ello, es imposible soslayar también el contexto político especialmente favorecedor en el cual el PP nace: una etapa de transición y expansión democrática en donde la innovación política y administrativa era no sólo admitida sino también deseable; una era en donde los ejercicios políticos de corte más conservador y autoritario eran despreciados y se optaba en cambio por aquellas propuestas de tendencia más social y cercana al activismo social.

Por último, no debe pasarse por alto la condicionante decisiva que juega la parte de las finanzas, quedando claro que de no existir una política fiscal sana (como lo fue durante la primera etapa de implementación del PP) se vuelve del todo imposible afianzar el proyecto al estar la mayor parte del presupuesto canalizado hacia otras esferas.

Tal como se han reseñado las condiciones previas bajo las cuales nació el PP en Porto Alegre, a continuación se abordará el diseño institucional que presenta, enfatizando a todo momento el conjunto de reglas que permiten y flexibilizan una relación cercana entre autoridades y ciudadanos, teniendo perfectamente definido el rol que cada uno debe desempeñar y observando que si bien el PP requiere de cierto contexto para nacer, le es imperante también un arreglo normativo que le permita consolidarse y definir las áreas de acción de todos los actores para así evitar que el mecanismo sea secuestrado por intereses partidistas o asociaciones cupulares y responda en cambio a las necesidades de la mayoría ciudadana.

### **3.3 Diseño Institucional.**

El Presupuesto Participativo de Porto Alegre articula un esquema en donde intervienen con armonía normas del sistema representativo con reglas de la democracia directa. En el, las comunidades de las 16 regiones en que fue dividida la Ciudad, pueden elegir las prioridades de inversiones públicas en sus localidades. Esta elección puede ocurrir de forma directa, o bien a través de representantes electos para los foros de delegados (o de consejeros para el Consejo del Presupuesto Participativo). Las dos modalidades conviven y se complementan configurando los intereses/necesidades de la sociedad civil y la capacidad del municipio en accionar la convergencia entre los recursos disponibles y estos intereses.

En sentido amplio, el mecanismo de funcionamiento del PP en Porto Alegre describe un proceso en el cual intervienen, de manera más o menos equilibrada, tanto la esfera pública, como la sociedad civil. Efrén Buenrostro (2004) esquematiza de manera general el proceso, señalando que el tránsito inicia con la celebración de reuniones y asambleas periódicas -en las cuales la población debate y decide cuáles son las prioridades en la aplicación de recursos- hasta el traslado de los resultados obtenidos en estas reuniones a un documento aprobado por las asambleas de barrio para que sea entregado por el Consejo de Presupuesto Participativo (representantes ciudadanos elegidos libremente por los demás) al Ayuntamiento. Una vez hecho esto se realizan reuniones deliberativas de tipo técnico, lideradas por el Consejo y por los representantes del gobierno que tienen únicamente derecho a voz, para realizar la redacción final del Plan de Inversiones, documento que se elabora a partir de un conjunto de estrictos criterios de distribución territorial y sectorial de los recursos disponibles y en el cual se pretende dar cabida a todas las propuestas. Se trata, en síntesis, de un proceso compuesto por cuatro ciclos: Elaboración de la propuesta presupuestaria; discusión y votación de la Ley Presupuestaria; ejecución del Presupuesto; evaluación y control del Presupuesto.

#### **3.3.1 Actores y Estructura de Participación**

El PP acarrea consigo una gran legitimidad social y, en los hechos, ha modificado la distribución del poder y de la cultura política, precisamente porque es un mecanismo de justicia distributiva, que se despliega a partir de la transferencia de recursos de los barrios más ricos a las regiones más pauperizadas. Dicho proceso encierra en su seno una serie de fenómenos cuya importancia cardinal ha redundado en considerarlo incluso un nuevo tipo de régimen político. (Rendón Corona, 2004)

Asimismo ha sido capaz de incluir en el proceso actores con intereses claramente divergentes: miembros del partido de gobierno, profesionales, tecnócratas, ciudadanos de la clase media y un número importante de la clase pobre trabajadora. De esta forma el mecanismo atrae y estimula la acción política de muchos que no apoyan al partido de gobierno, contrastando fuertemente con el esquema de acción política impuesto por el antiguo régimen que utiliza los presupuestos de las ciudades para pagar los favores de los partidarios (Goldsmith & Vainer: 2001)

Figuran, entre los principios torales del PP, una estructura y en un proceso de participación comunitaria, que pueden ser esquematizadas en:

1. Reglas universales de participación en instancias institucionales y regulares de funcionamiento;
2. Un método objetivo de definición de los recursos para asignaciones, referentes a un ciclo anual del presupuesto del municipio; y
3. Un proceso decisorio, descentralizado, teniendo como base la división de la ciudad en 16 regiones presupuestarias.

A continuación se explicará de forma más amplia el funcionamiento del PP en la ciudad de Porto Alegre, a lo largo del ciclo de los 24 meses que comprende, haciendo énfasis en todo momento a las características institucionales relevantes que han permitido convertir el proceso en comento en todo un éxito.

Un primer punto a detallar es que el PP no está formalmente legalizado en Porto Alegre, es decir, su aplicación y ejercicio no queda normado en un regla específica; su convocatoria recae más bien en la serie de leyes de ciudadanización, descentralización y refuerzo del poder local, promulgadas en 1988 por el Estado brasileño (ver antecedentes del PP). Al respecto –y como consecuencia de lo antes descrito- Rendón señala que existe una tensión entre la legislación y la práctica presupuestaria debido a que la obligación de elaborar el presupuesto es del ejecutivo local (alcalde), sin embargo su aprobación es facultad exclusiva del Legislativo<sup>22</sup>, mientras que ambos poderes tienen que sujetarse a la estructura de participación popular. De esta manera, existe una separación formal de las esferas gubernativa y participativa; por eso, advierte Fedozzi: “En la Legislación brasileña el Presupuesto Público es *autorizativo* no

---

<sup>22</sup> En este sentido debe resaltarse la naturaleza que la estructura municipal de Brasil posee, la cual se divide en un Poder Ejecutivo y otro Legislativo (Cámara de Vereadores), ambos de elección directa, de modo que en la elección del alcalde de una ciudad puede ocurrir que pertenezca a una fuerza política que esté en minoría en el poder legislativo, ello no impide que el alcalde forme gobierno propio, pero tendrá grandes dificultades para aprobar leyes, entre ellas la del presupuesto.



obligatorio; es decir, que el Ejecutivo puede hacer lo que está establecido ahí, pero no está obligado a hacer lo que está escrito” (Citado en: Rendón Corona: 2004, pág. 15)

No obstante lo anterior, la obligación de implementar y respetar el del PP recae en responsabilidades más allá de la norma.

“...dado que la definición y aprobación del Presupuesto es una prerrogativa legal de la Cámara de Vereadores, la alcaldía se limita, en términos estrictamente jurídicos, a someter a la cámara la propuesta presupuestaria, la cual puede ser aprobada, rechazada o modificada libremente por la Cámara. Sin embargo, ya que la propuesta del Ejecutivo es sancionada por las instituciones del presupuesto participativo y, por tanto, por los ciudadanos, y por las organizaciones y asociaciones de ciudadanos y de la comunidades que en ésta participan, la propuesta presupuestaria del Ejecutivo se convierte, para la Cámara Legislativa, en un hecho consumado, teniendo en cuenta los riesgos políticos que los diputados correrían si votasen contra ‘la voluntad de los ciudadanos y las comunidades’.” (Santos, 2003, p. 25)

Por lo demás, el PP en la ciudad de Porto Alegre goza de un diseño institucional que favorece la involucración ciudadana –en la figura de asambleas- a la par que fomenta la discusión y cabildeo con las fuerzas políticas formalizadas. Su desarrollo y ejecución pone de manifiesto que la colaboración directa entre la sociedad civil y los poderes públicos no sólo es posible, sino también deseable al acarrear beneficios genuinamente plausibles.

De acuerdo con Santos (Op. Cit.) el PP se compone de tres conjuntos de instituciones básicas. En primer término figuran las unidades Administrativas propias de la alcaldía, y cuyo objetivo es canalizar el debate con los ciudadanos, queda compuesto por el Gabinete de Planeamiento (GAPLAN); Coordinadora de la Relaciones con la Comunidad (CRC); Foro de las Asesorías de Planeamiento (FASCOM); Coordinadores de Distrito de Presupuesto Participativo (CROP); y Coordinadores Temáticos (CT). Del conjunto de instituciones mencionadas las de mayor relevancia son el GAPLAN y el CRC, ya que son las encargadas de traducir las demandas ciudadanas en políticas públicas realizables –en términos financieros y técnicos- así como establecer el nexo entre las autoridades municipales y las asociaciones comunitarias.<sup>23</sup>

Seguido de ahí, encontramos a las instituciones referentes a la organización comunitaria, autónomas frente al gobierno municipal y cuyo principal objetivo es

---

<sup>23</sup> Barceló y Pimentel (2002) realizan un análisis más preciso y puntual de todas las instancias gubernamentales que intervienen en el proceso y las acciones específicas que ejercen



establecer vínculos entre la participación de los ciudadanos y la elección de prioridades para los diferentes distritos de la ciudad. Entre ellas figuran las Uniones de Barriadas, consejos populares y las articulaciones de distrito.

Por último figuran un tipo de instituciones que tienen como fin primordial establecer y mantener, de forma continua, comunicación e interacción entre las dos primeras instituciones. Aquí se encuentran el Consejo del Plan del Gobierno y el Presupuesto Participativo (CPP), foros de distrito del presupuesto, asambleas de plenarias temáticas y el foro temático del presupuesto participativo.

**Cuadro 7. Instancias que intervienen en el proceso del PP en Porto Alegre**

<b>Esfera Autónoma de la Sociedad Civil</b>	<b>Unidades Administrativas de la Alcaldía</b>	<b>Instancias de mediación</b>
Organizaciones de base (vecinales o temáticas); Consejos Populares o las “Articulaciones de distrito” (de carácter más amplio)	Dos son las fundamentales: Gabinete de Planeamiento (GAPLAN) y Coordinadora de la Relaciones con la Comunidad (CRC)	Asambleas, foros, y Consejo del Presupuesto Participativo

Fuente: Santos, Op. Cit.: 27

Es importante remarcar que todas las decisiones adoptadas por el PP son el resultado de la negociación y conciliación de intereses de las tres instituciones implicadas, es decir, el PP es un mecanismo que posibilita las decisiones conjuntas entre las unidades administrativas y la estructura participativa de la comunidad.

### **3.3.2 Proceso de Participación**

Una vez explicadas las instituciones que intervienen en el PP, da inicio del proceso con el proyecto de ley elaborado por el Ejecutivo, que es enviado al Legislativo. En caso de que este poder lo apruebe, será ejecutado en el año siguiente. Así, en el “Año Uno” se evalúa el ejercicio del anterior y se delibera sobre la elaboración del presupuesto para el año siguiente; en el “Año Dos” se ejecuta, pero al mismo tiempo se repite la evaluación del ejercicio anterior y se discute el presupuesto para el “Año Tres”. De manera resumida, el proceso en el primer año abarca tres etapas: “Etapa I, realización de las asambleas regionales y temáticas (inicio del año). Etapa II, formación de las instancias de participación

(mitad del año). Etapa III, discusión del Presupuesto y aprobación del Plan de Inversiones por el Consejo (final del año) (Rendón Corona, Op. Cit.).

Adicional a estas tres etapas, la definición del presupuesto participativo responde a dos modalidades de participación: la regional (que hace referencia a la división territorial de la ciudad) y la temática. Las Asambleas Regionales<sup>24</sup> y las Asambleas Temáticas<sup>25</sup> son concomitantes y obedecen a la misma dinámica, difiriendo en cuanto al carácter de la agenda de discusión: demandas territorializadas, en el primer caso, y temas específicos referentes al conjunto de las 16 regiones de la Ciudad, en el segundo. (Fedozzi, 2002)

A continuación, y siguiendo la descripción hecha por Merino (2001), Fedozzi (2002), Santos (2003) y Navarro (2003) se detalla los elementos considerados en cada una de las etapas

#### **a) Asambleas Regionales**

- **Primera etapa. Asambleas territoriales y temáticas (marzo / julio)**

En esta primera etapa se desarrollan un conjunto de asambleas (21 en total, correspondientes a las 16 asambleas regionales y las 5 temáticas) y se celebran infinidad de "reuniones intermediarias", ello con el fin de crear un estado de opinión, recibir información y modular propuestas.

Estas asambleas Regionales y Temáticas permiten la participación individual, y la organizada (personificada por los diversos representantes de las entidades civiles). Las asambleas cuentan con la presencia del Prefecto y de los Secretarios de los Órganos Municipales, siendo coordinadas por integrantes de la Administración Municipal y por representantes comunitarios.

Las reuniones intermedias son particularmente importantes, ya que en ellas recae el centro del debate de cada región; es ahí en donde se definen las prioridades de la zona y donde se eligen los delegados y candidatos al consejo del PP (en la proporción de un delegado por cada veinte participantes en las reuniones). Intervienen en ellas un asesor gubernamental (los antes mencionados CROP) y los líderes comunitarios, que da como resultado una lista consensuada de las prioridades fijadas para la región.

---

<sup>24</sup> De acuerdo con Fedozzi (2002) el éxito asociativo del PP, en buena medida se debe a que la división regional de Porto Alegre se produjo mediante criterios socio-espaciales, respetando la tradición organizativa de los movimientos de pobladores de la Ciudad, y no obedeciendo a cuestiones exclusivamente "técnicos" zonal-urbanísticos.

Es en esta primera etapa también, donde se brinda información sobre las acciones realizadas el año anterior, y donde se explica si el plan de inversiones aprobado funcionó o no y las causas de esta situación. El gobierno también anticipa el potencial de recursos para el año próximo. Se trata, fundamentalmente, de un momento de evaluación pública del desempeño gubernamental

- **Segunda etapa. Formación de las instancias de participación comunitaria**

En esta etapa se constituyen las llamadas instancias de decisión. Las demandas asamblearias son hechas compatibles con las demandas institucionales (las provenientes del ayuntamiento) y son la base de la propuesta presupuestaria para el próximo año. Las dos instancias que se forman son

- a) Consejo del Presupuesto Participativo (CPP)<sup>26</sup>. Es el principal órgano de participación directa de la comunidad que tiene por finalidad fiscalizar y deliberar sobre materias que hacen referencia al funcionamiento económico del municipio. Está integrado por dos consejeros electos en cada región, así como un representante del sindicato de los funcionarios municipales. Hay también dos funcionarios del gobierno (que no tienen derecho a voto). Los consejeros tienen mandato por un año y derecho a reelección por un segundo. Los encuentros del consejo son semanales.
- b) Foro de Delegados Regionales y Temáticos. Son instancias colegiadas amplias que tienen un carácter consultivo y se reúnen de forma esporádica, su constitución emana de las asambleas territoriales y temáticas hechas con antelación (Durante la etapa 1). Su objetivo fundamental es ampliar el compromiso de los movimientos populares de base de la comunidad en las actividades del PP. Se reúnen una vez al mes

Una vez instalado formalmente el CPP, junto a los técnicos del gobierno (miembros del Gabinete de Planificación), constituyen la instancia más importante para preparar el presupuesto del año venidero. El consejo y los funcionarios del GAPLAN armonizan las prioridades de cada región con la disponibilidad financiera, así como las consideraciones técnicas, cuando es necesario.

---

<sup>26</sup> La composición puntual del CPP es: 32 consejeros titulares y 32 suplentes elegidos en las 16 regiones de la ciudad; 12 consejeros titulares y 12 suplentes seleccionados en las Plenarias temáticas; 1 consejero titular y un suplente del SIMPA (Sindicato de los Trabajadores Municipales de Porto Alegre); 1 consejero titular y uno suplente del UAMPA (Unión de Asociación de Vecinos de Porto Alegre); 1 representante de la CRC; 1 representante del GAPLAN

Es importante resaltar que las reuniones del CPP son abiertas al público en general y su funcionamiento ha conseguido intervenir en el gobierno, incluso en otros asuntos más generales como la política salarial.

- **Tercera etapa. Elaboración del Presupuesto y Plan de Inversiones**

En esta fase, las secretarías y órganos de gobierno municipal discuten con el Consejo las obras y servicios, sus costos y viabilidad técnica. Estas discusiones se socializan en cada región y en cada base temática. El GAPLAN sistematiza y consolida la propuesta completa, con la presencia de los órganos municipales y representantes del Consejo del Presupuesto Participativo; en este momento, se proponen obras y proyectos de interés global, de alcance multi-regional o también obras en las que el Gobierno Municipal, mediante una evaluación técnica, juzgue necesarias para una determinada región de la Ciudad. Finalizada esta fase se procede a la definición del Plan de Inversiones, que recibe una publicación especial y se constituye en el documento básico de fiscalización de los representantes comunitarios y de la rendición de cuentas que el Ejecutivo realiza en las instancias del Presupuesto Participativo.

Adicional a este ciclo seguido por el PP, debe resaltarse la lógica cómo se distribuyen los recursos para las inversiones, ya que mantiene unas pautas metodológicas muy estrictas y articuladas, que intentan cumplir con objetivos redistributivos esenciales (Rendón, 2006.)

La planificación participativa, que tiene como objetivo final la redacción del plan de inversiones, inicia con el método seguido para la distribución de recursos, que gira en torno a jerarquizar las demandas regionales y dividir las en conjuntos temáticos. En primera instancia la región decide en orden decreciente de importancia cuatro prioridades<sup>27</sup>, que son presentadas de 4 a 1, siendo 4 la más importante.

Al finalizar la segunda fase del PP (la constitución de los órganos) se suman todos los valores atribuidos, lo que permite conocer las tres principales prioridades seleccionadas por las 16 regiones de la ciudad.

Una vez que está concluida la lista de prioridades, es confrontada con los <<parámetros regionales>>, que es un mecanismo mediante el cual se ponderan

---

<sup>27</sup> Existen 12 alternativas entre las cuales se puede decidir, y son: saneamiento básico; propiedad de los terrenos y regulación urbana; transporte y circulación; asistencia social; servicios de salud; pavimentación; recreación; cultura; deportes; desarrollo económico (referido a proyectos e iniciativas productivas); y organización de la ciudad, que es la última de las prioridades que puede escogerse

las diferencias entre las regiones, teniendo como tópicos de esta comparación: a) ausencia de servicios públicos y/o infraestructura en la región b) número total de población en la región, y c) prioridades de la región en relación de aquellas seleccionadas para la ciudad como un todo, resultante de las decisiones tomadas en las otras regiones. Este procedimiento permite conocer la posición relativa de cada región frente a las demás, así como una distribución más justa de los recursos, lo que deriva en beneficiar a las poblaciones y regiones más pobres de Porto Alegre.

Del resultado de esta confrontación se obtiene la escala de prioridad de cada región, y se da a conocer la porción que del total del presupuesto la corresponde a cada una, en virtud de su grado de necesidad. El Presupuesto queda listo entonces y es presentado a la cámara de consejeros municipales.

### **b) Las Plenarias temáticas**

De acuerdo con Rendón (2004) las plenarias temáticas son uno de los grandes aciertos del PP, al tratarse de un tercer nivel de participación, en donde pueden intervenir organizaciones profesionales, instituciones y sectores de clase media organizados que de otro modo serían excluidos si solo se siguiera el criterio territorial. Esta articulación permite influir en las políticas de ingresos y gastos, así como grandes obras para todo Porto Alegre y no sólo para cada una de las regiones.

A pesar que, en el papel, cumplen con la misma función que las asambleas territoriales su ámbito geográfico corresponde al conjunto de la ciudad, lo que significa incluir a aquellos sectores cuyas demandas de servicios básicos están cubiertas y sus intereses pasan más del lado de influir en el ejercicio político amplia del municipio y reivindicaciones democráticas.

La participación en estas asambleas es a título personal y se involucran los habitantes que estén interesados en el tema correspondiente. Se debe destacar que, si bien la participación es individual, predominan los participantes que pertenecen a algún tipo de asociación o entidad. Además, existen también rondas intermedias en las plenarias temáticas que se realizan para cada subtema. (Barceló, Sara; Pimentel Zainer. 2002: 41)

Su origen se remonta al año de 1992, cuando decidió ampliarse el PP a aquellos sectores que tenían cubiertas sus necesidades básicas y sus intereses iban más allá del plano local. Mediante el proyecto “Ciudad Constituyente” se pretendió dar respuesta a los temas más generales de la ciudad.

Navarro (Op. Cit) señala que el resultado más llamativo de este proyecto fue observar que era viable aumentar el interés de sectores sociales que aún se mantenían al margen del PP (especialmente la clase media y los representantes de la élite económica).

Son cinco las plenarias temáticas de la ciudad: Transporte y Circulación; Educación, Esparcimiento y Cultura; Salud y Asistencia Social; Desarrollo Económico y Tributario; Organización de la Ciudad y Desarrollo Urbano.

### **3.3 Algunos resultados del Presupuesto Participativo.**

Como se ha mencionado y enfatizado en líneas precedentes, el mecanismo del PP intenta volver compatibles las normas de democracia directa con las de democracia representativa. Para dicho objetivo se vale de discusiones y debates asamblearios en donde toda la comunidad puede participar, pero siempre regulados por órganos institucionales que permiten transformar las demandas populares en políticas públicas técnicamente viables. Dicho procedimientos ha producido resultados<sup>28</sup> por demás interesantes, que permiten demostrar que este tipo de prácticas cumplen con sus objetivos fundamentales de redistribución, así como de reestructuración de la cultura política del municipio.

Por lo que refiere a la categoría de infraestructura conocida como “saneamiento básico” los resultados son por demás significativos: En 1989 sólo el 49% de la población tenía esta necesidad cubierta, a finales de 1996 el 98% de los hogares poseía agua canalizada y el 85% podía disfrutar de un sistema de cloacas. Actualmente, prácticamente todas las viviendas tienen acceso al agua tratada; menos del 5% de los domicilios carece de medidor de agua.

Respecto a la “pavimentación de calles”, que a lo largo del proceso del PP ha sido una de las demandas principales de los participantes, puede decirse que cerca de 23 000 km de calles fueron pavimentados entre 1992 y 2002. Dicha situación contribuyó también a que el escenario urbano se modificara radicalmente, al mejorar el flujo vial y elevar el valor de las viviendas.

En cuanto al rubro de “Suelo urbano y regulación de la propiedad agrícola”, 167 mil personas fueron beneficiadas en los primeros siete años del PP, representando aproximadamente 13% del total poblacional. Sobre esta cuestión

---

<sup>28</sup> Los datos presentados en esta sección son recuperados de los estudios de Navarro Op. Cit, Goldsmith & Vainer Op. Cit.y Santos Op. Cit.

Santos (Op. Cit.) señala que las reivindicaciones de este tópico suelen ser mucho más tardadas que las anteriores, al estar implicadas terceras partes (el poder judicial) por lo que sus resultados relativamente escasos quedan condicionados por dicha cuestión.

Por lo que respecta a la educación, en los 10 primeros años de implementación del PP (1989-199) se duplicó el número de alumnos matriculados en los niveles básicos, medio y medio superior. Desde 1986 se ha, cuadruplicado el número de escuelas.

Buenrostro (Op. Cit.: 78) por su parte enfatiza las capacidades redistributivas del PP, haciendo notar que del lapso que va de 1992-2000 las regiones de renta alta como Centro, Sul, Leste y Noroeste suman un 7,8% del total de las inversiones; las regiones de renta media-alta como Cristal, Cruceiro y Humaita/Navegantes/Ilhas suman el 8,99% del total; las inversiones en las regiones de renta media-baja como Euxo Baltasar, Gloria, Norte y Partenon ascienden a 8,49% del total y en las regiones de renta baja como Lomba doPinheiro, Extremo Sul, Restringa y Nordeste la suma asciende a 9,75% del total.

Así la ciudad ha sido receptora de un notable efecto redistributivo en las regiones más pobres, ya que las inversiones en estas zonas han sido mayores a las de años anteriores, elevando así la calidad de vida en las mismas

Por otra parte Goldsmith & Vainer destacan el impacto que ha tenido el PP en términos de decisiones trascendentales para el desarrollo económico de la ciudad, que otrora hubiera estado centralizado por intereses económicos y políticos cupulares. Para muestra, el rechazo que la ciudad arguyo a la construcción de un hotel de cinco estrellas en los que solían ser los terrenos de una planta de energía abandonada; en su lugar prefirió utilizar el predio para la construcción de un parque público y una sala de convenciones.

Otro ejemplo significativo de este accionar lo encontramos en la construcción de un gran supermercado a costa de la demolición de barrios. La ciudad impuso como condición para dicha edificación la reubicación de las viviendas con requisitos y condiciones estrictas que a la fecha están siendo cumplidas por el supermercado.

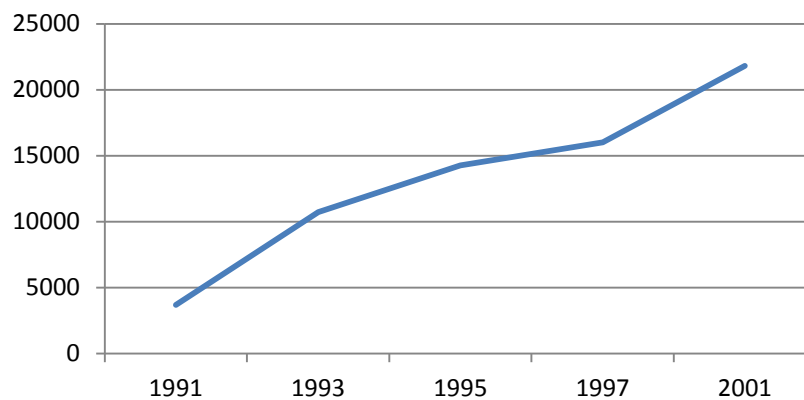
Los avances y resultados materiales no es el único aspecto a destacar del PP. Adicional a estas plausibles mejoras en las condiciones económicas de los ciudadanos de Porto Alegre, es de resaltarse también el cambio en la cultura política que han experimentado. De acuerdo con el revelador estudio de Baiocchi,



(2001) la participación e involucramiento de los ciudadanos en el proceso del PP se ha incrementado notoriamente a razón de las comprobación explícita de que las decisiones adoptadas son cumplidas por las autoridades. Dicha situación es comprobable en los niveles de satisfacción de los ciudadanos del municipio respecto al PP con un 58.5% de los participantes que reconocen haber recibido beneficios en su comunidad , y un 57.2% aseverando que la ciudadanía siempre o casi siempre realmente decidde en materia de obra pública

Otro significativo indicativo de la aceptación que el PP goza en la comunidad puede ser apreciado en el aumento total del número de participantes durante el proceso, pasando de 3,694 en el año de 1991 a 21,805 diez años después:

**Cuadro 8. Histórico de participación del PP en Porto Alegre**



Fuente: Baiocchi, Op. Cit.

Simultáneamente Exame (Santos, Op. Cit.), un influyente periódico de negocios, nombró a la ciudad de Porto Alegre como la ciudad brasileña con mejor calidad de vida, en función de indicadores como alfabetización, número de personas matriculadas en la educación elemental y secundaria, calidad de la educación en el nivel superior y posgrado, empleo, mortalidad infantil, esperanza de vida etc.

Adicional a todo ello, tampoco puede pasarse por alto que el éxito del programa permitió repetir en el gobierno por tres periodos consecutivos al PT. Hacia 1996 – cuando finalizaba el segundo mandato- 65% de los encuestados calificó el gobierno municipal como excelente y el 70% como bueno. Ello nos demuestra que las redistribuciones económicas y sociales no benefician únicamente a la población, el partido en el poder se ve también beneficiado al repetir, a través de elecciones democráticas, sus mandatos.



## 4.- La experiencia del Presupuesto Participativo en el Distrito Federal

### 4.1. Breve Panorama del Distrito Federal

México -de nombre oficial Estado Unidos Mexicanos- se ubica al norte del continente americano. Es el 14° país más extenso del mundo y presenta una población de 112, 336,538 habitantes. Políticamente se constituye como una federación compuesta por 31 estados y un Distrito Federal (DF). Éste último, objeto del estudio, se haya en la zona centro del país y funge como la capital de la nación.

El DF ocupa un rol preponderante en la vida del país, al tratarse del centro neurálgico en términos políticos (toda vez que ahí residen los poderes federales del país), pero también en lo que respecta a ámbitos financieros, culturales e incluso académicos. Su población es de 8, 851,080 habitantes (la segunda entidad más densamente poblada, sólo por debajo del Estado de México) y una extensión territorial de 1495 km<sup>2</sup><sup>29</sup>. Posee a su vez una de las zonas metropolitanas más grandes del mundo, compuesta por 59 municipios pertenecientes al Estado de México, uno al Estado de Hidalgo y las 16 delegaciones que forman parte del Distrito Federal. Esta zona metropolitana se compone por una población cercana a los 20 millones de habitantes (tratándose de la mayor concentración poblacional a nivel nacional, con cerca del 19% de la población total de México)<sup>30</sup>.

Avocándose concretamente al caso del DF se encuentra políticamente constituido por las mencionadas 16 delegaciones, una figura administrativa de composición única, careciendo del status legal de “municipio” pero asumiendo a su vez varias de las funciones que éste último realiza. Ziccardi (1997: 77) menciona que las delegaciones son espacios de un alto nivel de heterogeneidad, en cuestiones tan disímiles como lo son el número de habitantes, las actividades económicas que ahí se desarrollan, la infraestructura urbana que poseen o la existencia de área recreativas y culturales con las que cuentan. En este sentido, se vuelve significativo que en el mismo DF coexistan una demarcación con los más altos índices de calidad humana a nivel nacional (la delegación Benito Juárez) junto con demarcaciones con notable niveles de exclusión y marginación (como lo es el caso de Iztapalapa).

---

<sup>29</sup> De acuerdo con datos del INEGI para el año 2010

<sup>30</sup> A pesar que el estudio aquí presentado se enfoca concretamente a la política implementada en el Distrito Federal y las 16 delegaciones que lo componen, los datos son presentando a modo de difundir una perspectiva más completa de la compleja naturaleza que caracteriza a la ciudad.

Continuando con esta fuente, es también significativo la compleja y atípica relación existente entre las propias delegaciones con el gobierno central del DF -a cargo de un jefe de gobierno electo democráticamente desde 1997-. Así, mientras a las delegaciones les corresponde, por un lado, llevar a cabo buena parte de las funciones y tareas que el resto de los municipios a nivel nacional<sup>31</sup>, por el otro ven su funcionamiento fuertemente condicionado a la cooperación y el trabajo conjunto con secretarías del DF (como lo son la de Desarrollo urbano y vivienda, Obras y Servicios o Educación, Salud y Desarrollo Social) en este sentido se vuelve evidente la limitada capacidad de acción que poseen estos órganos, tratándose más bien de figuras coadyuvantes con mínimas atribuciones de gobiernos locales.

---

<sup>31</sup> Como lo son lo relativo a la prestación de servicios públicos, desarrollo urbano y obra pública, servicios jurídicos, desarrollo social o seguridad pública

## **4.1 Condiciones Previas**

### **4.1.2 Condiciones Previas: Políticas**

La implementación del presupuesto participativo, como una propuesta destinada a vincular a la sociedad civil con la esfera gubernamental en las labores de planeación urbana, encuentra sus precedentes políticos más inmediatos en la compleja evolución histórica a la cual la participación ciudadana institucionalizada ha estado sujeta en la capital, al tratarse de una iniciativa surgida desde el seno gubernamental y ser difundida como un mecanismo más para acercar a la sociedad al debate de los temas públicos. Por ello a continuación será reseñado el camino que sobre el tema ha sido trazado, para después abordar con puntualidad el reciente reconocimiento jurídico (reconocido en la LPCDF en 2010) del PP en la capital.

Previo a este ejercicio, es necesario matizar el singular contexto político que caracteriza al Distrito Federal donde, desde luego, la participación ciudadana con reconocimiento jurídico queda inserta. Al respecto es importante remarcar que la ciudadanía en el DF es relativamente reciente. El capitalino, beneficiado -supuestamente- por el centralismo administrativo propio del país, fue siempre inferior a cualquier otro ciudadano del resto de las entidades nacionales, al no poseer plenos derechos políticos, durante buena parte del siglo XX. (Valdés, 1998: 57)

El gobierno del Distrito Federal gozó de un régimen municipal hasta 1928, año en el cual el presidente de la República asumiría directamente la labor del gobierno capitalino al delegar en la figura de “regente” el control sobre un aparato administrativo llamado Departamento del Distrito Federal (DDF), creando así una institución de gobierno híbrida que operaba como secretaría de Estado a la vez que tenía que atender y resolver problemas propios de un gobierno local (Sánchez; Álvarez, 2003: 210). A su vez correspondía al propio regente (previo acuerdo con el presidente) la selección de los 16 funcionarios que fungirían como jefes máximos de las delegaciones en las que subdividía el propio Departamento. Así, la única representación real que los capitalinos tenían, se encontraba a nivel federal (diputados y senadores en el congreso).

Hacia 1970, enmarcado dentro del conjunto de reformas electorales que se presentaban en el país, sería modificada la Ley Orgánica del Distrito Federal, impulsando, por una parte, un proceso de desconcentración de funciones hacia las delegaciones; a la par se crearían espacios de participación vecinal. Ambas medidas gozaron de alcances muy limitados, sin embargo, significaron un avance más hacia la apertura institucional que se iría ampliando con posterioridad.

El primer paso importante en dotar de autonomía al DF, y en parte también para abrir espacios democráticos, fue la constitución de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (1987) acción mediante la cual podían ser elegidos de forma directa representantes políticos. Esta reforma debe ser enmarcada en el final del sexenio de Miguel de la Madrid y la compleja coyuntura derivada del sismo de 1985, lo que se tradujo en una fuerte presión social generada desde las organizaciones sociales de damnificados del siniestro. Es de esta forma como es creada una Asamblea de Representantes que se encarga de emitir bandos y reglamentos, de hacer trabajo de gestoría y participar en el nombramiento de magistrados del Tribunal e iniciar leyes ante el Congreso de la Unión.

La reforma era todavía un intento escueto y mínimo, al construir un órgano, más bien, de carácter consultivo, con pocas facultades de decisión; no obstante, se trató de un mecanismo importante para gestionar las problemáticas locales y se mostró como un interlocutor político entre el gobierno de la ciudad y las organizaciones ciudadanas, convirtiéndose así en un espacio para el debate público de los problemas de la ciudad (Sánchez Mejorada, 2000: 79)

Presionado por un contexto político y social cada día más demandante, hacia el año 1991 Manuel Camacho Solís identificó con claridad que una reforma política en la Ciudad de México era ya impostergable, comprometiéndose así con la Asamblea de Representantes a impulsar una genuina transformación del gobierno de la ciudad.

Es de esta forma como en 1992 la sociedad sería convocada a manifestar su opinión respecto a la reforma política para el Distrito Federal, cuyos principales puntos versaban en torno a: a) Una mayor capacidad decisoria de la Asamblea de Representantes (funciones legislativas; b) el establecimiento de Consejos de Ciudadanos electos, con atribuciones para supervisar el presupuesto y los programas delegacionales, así como la operación de los servicios públicos (una suerte de acompañamiento de los delegados); c) elección indirecta del “Jefe de Gobierno” (seleccionado por los miembros de la Asamblea); d) la reforma administrativa encaminada a una mayor descentralización de funciones. Considerando estos puntos sería publicado, el 26 de Julio de 1994, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el Diario Oficial de la Federación. (Sánchez, Álvarez, *Ibíd.*: 227)

A pesar de ser un paso importante en aras de la democratización de la vida del DF, se trató de una reforma que, a decir de Ziccardi, sencillamente abordó temas muy generales, manteniendo el estatuto de la capital al interior del pacto federal inalterado, al tratarse únicamente de mejoras en los mecanismos para

institucionalizar la participación ciudadana, pero obviándose, en contrasentido, las propuestas necesarias para las transformaciones institucionales requeridas para perfeccionar la gestión urbana, tales como el traspaso de funciones y recursos del DDF a las delegaciones.

El Estatuto de Gobierno del DF sería reformado nuevamente hacia 1996 (enmarcado dentro de las reformas políticas impulsadas por el presidente Zedillo cuyo sello particular fue la ciudadanización de los organismos electorales) en respuesta de las fuertes presiones gestadas desde diversas esferas de la sociedad civil y las negociaciones institucionales (especialmente entre el Departamento y la Asamblea de Representantes con las comisiones del Distrito Federal en el Congreso de la Unión) también llevadas a cabo. Uno de los cambios más significativos generados por esta reforma era aquel que facultaba a los capitalinos para elegir a sus representantes legislativos, así como al Jefe de Gobierno para el año siguiente, 1997 (la elección de los delegados se postergó para el año 2000). Estas primeras elecciones llevadas a cabo en el DF serían favorecedoras al Partido de la Revolución Democrática (PRD)<sup>32</sup>, quien desde entonces ha ganado las elecciones para jefe de gobierno en tres ocasiones consecutivas (2000, 2006, 2012).

Respecto a esta reforma Aziz Nassif y Ziccardi (2001) observan que, no desatendiendo el incuestionable avance que esta nueva legislación significó, continuaba manteniendo el estatus político del D.F. esencialmente acotado; no beneficiaba el ejercicio del gobierno local, ya que en vez de fortalecerlo y dotarlo de una estructura fuerte y autónoma, configura un régimen que debilita la gobernabilidad de la ciudad quedando condicionada a la buena voluntad de los poderes federales

Aún con esta innegable evolución que en materia de derechos políticos se ha presentado en la capital, el DF desde ningún punto de vista goza de un status similar al del resto de las entidades federativas. Un ejemplo claro de ello puede ser observado en que la Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno, a pesar de haber

---

<sup>32</sup> El PRD es un partido político de identificación izquierdista surgido en 1989 a raíz de la derrota del propio Cuauhtémoc Cárdenas en las elecciones presidenciales de 1988 y las diversas anomalías presentadas en los comicios. Se caracteriza por condensar en su seno a diversas fuerzas políticas y movimientos sociales, fundamentalmente de tendencia de izquierda. Ideológicamente se identifica con posturas del nacionalismo revolucionario. Históricamente su funcionamiento como organización partidista ha discurrido entre las luchas intestinas entre las diversas fuerzas que lo componen y la articulación y cohesión entorno a algún líder moral: siendo Cárdenas en un primer momento, seguido por Andrés Manuel López Obrador; ambos fueron Jefes de gobierno del DF y también candidatos a la presidencia (Cárdenas lo fue en tres ocasiones y López Obrador en dos.) “Es pues otra impronta más de un partido originado a partir de la sumatoria de disímiles fuerzas políticas y sociales formadas en distintas prácticas y marcos políticos e ideológicos”. (Kuri Pineda, 2004: 82).

ganado nuevas atribuciones, siguen estando condicionados en múltiples sentidos a los poderes federales. Esta situación queda claramente expresada en el artículo 122 de la Constitución Política nacional, en donde queda de manifiesto que corresponde al Congreso de la Unión legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa (las cuales son administración pública, protección civil, desarrollo urbano, prestación de servicios públicos, fomento económico, expedición de Ley Orgánica de los tribunales); igualmente, es el poder legislativo federal, quien tiene atribuciones para expedir el Estatuto de Gobierno Federal y legislar en materia de deuda pública. A la par el presidente de la República también ejerce una fuerte influencia dentro de la capital, ya que el mismo artículo constitucional establece que la figura presidencial tiene capacidades para iniciar leyes sobre el D.F., puede también proponer al senado la persona que sustituya al Jefe de Gobierno en caso de una remoción y fijar los montos de endeudamiento del gobierno local.

Situación similar se presenta en lo referente a las elecciones locales. En primera instancia, la ciudad no contó con ningún órgano local que rigiera los comicios (las primeras elecciones de Jefe de Gobierno llevadas a cabo fueron organizadas y supervisadas por el Instituto Federal Electoral; el órgano local -Instituto Electoral del Distrito Federal, IEDF- surgió hasta 1999) y no fue hasta 2008, cuando fue autorizado la participación de partidos locales (anteriormente únicamente los partidos con registro federal podían competir en los comicios) sin que hasta la fecha haya sido posible la consolidación ningún partido local.

Tal como se señala el D.F., ve mermada su autoridad ante los poderes federales en los asuntos referentes a materia financiera (especialmente en su incapacidad para contraer deudas e iniciar proyectos a largo plazo), política y jurídica. Tradicionalmente los conflictos que entre el gobierno local y la federación se han presentado, pasan fundamentalmente por la cuestión financiera y no tanto en la parte política referente a nombramiento o remoción de servidores públicos.

Como puede observarse la autonomía en la ciudad aún no es del todo completa y persiste un fuerte mando vertical proveniente del nivel federal, esto, desde luego, complejiza las labores de gobierno en términos de gobernabilidad democrática, eficacia administrativa y participación ciudadana.

#### ***4.1.2.1 Participación Ciudadana Institucionalizada***

Íntimamente ligado con este devenir político en la capital, se encuentran las diversas transformaciones que en materia de participación ciudadana institucionalizada han sido implementadas, toda vez que las figuras de

participación ciudadana en buena medida se han consolidado como un mecanismo para suplir la carencia de derechos políticos de la ciudad. A continuación será reseñada esta evolución a manera de resaltar la intensidad calidad y trascendencia que el rol ciudadano juega en el DF.

Enmarcada dentro de la supresión del estatus municipal que hacia 1928 sufriría la ciudad hacen su aparición los primeros intentos institucionales de vincular la dinámica ciudadana hacia el poder público. Los dos mecanismos creados para este fin fueron a) Las organizaciones sociales insertas dentro del sistema corporativo b) El Consejo Consultivo de la Ciudad de México (CCCM), que aludía a un órgano de participación ciudadana dirigido a fomentar la vinculación entre ciudadanos y autoridades y a cumplir funciones de colaboración ciudadana para auxiliar en sus funciones de gobierno, tanto al jefe del DDF, como a los respectivos delegados

El primer modelo buscaba realizar una articulación gobierno-partido-sociedad, valiéndose de una estructura corporativa que vinculaba a la sociedad con las instancias gubernamentales a través de las organizaciones que los representaban lo que, obligadamente, construía una representación grupal y excluía la intervención individual y autónoma de los ciudadanos en el proceso decisorio. Dicha configuración permitiría a su vez fortalecer los liderazgos y cacicazgos locales, articulando una red muy funcional de relaciones clientelares. (Álvarez Enríquez, 2006:58)

Por lo que respecta al CCCM, Álvarez (OP. Cit.: 60) menciona que fue una herramienta de carácter compensatorio, ante la supresión del régimen municipal y concomitantemente de los derechos políticos de los habitantes de la ciudad. Este mecanismo, por tanto, era una suerte de paliativo, pero de ninguna forma constituía una forma de auténtica representación en el plano local.

Aún con todo, el CCCM destaca por haberse convertido durante varios años en prácticamente la única instancia de interlocución ciudadana para con el gobierno. Esta misma condición le llevó a ser un nicho de poder ampliamente ambicionado por diversos sectores que buscaban obtener algún tipo de incidencia en la agenda pública local. Pese a ello, los Consejos eran órganos sin ningún tipo de capacidades decisorias ni recomendaciones vinculatorias; su rol se limitaba a ser espacios de consulta y colaboración y quedar fuertemente sublevados al gobierno. Espinosa (2004:34) menciona, referente a los CCCM, que se trataban más bien de un mecanismo altamente corporativo subordinados a las decisiones del regente y de los delegados.



De esta forma se intentó transformar y acotar la participación política en participación, más bien de carácter social. Ambos órganos poseían funciones muy acotadas y el pacto corporativo que privaba durante aquellos años mermaba aún más todo intento de regulación y contrapeso político que estas instancias pudieran tener.

Para 1941, con la publicación de la Ley Orgánica del Distrito y de los territorios Federales, fueron normadas el conjunto de disposiciones que regirían la vida capitalina por cerca de 60 años. Asimismo, la Ley Orgánica estableció las áreas de competencia del gobierno de la ciudad, que se presentaría en los renglones de: Administración, Política y Gobernación, Policía y Tránsito, Servicios Públicos y Acción Cívico-Social. De manera general este ordenamiento limitaba aún más los derechos ciudadanos e incluso la esfera de acción de la propia autoridad local, al ceñir sus ámbitos de competencia a meros actos de gestión urbana mediante canales administrativos. Seguía privando una lógica corporativa y la instancia de representación ciudadana siguieron siendo los consejos consultivos, que continuaron reproduciendo sus carencias y ausencia de genuino poder. (Sánchez; Álvarez, Op, cit: 210-211).

Hacia 1970, con una nueva reforma a la Ley Orgánica que en buena medida respondía a la asfixiante coyuntura de 1968, se presentaron cambios institucionales de mayor envergadura, especialmente en lo referente a desconcentración política y traslado de funciones a las instancias delegacionales. En este sentido se creó un nuevo órgano de representación que hizo especial énfasis en el plano más local: la junta de vecinos; el arcaico Consejo Consultivo sería transformado también, dejando de lado la condensación de diversas organizaciones y corporaciones y enfocándose a la representación por colonias y vecinos.

Ocho años después -en 1978- tendría lugar una nueva reforma a la Ley Orgánica del DDF (LODFD), añadiéndose a los ya existentes Consejos Consultivos y Juntas de Vecinos dos instancias llamadas "Asociaciones de Residentes" y "Comités de Manzana"<sup>33</sup> y cuyas funciones principales serían: Identificar las demandas y necesidades de la colonia y remitirlas al representante vecinal; organizar a los colonos para participar en la realización de obras y prestación de servicios; informar a los colonos de las gestiones que realice la delegación política para

---

<sup>33</sup> No debe pasarse por alto que esta estructura organizacional persistió desde su implementación en los años setenta hasta la publicación de la primera Ley de Participación Ciudadana en 1995. Dicha situación pone en evidencia el poco interés existente por parte de las autoridades, pero igualmente de los propios ciudadanos para constituir alguna figura que cumpliera de mejor forma las labores de mediación para su propio beneficio.



atender sus demandas. Lo innovador y plausible de estas nuevas instancias era que por primera vez, desde que fue abolido el régimen municipal, los comités serían electos libremente y no impuestos por el gobierno. (Mellado, 2001: 51)

Estas figuras, pese a significar una genuina apertura institucional, no terminaron por convertirse en una herramienta de utilidad y alcance para el ciudadano capitalino. Sus funciones se limitaban, tal como se reseñó, a informar, opinar, sugerir, conocer y cooperar, pero en ningún sentido gozaron de capacidad de aprobación o ejecución. No fue, por tanto, una estructura local de participación ya que lejos estuvo de ser un órgano de diálogo y su rol era exclusivamente el de recibir quejas ciudadanas respecto a los servicios urbanos. Un punto adicional que contribuyó a su falta de éxito, es que fueron rápidamente cooptado por los actores que tradicionalmente acaparaban estos órganos de representación (grupos clientelares y corporativos) por lo que estos nuevos organismos trajeron amplios beneficios electorales para el PRI, lo que les significó ser vislumbrados como instancias de articulaciones con fines de promoción electoral. (Martínez Assad, 2005: 375).

A partir de estas características, Espinosa concluye que la estructura vecinal imperante en los años 70 mantuvo, en sentido general, las dinámicas y formas de participación ciudadanas originadas a partir de 1928, estructurando, burocratizando e instaurando innovadoras formas de control institucional sobre la acción ciudadana:

“(…) aun cuando se afirme que la LODDF de 1970 fue impulsada por la efervescencia política promovida por el movimiento estudiantil de 1968, es decir, por una fuerte crítica ciudadana hacia el sistema político, en los hechos esto no se tradujo en la creación en una “nueva” estructura vecinal que incentivara la participación ciudadana de los habitantes de la Ciudad de México, sino en un sofisticado modelo de participación con un claro perfil territorial para fortalecer y refuncionalizar la estructura del partido de Estado (PRI)” (Espinosa, 2004: 17)

Por último, esta reforma introduciría, por primera vez en la ciudad, figuras de democracia directa como lo son el referéndum y la iniciativa popular, sin embargo, nunca gozaron en realidad de potencialidades de aplicación al no existir siquiera normatividades secundarias que reglamentaran su funcionamiento. Poco tiempo después ambos mecanismos fueron derogados, pasando totalmente inadvertidos por ciudadanos y partidos políticos.

Para la década de los ochenta, con el arribo de Miguel de la Madrid a la presidencia, el debate sobre el DF y sus limitados canales de participación política fue retomado nuevamente. El ejecutivo entrante asumió en su discurso el

compromiso de abrir espacios institucionales en el gobierno capitalino para la gestión de las amplias y múltiples demandas ciudadanas. Esto se vio reflejado en el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) que manifestaba la necesidad de ampliar la participación ciudadana a nivel delegacional y en los actos de planeación urbana. (Mellado, Op. Cit.: 63).

Sin embargo, todo este proceso se vio repentinamente alterado a razón del sismo de 1985 y el notable impacto que generó. Por una parte se manifestó una cierta tibieza e inmovilidad de las autoridades ante la tragedia, toda vez que la primera declaración presidencial se suscitó 35 horas después del primer siniestro. Dichas acciones fueron altamente contrastantes con la intensa movilización ciudadana para la atención y solidaridad con las víctimas. Esto derivó, de acuerdo con Assad, en una palpable dificultad por parte del gobierno para encauzar la participación ciudadana; nadie confiaba en las autoridades y se presentaba una creciente pérdida de legitimidad y riesgo de ingobernabilidad (Assad, Op. Cit. 381)

Esta compleja situación tendría como corolario la reforma política de 1987 y el establecimiento de una Asamblea de Representantes, con las peculiaridades que previamente fueron reseñadas. Seguiría a ello el plebiscito de 1993 y la promulgación del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, cuyo diseño fue medular para los cambios venideros en materia político-administrativa, pero también porque permitió institucionalizar por vez primera la participación ciudadana, esto mediante la Ley de Participación Ciudadana (LPC), de 1995.

La LPC del 95 presenta varias particularidades que la hacen por demás llamativa y ponen de manifiesto la intención política que subyacía a su promulgación. No es, por tanto, casual que haya sido aceptada entre fuertes discusiones que colocaban, por un lado, a los asambleístas del PRI quienes eran entusiastas defensores de la ley en tanto ellos mismos la impulsaban y, por el otro, a los partidos de oposición que cuestionaban la exclusión de las organizaciones partidarias del proceso de elección de consejeros ciudadano (nueva figura de representación vecinal introducida por la ley, a la cual se aludirá más adelante). La ley, polémica desde el principio mismo fue denunciada como inconstitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por asambleístas del PAN, PRD, PT y PVEM.

Esta ley mantendría las figuras de representación vecinal ya existentes, como lo eran los jefes de manzana y las asociaciones de residentes. Impulsaba también nuevas formas de participación a través de audiencia pública, difusión pública,

colaboración ciudadana, consulta vecinal, recorrido de los delegados<sup>34</sup>, entre otros. No obstante, la figura de mayor relevancia introducida por este ordenamiento era la de los Consejos Ciudadanos -que remplazaba la junta de vecinos- y que tenían a su encargo la gestión, supervisión y, en su caso, consulta o aprobación de los programas que para las delegaciones determinarían las leyes correspondientes (Sánchez Mejorada, 2000:82). En total, la ciudad quedaría conformada 365 Consejeros que integrarían a su vez 16 Consejos de Ciudadanos, uno por cada Delegación. Las elecciones, que serían libres y secretas, quedarían a cargo de la Comisión de Integración de los Consejos Ciudadanos, que a su vez estaría conformada por un comité central<sup>35</sup>. De acuerdo con Martínez Assad una característica especialmente notable de estas elecciones era el hecho de que por primera vez serían conducidas por ciudadanos -al no existir ningún órgano electoral en el DF- lo que significaba a su vez un avance significativo en la compleja labor de ciudadanizar el ejercicio público. (2005: 384-385).

Como se mencionó, existían detrás de la creación de la figura de comités ciudadanos intenciones políticas claramente identificables. Siguiendo con Martínez Assad (Op. Cit. 387) quien destaca que la instancia en comento buscaba sustituir a los ayuntamientos que fueran cancelados 70 años atrás; así, los ciudadanos podrían elegir a sus representantes en los comités mediante elecciones abiertas y libres, intentando con ello equilibrar la ausencia de otras formas de representación política más sofisticadas. Claramente el instrumento era absolutamente insuficiente para suplir las funciones de un cabildo local por lo que, de inicio, quedaba fuertemente cuestionable su labor.

Adicional a esta situación, Sánchez y Álvarez (Op. Cit. 66) aseveran que la implementación de los Consejos Ciudadanos, si bien remplazaban a la junta de vecinos, mantuvo formas alternas de representación vecinal mediante los comités de manzana y las asociaciones de residentes; dicha situación generó una dificultosa superposición de instancias de participación lo que volvía a mermar la dinámica de los Consejos.

Un punto especialmente relevante de estas elecciones, y que condicionó en buena medida todo el ejercicio, era la reforma política en ciernes que, entre otras cosas, autorizaría la elección de del jefe de gobierno para 1997. Esto derivó en que los

---

<sup>34</sup> De acuerdo con Martínez (Ibíd.) Una de las atribuciones más relevantes a las que estas figuras accedían era la referida a sugerir a los delegados la adopción de ciertos acuerdos o la realización de ciertos actos convenientes para la comunidad y que podían adoptarse a través de la consulta vecinal

<sup>35</sup> Las elecciones de consejos ciudadanos llevados a cabo el 12 de noviembre de 1995 registraron aproximadamente 21% de participación. Cfr Berrios Pilar; Bolívar Espinoza Augusto, Reforma política y reforma del Distrito Federal. En: Revista El Cotidiano, Mayo-Junio 1996, No. 76

partidos políticos emplearan la jornada más bien como un medidor de su potencial electoral, y comenzarán a articular -dentro de unas elecciones que debieran ser exclusivamente ciudadanas- las redes clientelares que les permitiesen alcanzar el triunfo dos años después.

Como se ha venido subrayando la LPC de 1995 nunca gozó de consenso entre los partidos ajenos al PRI, por ello, una vez que el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas arribó al poder representando a un partido identificado con principios de izquierda (PRD) abrogó la ley<sup>36</sup>, sustituyéndola por un ordenamiento propio (promulgado el 26 de noviembre de 1998). Esta acción además de responder a la censura de la cual la LPC era objeto, se enmarcaba también dentro del discurso de campaña difundido por el propio Cárdenas, que situaba a la participación ciudadana como un eje cardinal de su administración y por ello era necesario redactar una legislación que fuera capaz de atender las demandas de la ciudadanía.

Para Mellado esta nueva ley era superior a la precedente en varios renglones. En primera instancia, buscaba una participación e involucramiento ciudadano más directo, a través de una gestión urbana más democrática; alentaba la expresión de necesidades y demandas y promovía la rendición de cuentas de las autoridades. (Op. Cit.: 110-111).

La LPC de 1998 recuperaba nuevamente los mecanismos de democracia directa (ya reconocidos jurídicamente por la normatividad que le precedía) y construía una nueva figura de representación ciudadana llamado Consejos Vecinales. Esta figura, de acuerdo con lo expresado por Zermeño, centraba su atención en la colonia, el barrio, la unidad habitacional y el poblado. A diferencia de la ley anterior que hacía el acento en la “representación” el ordenamiento promulgado por Cárdenas buscaba privilegiar la participación de los ciudadanos en los espacios locales, expresando así las identidades colectivas básicas. (2004: 145-146)

Es así como en 1999 fueron constituidos 1 352 consejos vecinales, con una participación en comicios de menos de 9% del total del padrón electoral. El resultado fue entonces una sobrerrepresentación. De acuerdo con datos de Zermeño (Ibíd.) en Tlalpan, por ejemplo, mientras que en 1995 fueron electos 22 consejeros, para el año en comento se constituyeron 130 consejos vecinales. En delegaciones con más alta densidad demográfica (como Gustavo A. Madero o Iztapalapa) se eligieron entre 200 y 400 comités. Dicha situación generó la total

---

<sup>36</sup> Adicional a las controversias de carácter partidista, la ley no beneficiaba la participación ni la representación ciudadana: la elección de los consejeros se daba en circunscripciones muy amplias, 20 consejeros para una población de 600 mil habitantes; dicha situación dificultaba la articulación de demandas ciudadanas concisas y restaba al órgano capacidad operativa. (Zermeño, 2004: 145)

inoperancia de los comités, al ser imposible iniciar cualquier tipo de discusión habiendo tanto y tantos interlocutores legalmente reconocidos y sin ninguna institución intermedia entre estos que permitiera articular sus demandas.

Álvarez (Op. Cit: 71) concluye, respecto a la LPC impulsada por Cárdenas, que hizo avances significativos, especialmente en lo relativo a creación de instrumentos y cesión de atribuciones a los ciudadanos. No obstante, el modelo de representación vecinal fue incapaz de impulsar una ciudadanía autónoma:

“Se propicia así la constitución de espacios sociales de intermediación en la relación gobierno-sociedad, teniendo como referentes principalmente a las organizaciones territoriales y a las civiles. Sin embargo, el sujeto privilegiado y convalidado por la Ley de Participación Ciudadana fueron los comités vecinales, los cuales quedaron integrados en su mayor parte por los antiguos grupos clientelares de la sociedad capitalina, que reprodujeron en el seno de los comités sus prácticas tradicionales; de ahí que, con la excepción de una clara minoría, no lograron constituirse en una expresión más auténtica de ciudadanía.”

Para Tejera (2003: 24), en la práctica, las elecciones de comités vecinales difícilmente pudieron ser fructíferas en tanto fueron empleadas por los partidos políticos para sus fines electorales<sup>37</sup>. Adicionalmente, el que los comités vecinales quedaran integrados finalmente por miembros de partidos políticos de diferentes colores, generó fuertes tensiones:

“Esencialmente (*las tensiones*), han sido diferencias derivadas de la confrontación de identidades políticas contrapuestas, así como de los estragos que las contiendas por “ganar el comité” causó entre grupos de vecinos. Estas elecciones, de carácter supuestamente vecinal, fueron, en realidad, contiendas político-electorales, por lo que los enfrentamientos entre planillas y entre los vecinos que las apoyaron han sido intensos, afectando a largo plazo las relaciones intervecinales. (...) la tendencia de los comités a disolverse cuando en ellos participan simpatizantes de diversos partidos ha encontrado, en ciertas ocasiones, un contrapeso en las relaciones vecinales”

Hacia el 2000, con la realización de nuevos comicios electorales en la ciudad, un nuevo gobierno perredista se alzaría con la victoria con Andrés Manuel López Obrador a la cabeza. Una vez más el discurso del nuevo jefe de gobierno volvía a

---

<sup>37</sup> Debe recordarse que para el año 2000 nuevamente habría elección de Jefe de Gobierno y, por primera ocasión, serían electos delegados para las 16 demarcaciones de la capital, por lo que el triunfo de determinadas planillas, que a su vez representaban a un partido político en específico, era considerada como una victoria estratégica, ya que después podría emplearse la estructura vecinal para labores electorales.

situar a la ciudadanía como un agente fundamental para la transformación de la capital, por ello, la sociedad civil se convertiría en el “cuarto nivel de gobierno” teniendo en los comités vecinales su figura de representación primordial.

El objetivo del nuevo jefe de gobierno buscaba ser concretado mediante el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PIT) que hacía referencia a que el conjunto de programas sociales<sup>38</sup> existentes en el DF serían discutidos, modificados y en su caso aprobados por la ciudadanía vía los comités vecinales. El PIT funcionaría mediante la realización de asambleas vecinales, convocadas a su vez por los comités vecinales existentes. Para alcanzar esta meta el gobierno capitalino se propuso destinar \$500, 000 anuales a los comités vecinales y modificar también la estructura de participación ciudadana (Hernández, 2007: 51; Kuri, Op. Cit.: 110)

Como se observa la estrategia de potencializar la participación ciudadana en el segundo gobierno perredista atravesaba por el rol medular que los comités vecinales debían asumir. No obstante, la situación de los propios comités era de notable precariedad. Como hace notar Zermeño (Op. Cit: 156 ) los comités acusaban fuertes problemas al interior (principalmente división y falta de consenso) y cerca del 60% ya habían desaparecidos, empero la iniciativa de repartición monetaria propuesta por el Jefe de Gobierno hizo que, bajo un gran oportunismo, estos se reagruparan, reviviendo y maximizando las viejas fricciones y enconos, al grado tal que el propio López Obrador se vió obligado a intervenir bajo la objeción de que, si estas actitudes continuaban reproduciéndose, el financiamiento prometido sería suprimido.

Hacia 2004 se promulgó otra Ley de Participación Ciudadana en donde se integraron nuevas figuras de representación, de carácter fundamentalmente territorial: los Comités Ciudadanos, los Consejos Ciudadanos y la Asamblea vecinal, esta última vendría a ocupar un lugar especialmente relevante. Los comités serían seleccionados mediante asambleas vecinales. El Consejo Ciudadano se encargaría de las labores de coordinación entre los comités y las autoridades del gobierno del DF. En su funcionamiento práctico, ambas instancias carecieron de toda operabilidad en tanto presentaban fuertes vaguedades en funciones y esfera de autoridad (Olvera J., 2009: 14). Desde la perspectiva de los comicios, la situación se volvió tan frágil que las elecciones para renovar los comités (planeadas para el 2002) debieron ser suspendidas ante la discusión

---

<sup>38</sup> 13 en total serían los sub-programas incluidos en el PIT: Prevención del Delito, Apoyo a Adultos Mayores, Becas a personas con Discapacidad, Becas a niños en condiciones de pobreza, Créditos para ampliación y rehabilitación de vivienda, Mantenimiento de Unidades Habitacionales, Creación de estancias infantiles, Créditos a microempresarios, Desayunos escolares, Becas para trabajadores desempleados, Apoyo a la producción rural, Construcción y mantenimiento de escuelas y Apoyo a mercados públicos.



existente respecto a reformar nuevamente la Ley de Participación Ciudadana; la norma establecía que las elecciones de comités no podían llevarse en año electoral (2003 elecciones de diputados federales) por lo que se acordó que la realización de los comicios serían en abril del 2005; no obstante partidos de oposición (el PAN especialmente) en alianza con corrientes perredistas determinaron posponer la elección de abril de manera indefinida “hasta que las comisiones Unidas de Participación Ciudadana y de Asuntos Político – electorales de la ALDF acuerden formas de organización y representación adecuadas al contexto del Distrito Federal”<sup>39</sup>

Ante esta coyuntura, el gobierno de la ciudad se inclinó por favorecer una nueva figura de participación ciudadana llamada “Asamblea Ciudadana” en la cual podían intervenir tanto los vecinos organizados (vía los comités) como habitantes de forma individual y autónoma (lo que permitió la intrusión de funcionarios y la manipulación del proceso). Las asambleas se reunirían de forma esporádica a lo largo de un año y terminarían finalmente por desaparecer.

De manera generalizada (Sánchez; Álvarez Op. Cit. 78; Kuri, Op. Cit: 111), la crítica recurrente a la política participativa en el periodo de López Obrador fue que encausó todo el acento hacia la política social. Así, las diversas becas y apoyos a grupos vulnerables eran obtenidos de forma individual y sin ninguna intermediación de por medio (el ciudadano demandaba y la instancia gubernamental debía responder, su estatus era entonces más bien de beneficiario)<sup>40</sup>. Por tanto, fue incapaz de ampliar sus derechos políticos, permitiendo que los vecinos estuvieran en capacidad de revisar, co-diseñar o modificar lo concerniente a políticas públicas. Adicional al caso del PIT, el segundo gobierno perredista privilegió, de forma casi exclusiva, la representación territorial obviando otras formas de identidad como lo son la sectorial o la temática.

Una cuestión llamativa de este periodo es que es, durante el mandato de López Obrador, en donde serían utilizados con mayor frecuencia los mecanismos de democracia directa presentes desde 1995 (con sus antecedentes en los años 70). Al respecto, cabe recordar que en 1993 -sin que estos mecanismos gozaran de reconocimiento jurídico- se realizó un primer plebiscito referente a la reforma política del DF, sin embargo, sería hasta el 2001 cuando se volviera a realizar un nuevo plebiscito -conforme a las disposiciones jurídicas presentes en la ley- que versaba en torno a la regulación de manifestaciones en la vía pública. El número

---

<sup>39</sup> En: Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal N° 13, 28 de enero del 2005. Citado en Hernández, Op. Cit.: 54

<sup>40</sup> Únicamente los subprogramas referidos a prevención del delito y atención de unidades habitacionales los recursos fueron cedidos de forma grupal para que los vecinos los destinaran libremente.

de votantes fue de 56 000 y fue abrumadoramente favorable a la regulación de estas marchas. (Zermeño, 2006:156)

Para 2002 tendría lugar un nuevo plebiscito, este tendiente a cuestionar la viabilidad de la construcción de segundos pisos en algunos puntos neurálgicos de la ciudad. El plebiscito del 2002 fue convocado por asociaciones civiles y - conforme a las diversas disposiciones que marca la ley- se convirtió en obligación del Jefe de Gobierno llevarlo a cabo. Lo interesante del Plebiscito es que fue por primera vez puesto en práctica un mecanismo de democracia directa que lleva a cabo todas las disposiciones de la LPC. Su realización estuvo a cargo del IEDF. Pese a todo esto, el plebiscito del 2002 volvió a aducir minúsculos márgenes de participación ciudadana, sólo un 6.6% del padrón electoral; adicional a ello, la iniciativa fue llevada a cabo en toda la ciudad, cuando lo más idóneo era realizarlo únicamente en las zonas que las construcciones afectarían. Aún con estos ínfimos márgenes de aprobación el ejercicio se convirtió en un excelente mecanismo legitimador -toda vez que favorecía la construcción de los segundos pisos lo que a su vez significaba que privilegiaba la perspectiva de la administración- y las obras fueron llevadas a cabo. Cabe preguntar qué habría pasado si el resultado hubiese desaprobado la política gubernamental<sup>41</sup>.

Es también durante estos años en donde encontramos el antecedente más directo de un ejercicio de presupuesto participativo, llevado a cabo en la delegación de Tlalpan, a partir de los primeros comicios para jefes delegacionales que tuvieron lugar.

#### **4.1.2.2 Hacia un Presupuesto Participativo: Tlalpan**

El antecedente de ejercicio de Presupuesto Participativo en la ciudad mejor documentado se encuentran en el programa “Hacia un Presupuesto Participativo” llevado al cabo al sur de la ciudad, en la delegación de Tlalpan<sup>42</sup>, durante la administración de Gilberto López y Rivas - quien fuera el primer jefe delegacional electo- en el año 2000 y hasta el año 2003.

---

<sup>41</sup> Hacia 2007 (ya en la administración de Ebrard) tendría lugar la puesta en práctica de un nuevo mecanismo de democracia directa, la llamada “consulta verde” (se trataba, de acuerdo con los términos legislativos, de una consulta ciudadana) esta vez abordaba las acciones que debían realizarse en materia de transporte, agua y medio ambiente. Igualmente buscó definir el destino que debía tener la línea 12 del metro. Solo 4.1% de los electores acudieron a las urnas a verter su opinión.

<sup>42</sup> Aunque el de Tlalpan es el caso más emblemático no es el único. En la delegación Cuauhtémoc, también en el año 2000, fue puesto en práctica el PP. En 2010, en la delegación de Iztapalapa también fue implementando el proyecto, sin que existan datos suficientes -en ambos casos- para realizar un análisis más puntual.



Con la llegada a la jefatura delegacional de un miembro del PRD, de clara identificación con corrientes de izquierda, se planteó la necesidad de reestructurar el funcionamiento y relación entre el gobierno y los ciudadanos. Para llegar a respuestas claras fue organizado -bajo auspicio de la propia delegación- el Foro de Participación Ciudadana, Corresponsabilidad y Transparencia en el Ejercicio del Gobierno, que terminaría sirviendo como punto de partida para el diseño del subsecuente programa de PP. (Kuri, Op. Cit: 124).

El programa quedaría definido como:

“Un instrumento para la planeación de las acciones del 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, administradores, funcionarios públicos de diferentes niveles y los habitantes de una zona o región”<sup>43</sup>

Por su parte, Roberto Morales, quien fuera Director General de Enlace Territorial en la Delegación de Tlalpan (instancia que tenía bajo encargo directo todo lo referente con el programa) observa que los principales objetivos buscados por la propuesta eran: establecer nuevas formas de relación democrática entre gobierno y ciudadanía; transparentar las acciones y las formas gubernamentales; promover la intervención corresponsable de autoridades y ciudadanía en la definición de obras e impulsar y favorecer la participación autónoma mediante espacios y canales permanentes de diálogo (Morales, 2003: 434)

De acuerdo con el mismo Morales (Ibid. 436-440) la propuesta de presupuesto participativo en Tlalpan contemplaba ocho etapas:

1. Difusión e información: Tiene como principal objetivo dar a conocer públicamente el inicio del ejercicio y las formas de participación ciudadana.
2. Asesoría y capacitación: Esta etapa está encaminada a compartir información, generar acompañamiento y promover la apropiación del programa a fin de fortalecer su desarrollo.
3. Formación de equipos de monitoreo: Se trata de que, una vez superada la segunda etapa, los ciudadanos interesados en involucrarse en el ejercicio podrán integrarse de forma voluntaria. Estos grupos fueron llamados equipos de monitoreo.
4. Recorridos: Los equipos de monitoreo realizaban recorridos por diversas zonas de la delegación, buscando que los ciudadanos implicados pudieran

---

<sup>43</sup> Gobierno del Distrito Federal, Jefatura Delegacional de Tlalpan. Programa de Construcción por obra. México, 2001, pág. 3. Citado en Kuri, Op. Cit. 125

observar de forma amplia el contexto social de la delegación a fin de estar capacitados para priorizar las obras a implementar.

5. Elaboración y entrega de propuestas: Eran realizadas con base en un formato incluido en el manual de apoyo que contemplaba ciertos criterios técnicos; debía gozar en todo momento de la asesoría, facilitada por el gobierno delegacional, para su llenado. El conjunto de estas propuestas ciudadanas son condensadas en una boleta de votación por cada unidad territorial, a fin de que los vecinos decidan y prioricen las obras y servicios que deberán realizarse. Hacia 2002 se realiza “propuestas integrales” que buscaba una visión más global. Optimización de recursos y superar la fragmentación de las propuestas ciudadanas. -a partir de señalamiento técnicos de la delegación-
6. Votación en urnas y difusión de resultados: Las urnas son colocadas en espacios públicos y accesibles. Los resultados obtenidos definen las necesidades a resolver: 2002, 11, 427 en 350 urnas. 2003 185 casillas 20 379
7. Elaboración del anteproyecto de Programa Operativo Anual: El ejercicio es realizado en el mes de mayo, para una vez obtenidos los resultados sea enviado el anteproyecto Programa Operativo Anual (POA) a la Secretaría de Finanzas del DF en los meses de septiembre-octubre, la cual a su vez -después de algunos ajustes- envía a la asamblea legislativa para su aprobación. En noviembre la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano hace un plan de trabajo para cumplir con las demandas ciudadanas y respetar también las necesidades determinadas por la delegación.
8. Seguimiento de obra y rendición de cuentas: Se forma comisiones ciudadanas para que den seguimiento a las obras seleccionadas

Referido a las instancias de participación ciudadana las que cobraban mayor relevancia eran las de:

- Comités de Seguimiento de obra: Conformado por vecinos de las distintas zonas, tenían a su encargo el vigilar y supervisar las diferentes decisiones que habían sido tomadas, así como el estado que guardaban las obras a implementar
- Equipos de Monitoreo: Eran localizados en cada zona territorial y su función cardinal estribaba en servir de vínculo entre las autoridades y las necesidades que cada demarcación tenía.
- Comités Vecinales: En su calidad de figura legalmente reconocida por el propio gobierno del Distrito Federal. No obstante, no tenían una función particular a lo largo del programa.

El programa gozó de números favorables, tanto del lado gubernamental como por parte de la esfera ciudadana. El indicador más cercano que se posee para observar la sedimentación que el programa comenzaba a realizar dentro de la sociedad es el nivel de votación: pasando de 11, 472 electores en el año 2002 a 20, 379 para el 2003. Además, pudo priorizar las demandas que más le aquejaban situando como objetos de atención inmediata (en un 75%) las obras de drenaje, alcantarillado, reencarpetado y pavimentación (Morales, Op. Cit.: 434)

La delegación de Tlalpan debió también observar resultados positivos en tanto aumentó el porcentaje de recursos asignados que era en 2001 de 36% y fueron extendidos para el año del 2003 a 58%.

Ahora bien, si se observaron balances tan alentadores, ¿cuál fue la causa para que “Hacia un presupuesto participativo” fuera suprimido a tan solo tres años de su implementación?

La respuesta puede ser observada, y analizada, desde diferentes ángulos. El primero es el referido a la existencia de dos proyectos divergentes. En el seno de la delegación de Tlalpan se presentaron diversas fricciones y enconos a razón de la existencia de dos lógicas que configuraban posturas antagónicas: en un polo se agrupaba aquel sector tradicional del ejercicio político -miembros del PRD- que vieron en el programa una herramienta útil para lograr sus objetivos político-electorales. Del otro lado se hallaban las organizaciones sociales que estimaban el proyecto más como un mecanismo pertinente de democratización de la esfera pública y de empoderamiento ciudadano, que como una mera treta electoral. Igualmente se convirtió en una gran dificultad poder armonizar la acción de los “técnicos” y la de los ciudadanos. Los primeros (representados por la Dirección General de Obras) creían ostentar el monopolio de la definición y asignación del presupuesto, en tanto ellos conocían a la perfección los vericuetos del ejercicio, por tanto la intervención de la sociedad civil únicamente desbalancearía este equilibrio. (Kuri, Óp. Cit.: 137-139)

Adicional a estas consideraciones, de carácter meramente operativo, existían razones de mayor peso e impacto político que condicionaron fuertemente la innovación de Tlalpan. En primer lugar debe observarse la fuerte concentración y centralización del poder que en la ciudad persiste. El propio Morales observa esta circunstancia al mencionar:

“Dado que no tenemos la autonomía suficiente para determinar techos y montos definitivos, el programa no se basa en la asignación de un monto específico del recurso, sino en la priorización de obras (...)”

Así, nos encontramos con una limitación de origen, dado que es el gobierno central quien se encarga de definir la política presupuestaria de toda la ciudad, careciendo la delegación de recursos adicionales ni atribuciones jurídicas para asignarle un mayor peso al ejercicio participativo si el gobierno no lo considera pertinente. A esta situación se le debe sumar que la mayor parte del presupuesto que la delegación recibe es utilizada para sus gastos corrientes (pago de servicios como luz, agua, teléfono, salarios de servidores públicos) por lo que tan solo una reducida fracción de estas asignaciones financieras quedan libres para ser encauzadas hacia las labores del programa de presupuesto participativo.

Una evaluación del CESEM (Cesem, 2003: 76-78. Citado en Coulomb, 2006:142-143) menciona tres hechos fundamentales que dificultaron la institucionalización del proyecto:

- A) La inexistencia de una autonomía real por parte de la delegación.
- B) Al tratarse de una experiencia que rompe con la tradición clientelar de los partidos políticos, suele ser ignorada por los mismos. Incluso el PRD, partido del cual provenía el jefe delegacional que impulsó el proyecto, se mostró timorato respecto a brindar un apoyo decidido al presupuesto participativo
- C) Al carecer de una normatividad claramente especificada, el presupuesto participativo en Tlalpan quedó condicionado a la voluntad política delegacional, lo que eventualmente condujo a su desaparición.

Por último, la crítica de Zermeño (Op. Cit: 175) al ejercicio de PP en Tlalpan, pasa por la sublevación que tuvo la esfera ciudadana ante la propia acción gubernamental y la falta de transparencia de la misma. Los monitores del PP en Tlalpan manifiestan que eran las autoridades quienes condesaban, articulaban y procesaban las demandas de los vecinos, sin que ellos tuvieran en claro el trayecto que seguían estas demandas, las jerarquizaciones o los tiempos a las cuales estaban sujetos. Este hermetismo, finalmente, condicionaría de manera sustancial el proceso mismo.

#### **4.1.2.3 El presupuesto Participativo en el DF.**

El trabajoso camino para construir ciudadanía en la capital, a través de diversas instancias de representación vecinal, así como de mecanismos de participación ciudadana, vería un paso más cuando en la LPC del 2010 se haría extensivo el ejercicio de presupuesto participativo a toda la ciudad, esto dentro del contexto del arribo de un nuevo Jefe de Gobierno (Marcelo Ebrard Causubon) en el año 2006 - que a la vez consolidaría el tercer mandato consecutivo del PRD en la ciudad- y

una serie de reformas profundas que tendría la LPC promulgada por López Obrador.

La nueva administración, como lo han sido todos los gobiernos perredistas, centraba en su discurso a la Participación Ciudadana como un eje toral; este hecho puede corroborarse en el Programa General de Desarrollo<sup>44</sup>, que observa en su Eje 1 (referido a la Reforma política: derechos plenos a la ciudad y sus habitantes) como uno de sus principales objetivos:

“Lograr una democracia participativa basada en el estricto respeto al derecho, la evaluación ciudadana, el seguimiento de la gestión y la corresponsabilidad de los ciudadanos en las decisiones y políticas gubernamentales.”

Y señala entre sus líneas de política, del propio Eje 1:

- “El gobierno elaborará políticas públicas y propuestas de reforma a la Ley de Participación Ciudadana, para fortalecer la participación y consolidar instrumentos como el plebiscito, referéndum y la iniciativa popular.
- Se incluirán mecanismos que promuevan y faciliten la participación ciudadana en la definición e instrumentación de políticas públicas, en la vigilancia y evaluación de la gestión, el desempeño y la administración de los recursos.
- Se instaurará un Consejo ciudadano independiente, donde se realizarán evaluaciones permanentes de desempeño, certificaciones de competencias y vigilancia de patrimonio.”

Como puede observarse la administración de Ebrard veía en la participación ciudadana un elemento fundamental para la construcción de un gobierno genuinamente democrático. Igualmente estimaba que su inclusión no debía únicamente circunscribirse a los canales tradicionales, sino que debían tener incidencia en todo lo referente a planeación de políticas públicas y control y seguimiento de las acciones de la autoridad. En este tenor, luce por demás congruente el considerar implementar dinámicas de cogestión como lo es el PP.

Es así, como con la llegada de un nuevo Jefe de Gobierno se presentó también el arribo de una nueva Ley de Participación Ciudadana<sup>45</sup>. Una de las razones que mayor peso tuvo para impulsar la creación de esta nueva ley era el criticable

---

<sup>44</sup> Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012

<sup>45</sup> Sobre el tema de esta nueva LPC se ahondará en el apartado referido al diseño institucional

hecho de que desde 1999 no había existido una renovación de los comités vecinales. A raíz de esto, se convocaron diversos foros organizados por la ALDF y el IEDF en donde se puso de relieve que la ley precedente era insuficiente para cubrir las demandas de la sociedad. Fue así como se optó por reabrir del debate sobre los mecanismos y figuras a las que los ciudadanos tendrían acceso para desempeñar un papel más relevante en planeación y diseño de políticas públicas.

El PP es reconocido entonces a partir de la publicación en mayo del 2010 de la nueva Ley de Participación Ciudadana:

Así, el 27 de abril del 2010, durante la discusión para la reforma de la LPC Lizbeth Eugenia Rosas Montero perteneciente a la comisión de Participación Ciudadana refería:

“Una Ley de Participación Ciudadana tiene como característica constituyente ser progresiva en su carácter vinculante en cuanto a las decisiones de la ciudadanía y hoy avanzamos en este sentido, construimos una figura de presupuesto participativo para que un porcentaje del gasto de las Delegaciones pueda ser decidido por las propias comunidades a través de un proceso de capacitación y educación, que fortalecerá no sólo la legitimidad de las acciones de gobierno, sino la propia ciudadanía en nuestra Ciudad.”<sup>46</sup>

La diputada Rosas era miembro de la bancada perredista, por lo que su voz, y el paquete de reformas que presentaban y defendían, atendía a los intereses y fines del propio PRD. Sin embargo, durante estas discusiones se hace evidente también que, si por un lado el partido se apropiaba de la bandera de la ciudadanización del ejercicio público a través de impulsar proyectos como el PP, por el otro no terminaba por demostrar un compromiso enfático y decidido para con el mismo proyecto; lo que se vio fueron más bien un conjunto de reformas medrosas y tibias. Para muestras un significativo ejemplo: el propio grupo asambleísta del PRD presentó un paquete de artículos reservados (dado que las reformas a la ley habían sido aprobadas en lo general por todos los partidos) entre las cuales se encontraba la reducción del porcentaje destinado para presupuesto participativo, pasando de un porcentaje de 5 a 3% de recursos asignados para el PP a un 1 a 3% como máximo.

Como otro elemento relevante de análisis, que pone de relieve el carácter ramplón de este conjunto de reformas a la participación ciudadana en la ciudad, puede observarse los cambios introducidos a la Ley de Desarrollo Urbano (LDU) en el mismo año 2010.

---

<sup>46</sup> Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Año 1, No. 15, 27 de abril del 2010

La LDU es un ordenamiento que: “(...) tiene por objeto establecer las bases de la política urbana del Distrito Federal, mediante la regulación de su ordenamiento territorial y que contemple la protección de los derechos a la Ciudad de México, el crecimiento urbano controlado y la función del desarrollo sustentable de la propiedad urbana, en beneficio de las generaciones presente y futuras del Distrito Federal”. Como salta a la vista, una correcta coordinación entre el presupuesto participativo (dado los fines que persigue) y la LDU es no únicamente recomendable sino altamente necesaria. Sin embargo, las discusiones en torno a la modificación de este ordenamiento se inclinaron más bien a situar al gobierno con el actor central en la dirección de la planeación urbana, relegando a la ciudadanía a un rol absolutamente secundario, y limitando su accionar (una vez más) a proponer, sugerir, dar seguimiento y una serie de labores carente de naturaleza vinculante.

Instrumentos tales como la “Áreas de Gestión Estratégica” o los “Polígonos de Actuación” permiten que sean la ALDF y el Jefe de Gobierno quienes se hagan de un poder relevante en el diseño urbano, lo que significa no únicamente mermar el accionar ciudadano, sino también consolidar un modelo de mando vertical y centralizado, que es totalmente desfavorecedor para la participación ciudadana. En sentido estricto los ciudadanos son únicamente incluidos mediante los comités técnicos y el mecanismo de consulta, pero toda recomendación emitida en esas instancias carecen de obligatoriedad de aplicación.

Como puede observarse el PP termina por desempeñar un rol bastante tangencial en la labor de planificación urbana, toda vez que la ley consagrada para ese fin específico lo obvia por completo, aun cuando la discusión de esa LDU se dio de forma más o menos simultánea. La conclusión apunta entonces a una suerte de simulación representada por la LPC y los diversos mecanismos y elementos que enmarca, al contrastar fuertemente con las disposiciones alternas expedidas por otro tipo de ordenamiento presentes en la legislación de la ciudad que acota su funcionamiento en la aplicación real.



### 4.1.3 Condiciones Previas: Económicas

Hacia 1821, cuando el país había alcanzado su emancipación de la corona española y se encontraba discutiendo el tipo de modelo de organización política que se seguiría, el debate en torno a la distribución territorial del poder alcanzaría un papel especialmente relevante; esto es, debía optarse por un Estado de tipo Centralista o era preferible en cambio uno de tipo federal.

El núcleo de esta cuestión en ningún sentido es irrelevante, ya que implica la concepción misma de la repartición y el ejercicio que del poder se realizará. Un Estado centralista involucra la noción teórica de la existencia de un poder único primario que, a modo de concesión, distribuye -este poder- en entidades de menor tamaño, siendo el centro a todo momento el depositario genuino. Por su lado el Estado Federal es la construcción de un poder central a partir de la integración de diversas unidades centrales que transfieren a una instancia de mayor tamaño y capacidades ciertas atribuciones que otrora le correspondían (Andrade Sánchez, 2003: 368)

En este sentido, los constituyentes de 1824 se decantarían por la edificación de un Estado del tipo Federal. La crítica recurrente observa en esta decisión una gran paradoja pues, mientras el arreglo político colonial se distinguía más por un ejercicio bastante centralizado del poder y no por la conformación de pequeñas unidades políticas con vida independiente (como sí sucedía en las trece colonias, por ejemplo), se impuso como regimen interior un sistema federal que contradecía tajantemente la tradición política que en México había existido.

De cualquier forma el citado sistema federal ha persistido hasta nuestros días, por lo que analizar sus implicaciones y consecuencias se vuelve una tarea obligada. La federación y la conformación del poder que en ella se presenta es, a decir de Andrade, de carácter centrípeta, es decir: "(...)se concibe al poder central como resultado de la construcción ascendente de ese poder a partir de una transferencia "hacia arriba" de ciertas responsabilidades a un órgano u órganos de mayor alcance espacial". (Op. Cit: 367)

En el caso mexicano este carácter federal queda claramente detallado en el artículo 41° de la Constitución que menciona:

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal."



En su aplicación práctica la federación implica la existencia de ciertos elementos medulares para su funcionamiento, como lo son: constitución estricta y rígida, instituciones gubernamentales independientes, sistema para la resolución de los conflictos de competencias y descentralización. En el seno de estos conceptos circunda la idea de transferir desde la federación hacia las entidades un conjunto de competencias que para su realización exigen una adecuada distribución de las fuentes de ingresos. Así, la cuestión central se convierte en de qué manera es posible mantener el equilibrio e igualdad entre el gobierno federal y el de los estados(Astudillo Moya, 2009: 19-20)

En la realidad nacional, el nivel federal ha sido, históricamente, el poder de mayor prevaencia. A partir del nacimiento del Estado revolucionario -situado en 1917 con la publicación de la Constitución- la federación centralizaría para si buena parte del ejercicio político de las entidades federativas y los municipios; ello con el objetivo de combatir el fenómeno caudillista de las diversas regiones del país y la reconstrucción del poder nacional desaparecido a raíz del proceso desarticulador que la propia revolución había generado (dicho objetivo fue alcanzado especialmente con la creación del Partido Nacional Revolucionario, organización política que condensaría las múltiples fuerzas atomizadas a lo largo del país). Los diversos mecanismos políticos instituidos tendrían como corolario el fenómeno conocido como presidencialismo<sup>47</sup>, en donde el presidente de la república asumía un rol central al frente de las instituciones políticas, estando en posibilidades de gobernar prácticamente por decreto. A consecuencia de este accionar se fue estrechando paulatinamente las actividades de los gobiernos locales, en tanto que era la federación -y particularmente el presidente de la república- quien tomaba las decisiones de mayor relevancia.

Análogo a este proceso se presenta también el hecho de una serie de reformas constitucionales que, a decir de Pérez Correa, *federalizaron* un conjunto de políticas y materias como lo fueron la educación y las diversas áreas económicas, con el necesario aparato burocrático indispensable para alcanzar este fin. Por su

---

<sup>47</sup> Para el caso mexicano, Carpizo menciona que el presidente nacional, además de beneficiarse de las diversas facultades que legalmente se le otorgan (como lo son el veto hacia las leyes, las propuestas de los magistrados, o la conferencia de poder extraordinario que recibe en caso de emergencia), cuenta una serie de prerrogativas <<metaconstitucionales>> que permiten la generación de un fuerte poder presidencial. Identifica entre las causas más significativas de éste fenómeno: a) Que el presidente es Jefe de Gobierno, de Estado y del Partido. b) El debilitamiento del poder Legislativo y el predominio de miembros del partido en el Congreso. c) la integración de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos afines al Presidente. d) Influencia en la economía a través del Banco Central, organismos descentralizados y empresas paraestatales. e) La institucionalización del Ejército y f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los medios masivos de comunicación.

lado las instituciones de las entidades federativas y los municipios se convirtieron en un apéndice de estas grandes dependencias federales. (2003: 46)

Es así como las entidades federativas y los municipios se han mantenido tradicionalmente superditados al nivel federal. Las implicaciones políticas se extienden también a la esfera hacendaria, ya que la federación, en aras de gozar de un adecuado funcionamiento, exigía y concentraba buena parte de los ingresos generados. Para este fin se beneficiaba del arreglo financiero existente y que a continuación será brevemente descrito.

A lo largo de la historia del país han existido una serie de ordenamientos jurídicos que han buscado dotar de lógica lo tocante a la coordinación fiscal. Los primeros intentos se dieron con las leyes de 1948 y 1953, en donde la citada coordinación fiscal se circunscribía a las participaciones. Transcurrieron 26 años para que se produjera un nuevo documento jurídico que brindará más claridad respecto al tema. Así, con la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) de 1980 -hasta la fecha vigente- se incluyó, además del sistema de participaciones, un esquema que permitiría una distribución del ingreso más sistematizado y equitativo (Astudillo Moya, 2001)

De esta forma, la LCF<sup>48</sup> se constituye como la máxima referencia jurídica con la que el país cuenta en materia de Federalismo Fiscal. A la letra establece como sus objetivos en su primer artículo:

“Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.”

La ley contempla como la principal forma de transferencia de ingresos a las participaciones, mecanismo utilizado, como se mencionó, desde 1922 y mediante el cual los estados y municipios renuncian al cobro de ciertos gravámenes en detrimento de la federación. El gobierno federal, a su vez, transferirá una parte de lo recaudado sin condicionar el tipo de gasto a los cuales deben ser aplicados los recursos. Esto, de acuerdo con Astudillo (2009: 75) permitió que el gobierno

---

<sup>48</sup> Elemento medular de la LCF es el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que reúne los diferentes procedimientos de transferencia de recursos en uno solo. Permite también evitar la doble tributación, delimitando las competencias impositivas para cada ámbito de gobierno. Este sistema genera, por una parte establecer un orden fiscal más homogéneo lo cual da pie para contar con un fondo general de aportaciones bajo el cual los ingresos serán distribuidos. Pero, a la par, el SCNF implica que los gobiernos supranacionales renuncien a gravar elementos que constitucionalmente le son conferidos (Análisis sintético ramo 33)

federal se apropiara de los impuestos con mayor capacidad recaudatoria, como lo son el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Sobre la Renta (ISR), permitiéndole a los otros dos niveles la recaudación de impuestos con acotado nivel recaudatorio

El mecanismo de participaciones genera la Recaudación Federal Participable (RFP)<sup>49</sup> que es el monto total bajo el cual se calculan y distribuyen los ingresos federales. El proceso distributivo hacia las entidades y los municipios se da vía el Fondo General de Participaciones, constituido por el 20% de la RFP que se obtenga en un ejercicio. Para su distribución inciden criterios como la cantidad de habitantes de cada entidad, consideraciones redistributivas (se reparte en proporción inversa a las participaciones por cada habitante que tenga cada entidad) o el PIB de cada demarcación.

Adicionalmente, los gobiernos subnacionales -que hayan celebrado convenios administrativos<sup>50</sup>- podrán recaudar impuestos referentes al cobro por automoviles nuevos (el 100% del impuesto), sobre producción y servicios provenientes de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol y bebidas alcohólicas (20% del total) e impuestos provenientes sobre producción y servicios de tabaco (8% del total).

Hacia la década de los noventa (1997) se incorporó, como un nuevo mecanismo de transferencia de recursos federales a los niveles locales, el manejo directo por parte de los gobiernos subnacionales de los Fondos de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios o Ramo 33<sup>51</sup>, convirtiéndose en una tercera vía, adicional a las ya mencionadas transferencias por medio de participaciones y a los acuerdos de descentralización. La institución del Ramo 33 buscaba profundizar en el proceso descentralizador de los recursos federales. Adicionalmente se intentaba que, simultaneo a los recursos transferidos, fueron traspasadas también atribuciones y funciones para los gobiernos locales en tanto

---

<sup>49</sup>Art. 2º: (...) La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos concepto

<sup>50</sup> En su artículo 13º la LCF señala que el Gobierno Federal podrá celebrar Convenios en materia de administración de ingresos federales con aquellas entidades y municipios que se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación. Estos convenios comprenderán las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las Entidades o de los Municipios cuando así se pacte expresamente. Sin embargo, el gobierno federal se reserva la facultad para interpretar las disposiciones fiscales, las aplicaciones de las mismas y el establecimiento de las reglas de colaboración administrativa señalada en los propios convenios.

<sup>51</sup> Mandujano (2010: 58-59) señala que la principal diferencia entre las participaciones y las aportaciones federales es que los primeros son recursos que los estados y municipios ejercen libremente y son parte fundamental de los ingresos ordinarios y, por ello, de los respectivos presupuestos de egresos, mientras las aportaciones federales son recursos inducidos, y por tanto la federación determina en qué áreas debe erogarse.

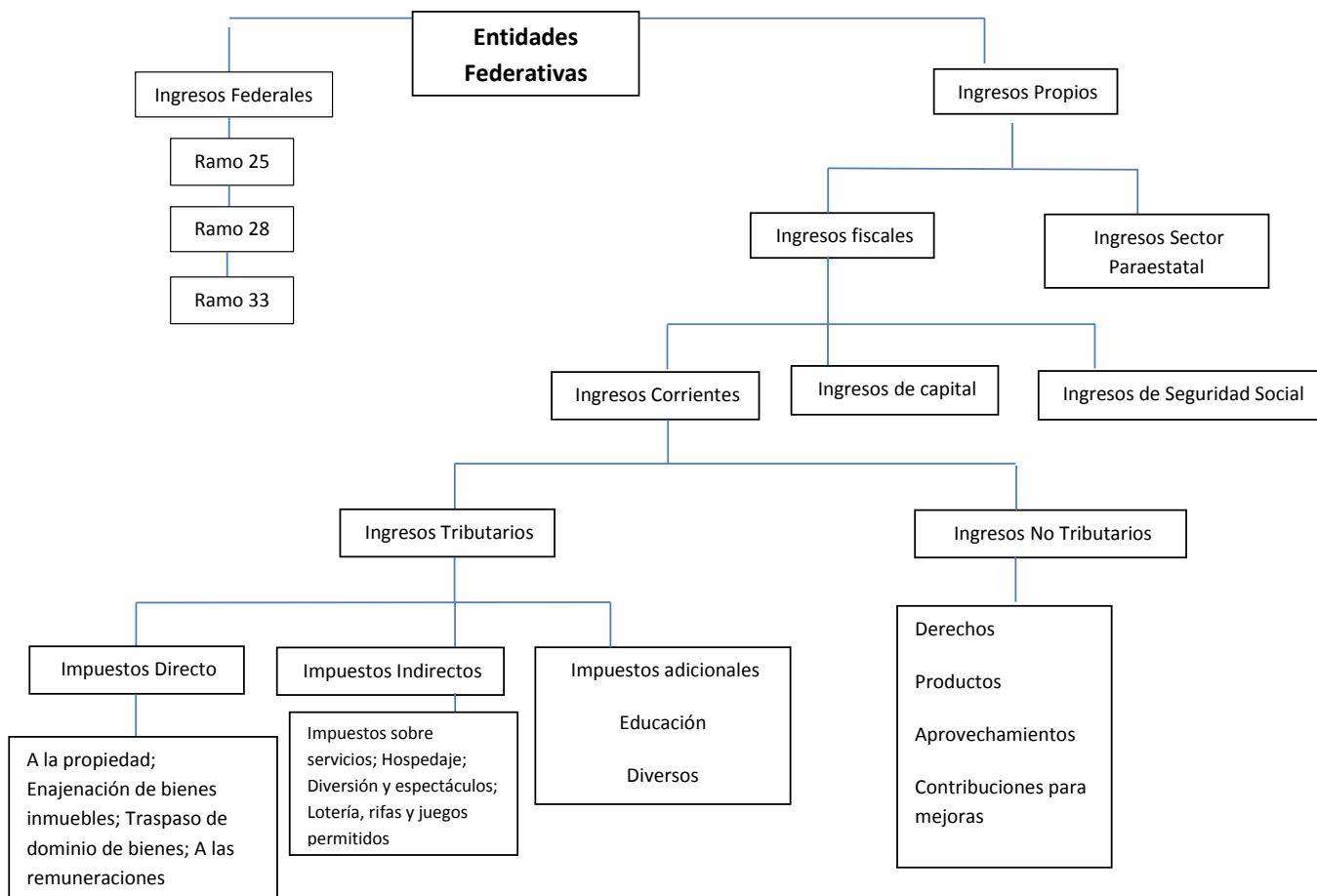
se les hacia coparticipes en la responsabilidad del manejo de los temas relacionados con educación, salud, infraestructura social o seguridad pública.

Escalante Macín (2000) señala que la importancia del Ramo 33: “(...) estriba en que los fondos descentralizados para el desarrollo social se ceden a estados y municipios por ley, y no por convenio como sucedía hasta 1997. De tal manera, los estados y municipios ganan en términos de seguridad jurídica, transparencia y conocimiento anticipado de la disponibilidad de recursos, además de que pueden conservar las economías presupuestales generada”

El Ramo 33 queda conformado por siete fondos: a) el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, FAEB, b) el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, FASSA, c) el Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social, FAIS, d) el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, FAFM y DF y e) el Fondo de Aportaciones Múltiples, FAM, f) el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de los Adultos, FAETA, g) el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, FASP.

Con lo mencionado el total de ingresos que las entidades federativas disfrutan queda constituido de la siguiente forma:

**Tabla 2. Composición de los ingresos en Entidades Federativas**



De esta forma, y a modo de conclusión, el sistema de transferencias de recursos desde el nivel federal hacia las entidades y municipios ha sido incapaz de alcanzar los objetivos redistributivos que se fija y tampoco ha podido fortalecer el rol de los gobiernos locales al descentralizar en ellos funciones y obligaciones y fomentar una hacienda propia más fuerte y con mayor capacidad recaudatoria

Mandujano Ramos (2010) da muestras de ello en su estudio, señalando que el promedio de los ingresos que los propios estados generan, en relación a los ingresos totales es de 7.8%, de los cuales el 2.5% provienen de fuentes tributarias y el 4.7% corresponde a ingresos no tributarios. El 3.7% de los ingresos de los estados, proviene de impuestos federales delegados en colaboración administrativa, que son ingresos considerados como propios, y el restante 89.2% emana del sistema de transferencias federales. Como se observa el nivel de dependencia financiera de los estados respecto de las transferencias federales es sumamente creciente y grave<sup>52</sup>.

Por lo que toca al caso específico del Distrito Federal una vez más nos encontramos con un caso extraordinario, tal como lo es su propia configuración política. La naturaleza jurídico-fiscal que legalmente le es conferida le permite recaudar de forma directa los impuestos correspondientes a: impuesto predial, impuesto sobre adquisición de inmuebles y los derechos por consumo de agua, gravámenes que pertenecen al orden municipal en el resto de la república.

Sobre el tema, Mandujano (Op. Cit.: 87) apunta:

“En el caso específico del Distrito Federal y dada la composición de su estructura tributaria, determinada por la amplitud de las bases fiscales, es relativamente menos vulnerable a los recursos federalizados ya que depende de estos en un 35% en promedio respecto del total de sus ingresos de 1996 a 2006”

De lo dicho se concluye que el DF, en relación con el resto de las entidades, depende en menor medida de los ingresos federales y su hacienda se compone más bien de ingresos generados de forma directa, en tanto grava impuestos relevantes que en el resto de los estados corresponden al orden municipal. Esta situación tiene implicaciones particularmente trascendentes: toda vez que las aportaciones federales (que obligadamente deben ser destinadas a actividades específicas y que son auditadas por órganos de nivel federal) no son tan significativas, el gobierno central del DF puede asignar de forma absolutamente discrecional los recursos que posee. Esto es, el gobierno central de la ciudad

---

<sup>52</sup> El texto citado es ampliamente explicativo acerca de las deficiencias del sistema de transferencias del país, enfocándose, además, en un periodo reciente que nos permite dimensionar de mejor manera la problemática

distribuye y asigna los recursos de forma independiente y sin ningún tipo de fiscalización externa. Las delegaciones, carentes de herramientas y potestades suficientes para generar ingresos propios, quedan absolutamente condicionadas a la distribución del gobierno central, restringiendo a su vez su funcionamiento y actividad.

Para enfatizar el punto descrito, se vuelve necesario reseñar las facultades que legítimamente le son conferidas al gobierno central para la distribución de los ingresos de la ciudad.

En primera instancia se encuentra lo señalado por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que en su artículo 67, fracción XII apunta:

**ARTÍCULO 67.-** Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:

(...)

**XII.** Presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a más tardar el día treinta de noviembre, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año inmediato siguiente, o hasta el día veinte de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal establece que el Jefe de Gobierno, para cumplir de mejor forma su actividad, puede delegar en diversas Secretarías algunas de sus funciones sustantivas; así, en el artículo 30 comisiona a la Secretaría de Finanzas todo lo referente a los ingresos y egresos de la ciudad:

**Artículo 30.-** A la Secretaría de Finanzas corresponde el despacho de las materias relativas a: el desarrollo de las políticas de ingresos y administración tributaria, la programación, presupuestación y evaluación del gasto público del Distrito Federal, así como representar el interés del Distrito Federal en controversias fiscales y en toda clase de procedimientos administrativos ante los tribunales en los que se controvierta el interés fiscal de la Entidad.

(...)

**XII.** Formular el Proyecto de Presupuesto de Egresos y presentarlo a consideración del Jefe de Gobierno, considerando especialmente los requerimientos de cada una de las Delegaciones;

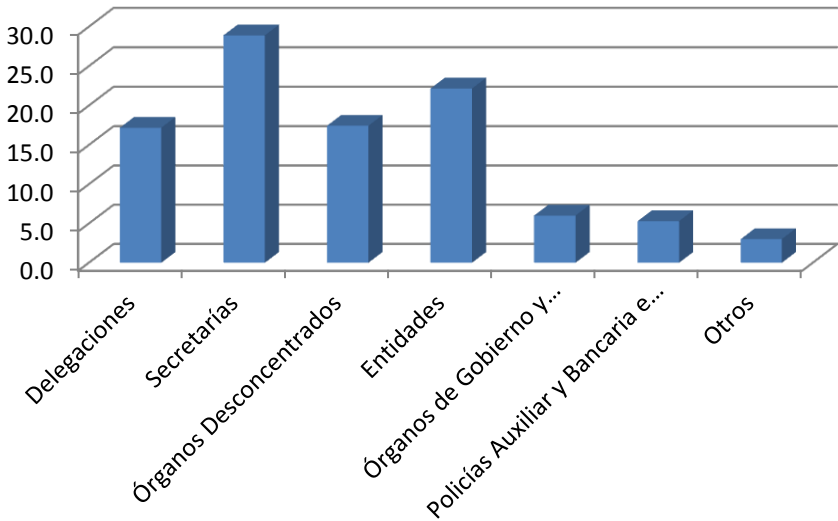
Por último el Reglamento de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, vuelve a ser enfático en lo relativo a que la Secretaría de Finanzas -el

gobierno central por añadidura- es la dependencia exclusiva que puede configurar la distribución del dinero de la capital. Su artículo 49 menciona:

**Artículo 49.-** La Secretaría (*de Finanzas*) será la encargada de consolidar el Proyecto de Presupuesto, para lo cual hará congruente las necesidades de egresos con las previsiones de ingresos.

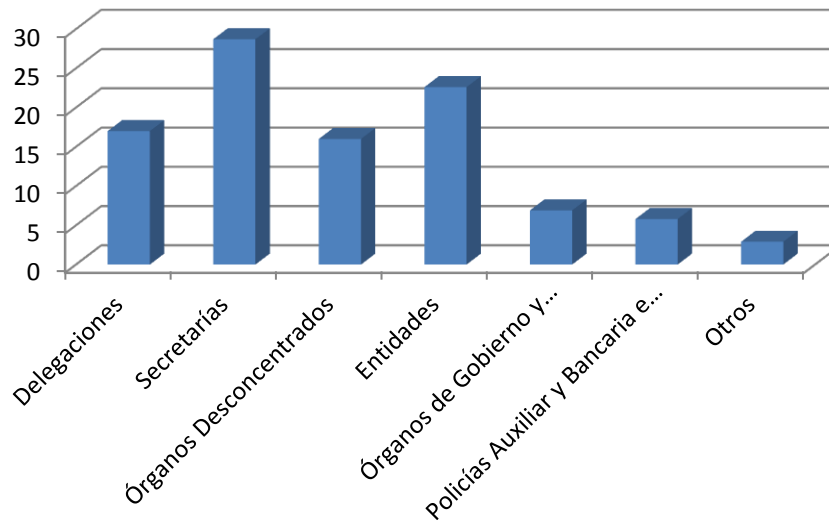
Lo mencionado debe traducirse en que el gobierno delegacional se encuentra absolutamente acotado en lo que a la parte económica refiere. En primera instancia adolece del poco claro sistema de transferencias empleado por la federación; seguido de ahí vuelve a verse limitado por la opacidad de los mecanismos que el gobierno central de la ciudad realiza. Para muestra de éste fenómeno, a continuación se muestran un par de tablas correspondientes a los Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para los ejercicios fiscales 2011 y 2012

**Cuadro 9. Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para ejercicio fiscal 2011. (En porcentaje)**



8. Fuente: Elaboración propia con información del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, disponible en la ALDF

**Cuadro10. Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para ejercicio fiscal 2012. (En porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia con información del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, disponible en la ALDF

Como salta a la vista, la mayor parte de los ingresos son dirigidos hacia las diversas secretarías -a cargo del poder ejecutivo- mientras que las delegaciones, con una media en ambos ejercicios del 17% del total del ingreso, cuentan con limitados recursos. De este presupuesto delegacional, por ley, el 3% debe ser destinado para el ejercicio de PP, lo que sin duda se traduce en un fuerte lastre para los gobiernos delegacionales que ven todavía más condicionado sus limitados ingresos. Del otro lado, el que sólo se asigne 3% para el PP, de entrada se enfrenta con una grandísima limitación al actuar con un margen económico mínimo, que difícilmente será capaz de consolidar obras y proyectos de mayor envergadura. Con lo dicho el centralismo en el nivel económico debe señalarse como una condicionante esencial en el desempeño del PP en el Distrito Federal



#### **4.1.4 Condiciones Previas: Sociales.**

Una condición de medular importancia en la implantación y éxito del PP, es la existencia de una comunidad con vínculos cercanos e interesada en intervenir en los asuntos municipales, asumiendo un papel activo en las tareas de planeación y resolución de las problemáticas urbana. Por tanto el presente apartado se avocará al estudio de las características del asociativismo existente en la capital, enfatizando aquellas cualidades y vicios existentes desde los albores del siglo pasado y que, aún hoy, continúan condicionando de manera relevante la dinámica social del DF.

El primer momento a identificar es el periodo que abarca desde el surgimiento del régimen emanado de la revolución (1917) hasta la década de los 60. Cabe resaltar que, como fue mencionado con anterioridad, la estructura política del DF representa un status particular y diferenciado del resto de las entidades del país, ya que desde 1928 perdió la capacidad para conducirse a través de un régimen municipal y quedó sujeto al control directo de los poderes federales. Esto significaría que en la ciudad terminarían por reproducirse de manera casi exacta el conjunto de prácticas y lógicas prevalecientes a nivel federal (para los primeros años del siglo XX el sistema corporativo imperante).

De esta forma, retomando los hechos históricos, el sistema configurado por el grupo triunfador de la revolución condensó dentro de sí el conjunto de actividades y acciones necesarias para la reactivación económica del país; para ello se valió de una serie de prácticas políticas a modo que le permitían mantener el control de la gran mayoría de los procesos nacionales. En este sentido, una tarea especialmente relevante fue la de la articulación social empleando de mecanismos corporativos, estos es:

“un sistema de representación efectivo en las llamadas clases o grupos subalternos. Efectivo en el triple sentido de agrupar en un número limitado de organizaciones al conjunto de individuos que pertenecen a una categoría funcional y agregar sus intereses; de ejercer autoridad y control sobre los miembros de la organización y de haber establecido un modo de vinculación estable y permanente con el Estado. Así, el corporativismo mexicano resolvió de manera efectiva los dos elementos propios de la representación: el de la representatividad (hacia dentro de la propia organización) y el de la representación de la categoría funcional hacia el ámbito externo.” (Casar, 1991)

Así, el sistema corporativo mexicano fue capaz de atender y canalizar, a través de un complejo entramado institucional, el conjunto de movimientos y expresiones sociales que se iban presentando. La efectividad del sistema en cuestión radicaba

en que el Estado reconocía las demandas y reivindicaciones de estos grupos dándoles un status legal, lo que permitía, a su vez, incorporar a estas agrupaciones al sistema corporativo para que terminaran así formando parte del propio Estado (Álvarez Enríquez, 2002).

Las tres principales agrupaciones que formaban al sistema corporativo se correspondían con los tres sectores sociales más relevantes de la época: La Confederación Nacional Campesina (CNC), la Confederación de Trabajadores de México (CTM, representante del grupo obrero) y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP formada por grupos muy variados como comerciantes, deportistas o colonos)<sup>53</sup>. El esquema era altamente funcional ya que ambas partes se veían beneficiadas. De un lado, las organizaciones incorporadas estaban en condiciones de ver cristalizadas sus demandas; del otro, el Estado se encontraba posibilitado para evitar insurrecciones e inconformidad social, ya que eran las propias organizaciones (en voz de sus respectivos líderes) quienes se encargaban de desmovilizar toda oposición y de construir las mayorías que le fueran afines y leales al grupo en el poder, situación fundamental en la estabilidad del régimen político de aquellos años. De esta forma, Olvera señala que las confederaciones desempeñaban dos roles de manera simultánea: defendían los intereses gremiales y eran parte de la representación política partidaria. Esto daba muestra de la fusión entre el Estado y la sociedad, que es la característica más relevante del modelo corporativo-populista. (1998: 14)

Sin embargo, el corporativismo significa un fuerte lastre para el ejercicio de los derechos políticos y cívicos, ya que al encauzar toda expresión y participación social exclusivamente a través de canales institucionales, se traduce en que la sociedad se encontrara subordinada a los intereses y prácticas estatales. Esto derivó en una sociedad civil poco proclive a la autoorganización y autoregulación, y acostumbrada, más bien, a la negociación directa con el régimen político para la satisfacción de sus demandas (Álvarez, *Ibid*: 61). Una prueba ilustrativa de estas limitantes es apreciable en la dinámica del DF en los años primeros decenios del S. XX, en donde la temática fundamental se centraba en las demandas ciudadanas en torno al surgimiento de colonias populares que vivían en condiciones de precariedad. Fueron creadas una cantidad relevante de organizaciones vecinales que abogaban por esta causa pero, paulatinamente, terminaron por ser incluidas en el eje corporativo siendo absorbidas finalmente por la CNOP. La inclusión de

---

<sup>53</sup> El único grupo social excluido de este esquema fue el de los empresarios, lo que, de acuerdo con Olvera, era una muestra clara de la autonomía del Estado frente al poder económico. Por otro lado dentro de la CNOP los grupos conservadores se mantuvieron como una excepción dado que no se encontraron condensados dentro del modelo corporativo toda vez que eran administrados por la iglesia. (Olvera, *Ibid* : 14-16)

estas organizaciones y la eventual atención a sus demandas moldearía un fuerte vínculo entre estas sociedad urbanas y el partido oficial; esto a su vez impediría e inhibiría cualquier expresión de la sociedad organizada y le brindaría el monopolio a la CNOP como la única organización capaz de atender las demandas de gestión urbana.

La historia de la Sociedad Civil en el DF tendría un segundo periodo a partir del agotamiento del modelo corporativo descrito, hacia finales de los años sesenta y hasta la década de los 90.

En este sentido, se presentaría el movimiento estudiantil del 68 como una muestra representativa de la desazón existente en diversos sectores sociales. La crítica recurrente versaba en torno al centralismo imperante en el sistema político nacional y las prácticas autoritarias del Estado. Esto era fácilmente corroborable en la inexistencia de una representación genuina en los órganos políticos; la censura hacia cualquier juicio que reprobara las actividades gubernamentales y la ausencia de espacios de interlocución para aquellos grupos que no se encontraban interesados en incorporarse a la lógica corporativa.

Olvera (Ibíd: 16) señala, como otra causa significativa del agotamiento del modelo, la época de bonanza económica experimentada durante la primera mitad del siglo XX (un crecimiento económico anual de en promedio 6.8%) lo que significó el crecimiento exponencial de la población (pasando de 16 millones en 1940 a 65 millones en 1982) y el surgimiento colateral de una serie de actores excluidos del sistema corporativo en cuestión.

Por su parte Álvarez (Ibíd: 81) apunta que, en la inercia de estas lógicas, el impacto generado a partir de la represión violenta del movimiento estudiantil de 1968 profiriría una reformulación significativa del sistema político, expresándose a partir de: a) la gestación de una oposición política e intelectual; b) la formación de una opinión pública crítica; c) la proliferación de diversas modalidades de movilización social. Todo esto tendría como corolario la apertura institucional (la reestructuración del sistema electoral, favoreciendo la representación política de grupos opositores, aun lo fuera en números mínimos) y el consentimiento estatal para la intervención ciudadana.

En el DF varios grupos verían aumentado su grado de movilización. El sector estudiantil continuó con sus demandas y críticas hacia el régimen autoritario. Igualmente se presentó una irrupción de varios sindicatos de trabajadores descontentos, que buscaban su independencia del modelo corporativo. El último

movimiento a destacar de esos años fue el feminista que a través de diversas acciones lograron tener eco en el espacio público.

La década de los ochenta trascendería como una época particularmente activa en lo que respecta a actividades relacionadas con la sociedad organizada. En este sentido, el sismo del 85 haría las veces de bujía para potencializar las demandas ciudadanas hacia el gobierno. Cabe recordar que el siniestro tendría consecuencias funestas para la ciudad, acabando con múltiples edificios y cobrando la vida de miles de capitalinos. Ante tan dramático panorama, el grupo en el poder respondería más bien con tibieza y una notoria incapacidad para atender eficientemente las demandas socorridas por la ciudadanía. Estas demandas, por cierto, evidenciaban también la corrupción imperante en la cúpula gubernamental, quedando de manifiesto que buena parte de la tragedia se debió a la mala calidad de los materiales con los cuales fueron construídos los edificios multifamiliares derruidos, o la falta de supervisión en las obras, la desviación de recursos y la ausencia de mantenimiento.

Ante tal escenario la población comienza a movilizarse con celeridad, constituyendo una serie de organizaciones cuyo fin medular era atender a las víctimas del sismo. Se hace evidente la capacidad ciudadana para articularse espontáneamente y responder de manera coherente a la situación de emergencia, a través de la activación de diversas redes sociales organizadas y la manifestación de la necesidad explícita de que la ciudadanía tuviera un rol de intervención más decisivo en los asuntos públicos. Esto redundaría a la postre en el reconocimiento institucional de las demandas externadas y el establecimiento de un diálogo entre las autoridades y la sociedad civil con el fin de establecer una política de reconstrucción habitacional. (Álvarez. 88-90)

De esta forma las acciones y movilizaciones del 85 terminarían por generar a quienes serían los dos actores más visibles de la sociedad civil capitalina en años subsecuentes, los movimientos sociales y las organizaciones civiles y sociales.

Los movimientos sociales del DF presentarían como características: a) Su conformación entorno a un área temática en común. B) la ausencia de un movimiento amplio y centralizador c) el agrupamiento a partir de demandas de corto o mediano plazo que tienden a transformar condiciones vigentes en un área específica del desarrollo social, y no a la transformación global de la sociedad.

Serían tres los principales movimientos sociales generados a partir de las consecuencias de las crisis económicas y de las diversas problemáticas

relacionadas con la expansión de la ciudad y la carencia de servicios urbanos básicos; estos son: el movimiento estudiantil, el movimiento feminista y el Movimiento Urbano Popular (MUP). Éste último pondría de manifiesto la precaria situación en la cual habitaban los capitalinos, lo que demuestra la importancia medular (ya desde aquellos años) de que la ciudadanía tuviera una intervención más directa en la gestión urbana, así como de la lógica que estos movimientos siguieron. A continuación se realiza un breve repaso de este movimiento.

El MUP se trata de un movimiento de rango nacional cuyos objetivos generales versaban en torno al acceso al suelo, la vivienda y los servicios urbanos básicos. Sus orígenes pueden ser rastreados desde los años cincuenta del siglo XX, aunque su nacimiento formal como movimiento se daría a partir de los acontecimientos del 68 (1968-1972). En este sentido, pueden identificarse tres rasgos básicos que terminarían por catalizar el movimiento: El crecimiento exponencial de las ciudades, con la consecuente ausencia de infraestructura urbana suficiente y necesaria; la crisis del modelo corporativo existente en donde la CNOP, otrora organización encargada de atender y solucionar todos los conflictos populares, se vió incapacitada para hacer frente con eficiencia las múltiples demandas ciudadanas vertidas, lo que originaría movilizaciones sociales que rivalizarían su liderazgo; por último se presenta también una crisis a nivel económico, caracterizada por altos índices de inflación y una considerable disminución de gasto social por parte del Estado.

Ideológicamente el MUP mostraba tintes radicales, en tanto buena parte de su fortalecimiento se debió al liderazgo que dentro del propio movimiento asumieron activistas estudiantiles del 68. (Moguel, 1992: 222).

Durante la primera mitad de los años setenta el movimiento tendría un crecimiento significativo, en buena medida auspiciado por las políticas populistas del presidente Echeverría que, a raíz del entredicho de legitimidad que sufría como consecuencia de la represión del 68, destinó buena parte de los recursos federales a la creación de infraestructura urbana y rural e intentó brindar condiciones favorables de trabajo para los activistas de este movimiento. Seguiría a este periodo una etapa de repliegue que terminaría con los acontecimientos del sismo del 85.

El terremoto, con sus funestas consecuencias para la capital, derivaría en intensas movilizaciones sociales, creandose así organizaciones de relevancia como lo sería la Coordinadora Única de Damnificados (CUD) que aglutinaría diversas expresiones. La CUD jugaría un papel relevante en las labores de reconstrucción y

se constituiría como un genuino interlocutor hacia las instituciones estatales. Es en este momento cuando se puede apreciar la relevancia del trabajo coordinado entre la sociedad organizada y la esfera gubernamental, teniendo como ilustrativa muestra la firma del Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción, que se trataba de:

"(...) una conquista del movimiento (*CUD*). Era la primera vez que se reconocía a ciudadanos organizados como interlocutores. Era un avance importante por la reconstrucción y una conquista política en un sistema que no aceptaba actores independientes. Pero se eximió al gobierno de cualquier responsabilidad en la tragedia" (Ramírez Cuevas, 2005)

Entre los logros alcanzados con este acuerdo se encuentran la construcción de 45 mil viviendas en la zona centro de la ciudad, una de las más afectadas; se acepta la reconstrucción de la unidad habitacional de Tlatelolco y la CUD recibe apoyos gubernamentales para iniciar con la reconstrucción de 20 mil viviendas adicionales.

Ahora bien, el MUP se vuelve también un elemento representativo para comprender la secuencia que los movimientos siguen en el DF, en particular, y en México, en lo general. De acuerdo con Haber (2009) la coyuntura electoral de 1988, caracterizada por la existencia de una oposición cierta -por primera vez- hacia el candidato del partido hegemónico llevó a que estas organizaciones asumieran la arena electoral como nuevo campo de batalla, es decir, la apertura democrática significaría la transición de los movimientos populares hacia partidos políticos como vehículo organizativo de la oposición. Para el caso de la CUD una escisión interna crearía el movimiento llamado Asamblea de Barrios (AB), esta organización apoyaría enfáticamente la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas y sería decisiva en su victoria de 49% por sobre el 21% obtenido por Salinas, candidato del PRI, en la capital. La dirección del movimiento tomaría parte entonces del naciente PRD y su desplazamiento hacia la arena de política institucional significaría eventualmente la desaparición de la AB, en tanto el desgarramiento significativo que al interior sufrió el movimiento y su transformación de actor político relevante a clientela política cautiva.

Retomando el hilo de los actores sociales relevantes en la ciudad, debe hacerse alusión al segundo bloque, conformado por las asociaciones sociales y civiles, vale mencionar que se trata de un componente relativamente novedoso; esto se debe al sistema corporativo atrás reseñado que durante un lapso considerable de tiempo impidió la libre asociación de la sociedad. Se mostrarían, por tanto, con mayor vigor a partir de los años setenta y especialmente con los acontecimientos generados por el terremoto del 85.

Existe un amplia y variada cantidad de asociaciones enfocadas a diversos temas y con distintas estrategias participativas. Álvarez condensa esta pluralidad de asociaciones a partir de una tipología correspondiente a ocho tipo de organizaciones con sus características y campos de acción:

**Cuadro 11. Tipo y características de Organizaciones sociales existentes en México.**

<b>Asociaciones de carácter económico Gremial</b>	Se trata de un nivel intermedio entre el sistema económico y la sociedad. En el se presenta la solidaridad de clase vinculado hacia los intereses del mercado. Ej. Sindicatos y organizaciones de empresarios y de comerciantes.
<b>Asociaciones de matriz religiosa</b>	Agrupaciones cuyo característica medular es la religión y su frecuente nexo con órdenes eclesiásticas.
<b>Organizaciones civiles</b>	Compuesta generalmente por clases medias urbanas. Su objetivo fundamental es la consecución y consolidación de los derechos políticos y civiles, a través de tomar parte del espacio público
<b>Organizaciones de tipo cultural</b>	Su articulación se da entorno a dos temáticas fundamentales: el desempeño de una actividad artístca o cultural, o bien la recuperación de bienes culturales o artísticos. Generalmente está formada por actores, escritores, bailarines etc.
<b>Asociaciones privadas deportivas y recreacionales</b>	Se enfocan a la promoción del deporte y de las actividades recreativas constituyéndose bajo el esquema de clubes privados.
<b>Organizaciones urbano-territoriales</b>	Su trabajo se centra en la gestión urbana, por tanto sus miembros son los vecinos de la comunidad o las asociaciones de colonos. Tuvieron relevancia en los años ochenta con el MUP
<b>Organizaciones de comunidades indígenas</b>	Organizaciones constituidas para la defensa de las comunidades indígenas que habitan en la ciudad. Su objetivo se centra en la preservación de las traiciones y la defensa de su autonomía
<b>Asociaciones de estudios y análisis político</b>	Constituídas por intelectuales y analistas. Buscan tomar parte en el debate público y formar parte de las resoluciones que se formulen para atender los problemas de la capital

Fuente: Álvarez (Ibíd: 101-105)



Con lo mencionado, la sociedad civil contemporánea existente en el Distrito Federal destaca por su vasta pluralidad y por las diversificadas estrategias y planes de acción que emplean para intervenir en los asuntos públicos. Como bien apunta Olvera (Ibíd: 32) una característica relevante de esta dinámica es que, a consecuencia de las dificultades inherentes a poder asociarse en el contexto de un régimen autoritario, hizo que buena parte de los esfuerzos asociativos de la sociedad hayan sido canalizados hacia la arena electoral, bien sea insertándose en los partidos políticos de oposición o ya sea en asociaciones de ciudadanos a favor de la democracia.

Continuando con Olvera, el autor señala que esta lógica significa, en última instancia, perpetuar la arcaica tradición mexicana de fundir lo político con lo social. Esto conduce a una sobrepolitización de los movimientos populares, y que sean entendidos como una clientela política cautiva.

Por su parte Chávez Carapia (2003: 6-7) apunta que una característica llamativa de las organizaciones<sup>54</sup> en la ciudad es que se aglutinan en torno a uno un grupo de líderes, quienes regularmente poseen canales de interlocución con órganos gubernamentales o partidos políticos. Esto origina que las expresiones de las demandas sociales de sus miembros sean manipuladas y controladas, para que así sea posible instrumentar acciones de tipo clientelar con los propios partidos políticos o las administraciones gobernantes. Y añade:

“En México la participación social aún responde a modelos tradicionales ubicados en el marco del corporativismo, con un enfoque clientelar. De la misma manera, se encuentran manifestaciones de participación llamadas de la sociedad civil que corresponden a un modelo de estado neoliberal, dando lugar a lo que hoy en día se denomina neocorporativismo. En ambos casos la participación social es dirigida a intereses definidos por las necesidades de la población participante aunque con lenguajes y estructuras diferentes.”

De esta forma, como es apreciable, muchas inercias heredadas del régimen nacional revolucionario se siguen preservando, especialmente en lo tocante a la existencia de un vínculo profundo entre la sociedad civil y la sociedad política. Esto significa que la primera vea fuertemente condicionado su accionar, en tanto sus actividades (y la promesa de que sus demandas sean reivindicadas) se ve directamente relacionada a los beneficios políticos (clientela política) que le pueden brindar al partido en el poder o a las administraciones de gobierno. A todas luces esta dinámica de carácter autoritario inhibe la construcción de una

---

<sup>54</sup> Bien es cierto que su estudio es enfocado hacia las organizaciones vecinales, empero las características que señala me parece pueden hacerse extensivas a otros tipos de organizaciones existentes en la ciudad.



sociedad vigorosa, que realmente pueda desempeñar un rol de contrapeso y que se encuentren en capacidades de hacer escuchar su voz en los temas públicos.

Existe, por otro lado, un conjunto de asociaciones y sociedades civiles que, si bien son un importante logro en tanto rompen con la traza clientelar anteriormente descrita, no puede considerarse que terminen por consolidarse como un actor decisivo, ya que sus demandas son bastante limitadas y enfocadas a temas muy particulares. Existen, también, una serie de asociaciones enfocadas hacia temas de cuño más político, sin embargo, ante la ausencia de espacios adecuados de diálogo entre estas organizaciones y el gobierno, la atención de sus demandas queda más bien sujeta a la buena voluntad del gobierno de la ciudad.

Es así como el dejo autoritario persistente en las relaciones asociativas de la ciudad, así como la incapacidad de establecer una clara diferenciación entre una esfera enteramente política y otra exclusivamente social, en poco benefician el nacimiento de una ciudadanía crítica y demandante, independiente y autorregulada, incapaz de entablar diálogos con el gobierno en condiciones de equilibrio e igualdad. Esta condicionante se ve reproducida en las políticas de participación ciudadana que en el DF son establecidas, ya que éstas lejos de ser apreciadas como instrumentos capaces de fortalecer el papel de la sociedad civil ante el gobierno, se convierten en una útil herramienta para que el último pueda cooptar votos cautivos.

## **4.2 Diseño Institucional**

Tal como se hizo notar en apartados precedentes, las figuras de Participación Ciudadana han sido un referente común en el DF, pese a las limitadas capacidades de las que han sido dotadas, el acotado margen de acción que poseen y la siempre presente injerencia partidista que en su seno ha existido; de cualquier forma, pareciera que la promulgación y existencia de una Ley de Participación Ciudadana se vuelve una asignatura obligada para todo mandatario que asume la jefatura gubernamental de la ciudad, es por ello que Marcelo Ebrard hacia el año 2010 expediría un nuevo ordenamiento jurídico en donde incluiría, entre otras cosas el PP. A continuación, de manera general, se reseñan y critican algunos de sus aspectos más relevantes de esta nueva LPCDF a fin de dimensionar adecuadamente el alcance y las limitaciones que el ordenamiento manifiesta, para de esta forma poder apreciar desde una perspectiva más formal los incentivos y contrapesos legales que el PP encuentra en la capital.

### **4.2.1 Análisis de la LPCDF 2010**

Por principio la ley de participación ciudadana tiene por objetivo instituir y regular los mecanismos e instrumentos de participación y las figuras de representación ciudadana; a través de los cuales las y los habitantes pueden organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos de gobierno del Distrito Federal; con el fin primordial de fortalecer el desarrollo de una cultura ciudadana, de acuerdo con su artículo 1°.

Menciona después que los Órganos de Representación Ciudadana en las Unidades Territoriales del Distrito Federal serán: 1. El Comité Ciudadano; 2. El Consejo Ciudadano; 3. El consejo del Pueblo; 4. El representante de Manzana. (Art. 5)

La ley entenderá por Participación ciudadana el derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno (Art. 2). Estima también como valores de la participación: I. Democracia; II. Corresponsabilidad; III. Pluralidad; IV. Solidaridad; V. Responsabilidad Social; VI. Respeto; VII. Tolerancia; VIII. Autonomía; IX. Capacitación para la ciudadanía plena; X. Cultura de la Transparencia y Rendición de Cuentas; XI. Derechos Humanos. (Art. 3)

Asimismo la ley considera como instrumentos de la participación ciudadana al: 1. Plebiscito; 2. Referéndum; 3. Iniciativa Popular; 4. Consulta Ciudadana; 5. Colaboración Ciudadana; 6. Rendición de Cuentas; 7. Difusión Pública; 8. Red de Contralorías Ciudadanas; 9. Audiencia Pública; 10. Recorridos del Jefe Delegacional; y 11. Asamblea Ciudadana. (Art. 4)

Sobre éste último punto, referido a los instrumentos de Participación Ciudadana regulados en la ley, es importante hacer mención que, pese a la diversificación que expresan y los alcances en tanto al fortalecimiento del rol que el ciudadano pudiera adquirir en la arena pública que desde un reconocimiento general pudieran insinuar, existen, simultáneamente, una serie de candados y restricciones veladas que derivan en que la efectiva puesta en práctica de estas herramientas resulte francamente difícil para el ciudadano común. Como muestra analicemos el caso de la iniciativa popular.

En la ley se señala que la Iniciativa Popular es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos pueden presentar a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes (Art. 39). Se especifica también las materias que no pueden ser objeto de iniciativa popular y estas son: 1. Tributaria o fiscal así como de egresos del Distrito Federal; 2. Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal; 3. Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda; y 4. Regulación interna de los órganos encargados de la función judicial del Distrito Federal (Art. 40). En este punto es importante subrayar que todos los otros instrumentos de democracia directa contemplados no están en posibilidades de incidir sobre estos mismos temas.

Por último, para que una iniciativa popular pueda ser admitida para su estudio, dictamen y votación por la Asamblea Legislativa se requiere: 1. Escrito de presentación de iniciativa popular dirigido a la Asamblea Legislativa; 2. Presentación de los nombres, firmas y claves de las credenciales de elector de un mínimo del 0.4% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores (Art. 41).

Ahora bien, este instrumento de participación, que teóricamente debiera servir como un medio para colocar en el centro de la agenda legislativa los problemas y demandas que le aquejan genuinamente al ciudadano, presenta en su seno una serie de inconvenientes que le acotan el margen de acción.

El primer obstáculo con el que este instrumento se enfrenta es que se requiere un número específico de firmas para su aprobación, lo que implica un esfuerzo profesional y económico bastante grande, no accesible para cualquier ciudadano

Si la iniciativa es capaz de superar este filtro y llegar a la arena legislativa, se encontrará como siguiente traba las prácticas de cabildeo imperante en la asamblea legislativa. Este proceso implica un ejercicio de interlocución entre los ciudadanos que fomenten la iniciativa y el cuadro político que lo discuta, acción

que se visualiza particularmente compleja al no estar acostumbrados los diputados locales a entablar un diálogo directo con los actores civiles.

Otro punto a considerar es el trabajo legislativo que una iniciativa popular significaría. No es una verdad oculta para nadie que la aprobación de una ley se da en función de los pactos y arreglos que los grupos parlamentarios establecen entre sí. Cada Partido trabaja y abona para sacar a flote una iniciativa propia, lo que significa poner en juego su capital político y asegurar el compromiso de que en un futuro apoyará iniciativas provenientes de la oposición. En este sentido no queda del todo claro quien se arriesgaría a fomentar una propuesta de ley que no tuviera ningún respaldo partidista –estimando que proviene genuinamente de la ciudadanía- ni tampoco qué partido, por el simple entusiasmo de apoyar una iniciativa popular se desgataría en las discusiones y los pactos que dichos trabajos significan.

Por último, y dado que no es el objetivo de esta investigación la revisión precisa del funcionamiento de estos mecanismos, limitémonos a recuperar la crítica de Popper (citado en: Gonzáles Schmal, 2001: 97) y democracia representativa a las iniciativas populares, en donde menciona que se trata, por lo general, de una iniciativa de unos pocos que, como muchos, es presentada a la gente para su evaluación. Así, se convertiría en un medio idóneo para ser secuestrado por grupos de intereses poderosos y con las capacidades técnicas y económicas suficientes para manipular estos mecanismos y soslayar así los procedimientos legislativos normales.

A partir de este análisis general, se puede concluir que estas herramientas aquejan fuertes problemas de operatividad y su función como bisagra entre la sociedad civil y el gobierno del DF difícilmente es accesible al grueso ciudadano. Reproducen, en sentido estricto, las dificultades que históricamente los mecanismos de democracia directa han tenido que enfrentar en la ciudad y siguen resaltando, más bien, por buscar ampliar el margen de legitimidad con el cual actuarán los legisladores, sondeando las percepciones ciudadanas, pero en ningún momento intenta establecer un vínculo real entre ambos actores. Tampoco es claro que garantice la participación de la ciudadanía en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las decisiones de gobierno, como tradicionalmente ha sido el caso.

#### **4.2.2 Actores y Estructura de Participación en el PP**

De acuerdo con la LPCDF existen tres actores directamente involucrados con el proceso del PP. En primera instancia se encuentran los Jefes Delegacionales, su papel versa en torno a incluir en los programas operativos y anteproyectos anuales de presupuestos de egresos que remitan al Jefe de Gobierno el monto,

correspondiente a PP, del que cada colonia gozará. Asimismo deberán asentar en estos programas operativos los rubros seleccionados en cada colonia. El segundo actor involucrado es el IEDF quien tiene como actividad más relevante la coordinación y puesta en práctica de las consultas ciudadanas en las cuales se seleccionará el PP. Igualmente tiene a su encargo la educación, asesoramiento y capacitación de los miembros de los comités ciudadanos y consejos del pueblo (CC y CP), lo que nos lleva al tercer actor que tiene incidencia en este proceso.

Al tratarse del órgano, que en teoría debiera ser de naturaleza exclusivamente ciudadana -alejado de la arena y la lógica partidista- y que por tanto vele por los intereses de este sector, es una instancia que merece mayor atención. En primera instancia, los CC y CP son órganos nacidos con la referida LPCDF del 2010. Es apreciable que se trata, esencialmente, de las figuras de representación que a lo largo de la historia han existido en la capital, imitando a su vez las limitaciones y carencias que han presentado.

En ese sentido, no es ocioso recordar la delicada coyuntura bajo la cual la LPCDF del 2010 surgió, y en donde las elecciones de comités vecinales tuvieron un papel central dentro de la polémica. Los trabajos legislativos iniciaron a finales del 2009 y de inmediato quedó en evidencia que la reforma alcanzada aducía fuertes problemas operativos y de representación. Así, ante la propuesta perredista de realizar para agosto del 2010 las elecciones para la renovación de comités ciudadanos -aun cuando el propio grupo parlamentario reconocía que era necesario introducir reformas de mayor calado y realizar más foros temáticos para informarse adecuadamente de la situación de la ciudad- las fracciones opositoras manifestaron su inconformidad. El asambleísta por el PAN Carlos Alberto Flores Gutiérrez<sup>55</sup>, hacía notar diversas deficiencias referentes a la elección de comités ciudadanos, mencionando:

“No puede ser que se realicen este tipo de reformas al vapor, donde lo único que importa es llevar a cabo una elección amañada donde se pretende a todas luces fortalecer grupos de poder concretamente desde el Partido de la Revolución Democrática, sin que se tenga claro ni siquiera el mecanismo de una verdadera representación ciudadana. Eso es lo que está atrás de este dictamen: asignación de recursos para grupos clientelares, grupos de presión y de choque en algunos casos.”

---

<sup>55</sup> Diario de debates. ALDF: 21 de diciembre de 2009. V legislatura

Las reservas respecto a esta nueva ley, no se circunscribieron únicamente a los asambleístas opositores al PRD, la propia sociedad<sup>56</sup> también se manifestó cautelosa y escéptica respecto a este ordenamiento sus críticas se centraban en:

- La ley aprobada en el 2009 era de carácter regresivo en tanto obviaba los derechos ciudadanos que en 1995 fueron reconocidos: la intervención en la gestión, supervisión, evaluación, así como la consulta y aprobación de ciertos programas delegacionales, entre otros el programa operativo anual, (POA) y posteriormente el plan parcial de desarrollo urbano (PPDU)
- No establecía la capacidad de revocación de mandato a las autoridades del Distrito Federal por faltas u omisiones graves
- No hay razones objetivas, para que el ejercicio del plebiscito o referéndum se realice sólo una vez al año, si existen problemas relevantes que la ciudadanía desee resolver por medio de estos instrumentos de democracia directa, deben utilizarse cuando sea necesario, sin abusar de ellos
- Propiciar una comunicación directa entre el gobierno y los ciudadanos, organizaciones sociales, civiles, sociales y de todo tipo.

A partir de este contexto, para mayo del 2010 sería discutida y publicada la Ley de Participación Ciudadana, vale mencionar que este ordenamiento fue aprobado en lo general de forma unánime en la ALDF, sin embargo, las reservas particulares presentadas por propios legisladores del PRD modificarían de forma considerable el sentido de la norma, el presupuesto participativo incluido.

El asambleísta del PRD Horacio Martínez<sup>57</sup>, mencionaba que la nueva ley de participación ciudadana reivindicaba el papel que han jugado las organizaciones ciudadanas, atendiendo a las recomendaciones del PAN. Igualmente incluía nuevamente la figura de representantes de manzana, a partir de las demandas presentadas por el PRI y, recuperando un anhelo de la izquierda partidista, era introducido el presupuesto participativo.

De manera general este ordenamiento introduce figuras de representación ciudadana como los comités ciudadanos, las asambleas ciudadanas, el representante de manzana y adicionaba -como uno de sus grandes aciertos- una instancia novedosa llamada “Consejos del Pueblo” que era el reconocimiento jurídico a las comunidades indígenas y a sus formas y tradiciones de conducción, el punto criticable es que este reconocimiento se limitó únicamente a la zona sur de la ciudad, en cuatro delegaciones: Xochimilco, Tláhuac, Milpa Alta y Tlalpan.

---

<sup>56</sup> Foro Ciudadanos: La nueva ley de participación ciudadana del Distrito Federal desde la óptica ciudadana. Celebrado el día 6 de febrero de 2010 en el Local de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

<sup>57</sup> Diario de debates. ALDF: 21 de diciembre de 2009. V legislatura

Siguiendo lo descrito por la legislación, es posible observar una nueva estructura de representación ciudadana, o al menos eso intenta proyectar mediante el cambio de nombre de “comités vecinales” a “Comités Ciudadanos”, no obstante, la nueva instancia no presenta grandes transformaciones ni ampliación de atribuciones, tal como se detallará más adelante. De manera análoga a estos comités ciudadanos se crean las figuras jefes de manzana y los antes descritos consejos del pueblo. La ley, por último, introduce una nueva instancia llamada “Consejos Ciudadanos” que de acuerdo a la legislación debiera funcionar como una instancia intermedia entre las primeras figuras mencionadas (cuya labor es de naturaleza más local) y los gobiernos delegacionales.

Avocándose específicamente al caso del comité ciudadano, que es el órgano de representación de la colonia, siempre y cuando esta no rebase los 3000 habitantes, vuelve a observarse un área de acción restringida. Impera el acostumbrado lenguaje de: promover, conocer, proponer, informar o dar seguimiento, sin que se observe verdaderas capacidades de ejecución o de veto de acciones de la autoridad. Igualmente sus decisiones carecen de carácter vinculatorio por lo que su accionar es genuinamente restringido. Asimismo, es posible apreciar que la representación de esta ley -como lo fue la normatividad de 1998- vuelve a hacer el énfasis en la participación vía vecinal, obviando la forma de representación sectorial o temática (ver Antecedentes Políticos DF).

Pese a todas estas adiciones y reformas a la ley, en la práctica se siguen observando fuertes problemas operativos. Un indicador bastante ilustrativo fueron las elecciones de comités ciudadanos llevadas a cabo en el 24 de octubre del 2010. En primera instancia, y como ya ha sido costumbre en la elección de estos órganos vecinales, se presentó una convocatoria significativamente baja -solo 650 ,428 electores acudieron a las urnas de un padrón de 6,628,079, lo que significa 8.8% de participación- además fueron exhibidas diversas impugnaciones por irregularidades en la elección, pero debido a su improcedencia y por haber sido presentadas fuera de los tiempos legales establecidos, terminaron por ser desechadas (el 60% de estas impugnaciones, de acuerdo con el IEDF, no procedieron). Un dato adicional y por demás desconcertante, es que ni siquiera había pasado un mes de la elección de comités cuando la Asamblea Legislativa reformó la LPC para establecer nuevas reglas de funcionamiento de los Comités Ciudadanos, Consejos del Pueblo, Representantes de Manzana y Consejos Ciudadanos. Así, en un sinsentido mayúsculo, los comités fueron seleccionados para que un mes después se reformaran las acciones que debían realizar.

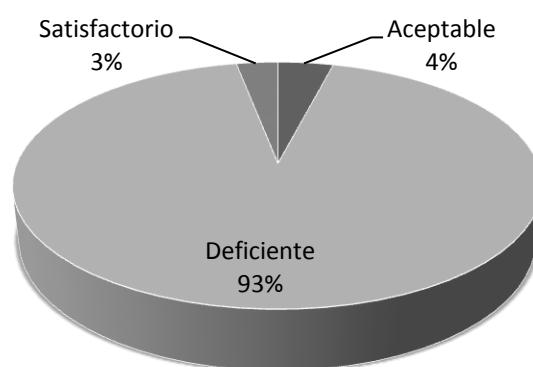
Una vez instalados, su funcionamiento tampoco queda exento de críticas. En definitiva la más relevante es que los órganos, en teoría ciudadanos, han sido



incapaces de cumplir con sus labores y, en una violación flagrante a la ley, los miembros del comité han tomado puestos en la administración local, tal como lo demuestra la inclusión de miembros de los comités en la estructura de la delegación Coyoacán<sup>58</sup>. Igualmente pueden citarse las palabras del diputado local del PAN, Héctor Saúl Téllez, quien asegura que \$ 3, 222,699 son pagados mensualmente a 109 servidores públicos en las distintas delegaciones, que a su vez tienen tareas como integrantes de los comités ciudadanos de la capital del país.<sup>59</sup>

Si el dato atrás presentado es alarmante, no menos impresionante es la magra labor que los comités ciudadanos y consejos del pueblo manifiestan en sus tareas. De acuerdo con un estudio sobre el desempeño de estas instancias realizado por el IEDF, en donde cuantifica, a partir del cumplimiento -de carácter obligatorio de conformidad con el artículo 156 y 157 de la LPCDF- en la entrega de convocatorias, órdenes del día y actas de sesión del pleno del Comité y Consejo ciudadano a la dirección distrital correspondiente, el funcionamiento de estos órganos es francamente desalentador. El estudio señala que sólo un total de 61 comités (de un universo de 1736) que representan el 3% ha cumplido entre 100 y 80% las obligaciones estipuladas por la ley. 54 comités y consejos (4%) presentan un cumplimiento de entre el 61 y 79%. Y 1621 órganos ciudadanos, lo que equivale al 93%, manifiestan un desempeño bajo, con serias deficiencias al tener un cumplimiento menor o igual al 60%.

**Cuadro 12. Evaluación Comités Ciudadanos 2011**



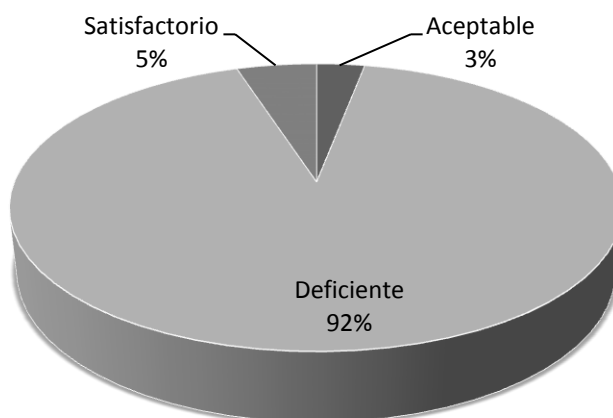
Fuente: Evaluación de los Comités Ciudadanos y Consejos del Pueblo por el IEDF. Disponible en versión web:  
[http://www.iedf.org.mx/secciones/participacion/orc/Disgnostico\\_desempeno\\_CyC2011.pdf](http://www.iedf.org.mx/secciones/participacion/orc/Disgnostico_desempeno_CyC2011.pdf)

<sup>58</sup> Periódico Reforma, 29 de mayo 2013

<sup>59</sup> Periódico La Crónica: "Delegados pagan a integrantes de comités vecinales, acusan panistas". 27 de Agosto de 2013

Para el año 2012, los indicadores se mantuvieron en condiciones similares: 92% de los comités presentó un rendimiento bajo o deficiente; 3% lo fue aceptable, y sólo el 5% cumplió con todos los requerimientos oficiales dispuestos en la LPCDF para cumplir con una evaluación satisfactoria. Esto se traduce gráficamente en:

**Cuadro 13. Evaluación Comités Ciudadanos 2012**



Fuente: Evaluación de los Comités Ciudadanos y Consejos del Pueblo por el IEDF. Disponible en versión web:

[http://www.iedf.org.mx/secciones/participacion/orc/Disgnostico\\_desempeno\\_CyC2012.pdf](http://www.iedf.org.mx/secciones/participacion/orc/Disgnostico_desempeno_CyC2012.pdf)

Atendiendo al conjunto de factores antes descritos, así como al complejo contexto político que caracteriza a la capital y la coyuntura bajo la cual surge la propia LPC, se puede concluir entonces que la LPCDF 2010 de ninguna forma se trata de un proyecto democrático encaminado a potenciar decididamente la participación ciudadana. Es, más bien, un instrumento político de uso partidista, que enarbolando la bandera de “participación ciudadana” busca brindar reputación y ganancias simbólicas al propio partido que la impulsa, sin acarrear consigo reformar políticas de fondo.

Inserto directamente dentro de esta delicada situación se encuentra el PP que a continuación será reseñado.

#### **4.2.3 Proceso de Participación**

De acuerdo con el artículo 83 de la LPCDF, el presupuesto participativo es: *“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.”*

*Asimismo, señala que: Los recursos del presupuesto participativo corresponderán al 3 por ciento del presupuesto anual de las Delegaciones. Los rubros generales a los que se destinará la aplicación de dichos recursos serán los de obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito, además de los que estén en beneficio de actividades recreativas, deportivas y culturales de las colonias o pueblos del Distrito Federal.*

En la primera versión de esta ley, únicamente se contemplaba como los ejes de atención a: *obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana y prevención del delito*. Sin embargo, una reforma introducida en 2012<sup>60</sup> permitió que las decisiones sobre el presupuesto pudieran darse también en las arenas de *actividades recreativas, deportivas y culturales*. La inclusión de estos nuevos rubros es significativo, en tanto que los ejes que eran considerados en la redacción original se referían más bien a servicios de infraestructura urbana básica; tomando en consideración la amplia diversidad de la ciudad, en donde barrios de ingresos muy bajos conviven con colonias de rentas altas, era importante que se brindaran opciones a estas últimas de asignar el presupuesto en obras y actividades más allá de las áreas de atención urbana básica, como lo son las culturales o las deportivas.

De esta forma, una planilla de elección de servicios queda constituida de la siguiente forma<sup>61</sup>:

**Cuadro 13. Planilla de Elección de Servicios**

<b>RUBRO GENÉRICO</b>	<b>RUBROS ESPECÍFICOS</b>
<b>A) Obras y Servicios</b>	A.1.) Pavimentación;  A.2.) Guarniciones y banquetas;  A.3.) Construcción y reparación de espacios deportivos;  A.4.) Construcción de muros de contención en zonas de alto riesgo;

<sup>60</sup> ALDF Aprobó Incluir Actividades Recreativas, Deportivas Y Culturales En El Presupuesto Participativo. En <http://www.aldf.gob.mx/comsoc-aldf-aprobo-incluir-actividades-recreativas-deportivas-y-culturales-presupuesto-participativo--13128.html>

<sup>61</sup> El ejemplo aquí presentado corresponde a la consulta ciudadana del 13 noviembre del 2011, por la tanto los ejes de actividades recreativas, deportivas y culturales no están contemplados

	A.5.) Construcción de escalinatas con barandal A.6.) Construcción de accesos y rampas para personas con discapacidad
<b>B) Equipamiento e infraestructura urbana</b>	B.1.) Juegos infantiles; B.2.) Rehabilitación, mantenimiento o delimitación de espacios públicos, áreas verdes o camellones; B.3.) Adquisición o rehabilitación de inmuebles para fines públicos
<b>C) Prevención del delito</b>	C.1.) Instalación, sustitución y mantenimiento de alumbrado público C.2.) Vehículos de seguridad

Por lo que respecta a la parte financiera, la ley señala que del total de ingresos con lo que las delegaciones cuentan, deberán destinar -obligatoriamente- un 3% para el ejercicio de presupuesto participativo. Este 3% será, después, distribuido en las colonias y pueblos de cada demarcación. En este sentido, la primera reflexión que salta a la vista es el incierto compromiso que el gobierno del DF le brinda a la participación ciudadana. Si por una parte, cuando esta ley era discutida se enarbolaba y vituperaba los positivos balances que esta política significa, por la otra, cuando se trata de traducir ese compromiso discursivo a hechos palpables, se observa el carácter medroso que circunda a las palabras de los legisladores al asignar únicamente un 3% para el presupuesto participativo. En esta línea, tampoco puede pasarse por alto el esfuerzo genuinamente difícil que significa para las delegaciones tener que asignar una parte de su reducido presupuesto a las actividades de PP, de ahí que las Consultas Ciudadanas (nombre con el cual se conoce a la elección vecinal del PP) sean entendidas más como un lastre que como una oportunidad por parte de las administraciones delegacionales.

A continuación se presenta, a manera de ejemplo, la distribución del PP para el 2011 (el primer año en que el ejercicio fue puesto en marcha:

**Cuadro 14. Distribución Delegacional del PP en el DF**

Delegación	No. De Habitantes	Pueblos	Colonias	Hab. Por Comités	3% por delegación	Por comité
Azcapotzalco	413 785		111	3727	34,262,085	308,667
Coyoacán	628 420		141	4456	44,396,740	314,870
Cuajimalpa	187 206		44	4254	23,118,676	525,424
G.A.M.	1 184 099		228	5193	81,466,039	357,307
Iztacalco	383 421		55	6971	33,832,948	615,145
Iztapalapa	1 815 596		285	6370	95,193,659	334,013

Magdalena Contreras	239 595		54	4436	22,157,343	410,321
Milpa Alta	130 511	11	1	10875	23,565,430	1,963,786
Álvaro Obregón	729 193		251	2905	49,699.723	198, 007
Tláhuac	361 014	7	45	6942	29,798,375	573,046
Tlalpan	651 839	8	200	3133	45,691,765	219,672
Xochimilco	418 022	14	61	5573	35,407,771	472,104
Benito Juárez	389 140		65	5986	34,593,920	532,214
Cuauhtémoc	539 104		65	8293	63,386,168	975,172
Miguel Hidalgo	372 050		89	4180	43,352,715	487,109
Venustiano Carranza	430 022		80	5375.0	46,623,897	582,799
<b>TOTALES</b>	<b>8,873,017</b>	<b>40</b>	<b>1,775</b>		<b>706,547.254</b>	

Fuente: Diplomados Fortalecimiento de Capacidades Ciudadanas para la gestión democrática. Escuela de Administración Pública del Distrito Federal. 2011

Este cuadro nos permite contextualizar el ingreso exacto con el cual cada colonia cuenta. Milpa Alta es quien posee el número más alto con casi dos millones de pesos por colonia, mientras que Álvaro Obregón es el menor con cerca de \$200,000.

La puesta en práctica del PP en el DF se presenta de la siguiente forma:

#### Cuadro 15. Calendario del PP en el DF

Fecha	Descripción
Del 20 de agosto al 5 de octubre	Se lleva a cabo el registro por parte de los habitantes de la demarcación, ante el comité ciudadano, el consejo del pueblo o la dirección distrital, de los proyectos específicos que consideren prioritarios.
Del 10 de septiembre al 9 de octubre	Los Coordinadores de los Comités Ciudadanos, Consejos de los Pueblos presentan a la Delegación correspondiente, los proyectos recibidos, para que ésta última emita opinión acerca de la viabilidad física, técnica, financiera y legal de los mismos.
Entre el 10 y el 15 de octubre	La Jefatura Delegacional remitirá la relación de todos los proyectos específicos opinados.
El 16 de octubre	Se publicará la relación de todos los proyectos específicos opinados, en los estrados de las Direcciones Distritales correspondientes para el

	conocimiento de los Comités Ciudadanos, Consejos de los Pueblos y Consejos Ciudadanos Delegacionales, según corresponda.
Entre el 17 y el 23 de octubre	Los órganos ciudadanos, vía comités y consejos del pueblo, debatirán para valorar por mayoría (de las dos terceras partes de los presentes) la selección de entre dos y cinco de los proyectos presentados para que después sean votados por los vecinos
Del 18 al 24 de octubre	Los Comités Ciudadanos, Consejos de los remitirán el “Acta Circunstanciada” con los proyectos específicos que resultaron elegidos a la Dirección Distrital correspondiente
Del 27 de octubre al 3 de noviembre	Los integrantes del Comité Ciudadano y del Consejo del Pueblo realizarán los Foros Informativos con los habitantes de la colonia o pueblo originario que corresponda.
Del 04 al 08 de noviembre	Se llevará a cabo la Consulta Ciudadana a través del Sistema Electrónico por Internet ( <b>a partir del primer minuto del 4 de noviembre y hasta el último minuto del 8 de noviembre</b> ).
El 11 de noviembre (o segundo domingo de noviembre)	Se llevará a cabo la Consulta Ciudadana en las Mesas Receptoras de Opinión que correspondan a su colonia o pueblo <b>de las 10:00 a las 17:00</b> .
Del 12 al 14 de noviembre	Las Direcciones Distritales llevarán a cabo la validación de los resultados de la Consulta Ciudadana por colonia o pueblo originario.

Las características que un proyecto específico (aquel que puede ser presentado por cualquier habitante de la colonia o el pueblo) debe tener son:

- Se presenta por escrito
- Se vincula directamente con un rubro general
- Presenta un costo aproximado
- Calcula la población beneficiada
- Señala una ubicación para las obras y servicios, el equipamiento o la infraestructura urbana

A la fecha se han llevado a cabo 4 ejercicios relacionados con la LPCDF.

**Cuadro 16. Ejercicios electorales relacionados con la LPCDF. Porcentaje con base al total del padrón electoral del IEDF**

<b>Elección</b>	<b>Fecha</b>	<b>Participación</b>
Comités Ciudadanos	24 de octubre de 2010	8.9%
Presupuesto Participativo	27 de marzo de 2011 (Ejercicio fiscal 2011)	2.2%
Presupuesto Participativo	13 de noviembre de 2011 (Ejercicio Fiscal 2012)	2.0%
Presupuesto Participativo	11 de noviembre de 2012 (Ejercicio Fiscal 2013)	2.5%

Fuente: Elaboración propia, con información del IEDF



### 4.3 Resultados y reflexiones en torno al ejercicio de Presupuesto Participativo en el DF

Los resultados arrojados han sido<sup>62</sup>:

**Tabla 3. Ejercicio Fiscal 2011**

NÚMERO	RUBRO GENERAL	VECES QUE GANÓ
1	Infraestructura urbana	64
2	Equipamiento	397
3	Prevención del delito	643
4	Obras y servicios	641
	Total	1745

**Tabla 4. Ejercicio Fiscal 2012**

NÚMERO	RUBRO GENERAL	VECES QUE GANÓ
1	Infraestructura urbana	188
2	Equipamiento	306
3	Prevención del delito	451
4	Obras y servicios	786
	Total	1713

**Tabla 5. Ejercicio Fiscal 2013**

NÚMERO	RUBRO GENERAL	VECES QUE GANÓ
1	Obras y servicios	771
2	Prevención del delito	537
3	Equipamiento	282
4	Infraestructura urbana	190
	<b>Sumatoria total</b>	<b>1780</b>

<sup>62</sup> La variabilidad entre el número total responde a las veces que los proyectos resultaron empatados o bien, ninguno fue votado. Fuente: Elaboración propia con datos del IEDF

Como se observa, a lo largo de los tres procesos de PP el rubro ganador ha sido el referido a Obras y Servicios, siendo las luminarias el proyecto que con mayor frecuencia ha sido seleccionado por los vecinos. La razón de éste resultado puede responder a que las consultas sobre PP han tenido los mayores niveles de participación en las zonas menos favorecidas de la ciudad, es decir, en aquellos puntos en donde existe un apremio por gozar de los servicios urbanos básicos. Es también significativo que en estas zonas se hayan dado los índices más altos en las elecciones de comités ciudadanos. En contra parte en las delegaciones con un ingreso significativo (como lo son Benito Juárez o Miguel Hidalgo) la participación ha sido significativamente baja. Todo lo anterior es una muestra relevante de los beneficios ciertos que el PP acarrea; los miembros de la comunidad posicionan en la agenda de obras públicas aquellas necesidades que le son más apremiantes - en este caso las luminarias- y esto, a largo plazo, pudiera traducirse en un mejoramiento genuino de la colonia.

En segundo lugar de la elección se ha situado el rubro referido a Prevención del Delito, teniendo la selección de “Vehículos de seguridad” como el proyecto específico más seleccionado. En este punto podemos comenzar a vislumbrar uno de los problemas operativos del PP, ya que la compra de estas patrullas muchas veces ha sido inútil en tanto no existe el personal policiaco suficiente para conducirlos. De ahí que se indispensable, en aras de que el proyecto de PP fructifique, una mayor grado de coordinación entre las diversas dependencias involucradas

En concordancia con lo anterior, puede señalarse que el marco institucional, pese a todas las debilidades que anteriormente fueron señaladas, goza de ciertas virtudes. Establece los resultados y productos que deben obtenerse conforme a fechas especificadas, esto significa la existencia de reglas asequibles y accesibles, condición indispensable para que el ejercicio de PP sedimente. Contempla también etapas deliberativas y se muestra abierto a que todo residente de la colonia o el pueblo pueda registrar su proyecto. Observa asimismo la asistencia técnica y operativa que desde la esfera gubernamental debe existir en aras de que los proyectos gocen de viabilidad. La parte cuestionable pudiera ser que, del total de proyectos registrados en primera instancia, son los miembros de comités y pueblos quienes deciden, finalmente, los que serán sometidos a votación; no son seleccionados por toda la comunidad y, los escándalos y vicios existentes en el seno de éstos órganos, que líneas atrás fueron referidos, podrían terminar por contaminar el proceso.

Ahora bien, un indicador alarmante son los ínfimos niveles de participación que el PP ha registrado. Como se señala, mientras la elección de comités ciudadanos

registró una asistencia electoral de 8.8% (ya de suyo bastante baja) las consultas sobre PP -en ninguna de sus tres ediciones- no han podido alcanzar siquiera el 3% de participación<sup>63</sup>; esto implica que un minúsculo número de ciudadanos termina por decidir el destino de los 700 millones de pesos que en total son adjudicados para el ejercicio de PP. Lo que es más, no se ha notado un aumento significativo entre el primer ejercicio de marzo del 2011 al de noviembre de 2012, pese a que en este último se implementó la votación vía internet, mecanismo que registró 15, 581 votos de los 148 mil en total emitidos.

Si la hipótesis, en torno al bajo nivel de participación vecinal, apunta a que ésta se debe a la baja difusión que sobre las consultas ha realizado el IEDF, debe ser reconvertida; ello a razón de que, de acuerdo con el asambleísta panista Christian Von Roehrich<sup>64</sup>, el IEDF destinó 22 millones 368 mil pesos para la consulta del 2012, cifra que supera hasta en 18 veces lo invertido en la de noviembre de 2011, que fue de un millón 200 mil pesos, por lo que existieron recursos suficientes para diseñar una amplia campaña de comunicación y anuncios de la consulta. La causa del desinterés y apatía ciudadana puede atravesar, con mayor precisión, a partir de que los vecinos de la comunidad no han observado ningún beneficio significativo de acudir a las urnas, en tanto los proyectos seleccionados no se ven adecuadamente concluidos y el proceso de seguimiento de los mismos es ineficaz.

Lo dicho puede ser corroborado con las palabras de Lizbeth Rosas Montero, quien fuera presidenta de la Comisión de Participación Ciudadana de la ALDF<sup>65</sup>, que refiere que los Jefes Delegacionales no han aplicado los recursos destinados para el PP, y las obras elegidas para el ejercicio 2011 se encuentran todavía incompletas y sin ningún tipo de documento comprobatorio que señale cómo han sido ejercido los recursos. De acuerdo con sus palabras, 14 de las 16 delegaciones se encuentran sin ejercer el PP y de los 700 millones de pesos asignados para el año 2011 solo habían sido ejercidos el 10%. En este sentido, señala también como responsable de estas deficiencias a la Contraloría del DF

---

<sup>63</sup> El propio IEDF es consciente de los ínfimos niveles de asistencia a estas jornadas de consulta ciudadana, por ello para la correspondiente al ejercicio fiscal 2012, sólo imprimió 584 mil boletas, lo que significa que ni en sus pronósticos más halagüeños la participación superaría el 7% de la lista nominal.

<sup>64</sup> ALDF, "Exhorta a entregar informe sobre resguardo de datos" Disponible: <http://www.aldf.gob.mx/comsoc-exhorta-entregar-informe-sobre-resguardo-datos--11600.html>

<sup>65</sup> ALDF, "Encubre contraloría del GDF informes del presupuesto participativo aplicado en delegaciones." Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/comsoc-encubre-contraloria-gdf-informes-presupuesto-participativo-aplicado-delegaciones--11015.html>.

Sin ejercer presupuesto participativo 14 de las 16 delegaciones. Revista Digital Sin Embargo. Disponible en <http://www.sinembargo.mx/28-08-2012/348326>

quien no ha iniciado ningún proceso en contra de los servidores públicos responsable y tampoco ha cuantificado ni auditado el ejercicio del presupuesto.

Una nota publicada por el diario El Universal<sup>66</sup>, también da muestras del incumplimiento de las obras. En ella diversos miembros de comités ciudadanos distribuidos a lo largo de la ciudad señalan que los proyectos elegidos han sido completados a medias y en algunos casos las obras ni siquiera se vieron iniciadas.

Como un inconveniente adicional se encuentra el hecho de que el PP debe verse íntimamente coordinado con otras áreas de servicios de la comunidad. Se refirió acerca del caso de las patrullas, pero igualmente puede citarse situaciones en las cuales un proyecto es elegido pero, para su consolidación, debe atravesarse antes por la anuencia del gobierno central. Un ejemplo lo sería la pavimentación de una calle. Si el proyecto resulta ganador en una colonia, la delegación política no puede comenzar de forma inmediata con los trabajos ya que, previamente, debe consultar y articularse con la Secretaría de Obras y Servicios del DF entorno a las acciones a realizar, los materiales a emplear y la logística de la cual necesitará. Todo lo anterior se traduce, una vez más, en que el centralismo del modelo político existente en la capital dificultan el funcionamiento de los gobiernos locales, por la tanto la iniciativa de PP se ve directamente condicionada a esta lógica centralista.

---

<sup>66</sup> Periódico El Universal: “Claroscurios en gasto participativo” 15 de octubre de 2012.

## **5. Reflexiones, conclusiones y perspectivas en torno al PP en Porto Alegre y el DF**

Como bien apostillan Schneider y Goldfrank (2006) el PP es, finalmente, una institución política, y como tal tiene el objetivo de privilegiar los intereses de ciertos grupos o clases sociales por sobre otras, ello con el propósito de hacer avanzar los objetivos partidarios, y fundamentalmente los electorales.

Para el caso del PP en Porto Alegre, los críticos más férreos de la institución (Dacanal:1999, Tavares: 2000) han puesto el acento en que el PP oculta en sus prácticas la intención de fortalecer al poder ejecutivo por sobre el legislativo, soslayar los canales tradicionales tendidos por la democracia representativa – acotando así el papel de los representantes electoralmente elegidos- y, en general, construir un poder ilegal, controlado por el PT , paralelo al estado democrático, que el partido ha empleado en un intento de socavar y eventualmente suplantar las instituciones representativas legales.

Al respecto debe matizarse que, si bien el PP figura en el concepto conocido como *construcción institucional competitiva* (ver Schneider & Goldfrank. OP. Cit), se trata también de una política que ha logrado paliar con gran éxito un problema histórico fundamental (presente, no únicamente en Brasil, sino a lo largo de Latinoamérica), que durante gran tiempo ha frenado el desarrollo y que se trata de una condicionante definitoria a la hora de planear y diseñar las políticas públicas: la pobreza y la desigualdad. Adicionalmente, el PP, dando por cierto que tuvo como principal motor la movilización de los sectores menos desfavorecidos para granjearse su apoyo electoral, ha sido capaz de diseñar un modelo que condensa la plural sociedad brasileña. Si atrajo la atención y convencimiento de las sectores más humildes mediante la promesa de infraestructura básica, fue también capaz de captar la aceptación de los estratos sociales medios, más organizados y con intereses a nivel de planeamiento de grandes obras para la ciudad (mediante las planillas temáticas antes señaladas), así como cuestiones de índole político-ciudadano como la transparencia, la participación y la co-responsabilidad.

En síntesis, el PP además de cumplir con los objetivos partidistas del PT, diseño un modelo de involucramiento ciudadano, donde se privilegia el gasto social y se promueven agendas progresistas (por lo demás, entre los objetivos medulares del PT, siempre figuro la redistribución del ingreso y la inversión en los sectores más desprotegidos). Su rol no se limitó a fines netamente electorales, sino que se volvió una institución eficiente en el combate de los males históricos de la región,

ampliamente plural e incluyente y cuyo diseño insinúa balances positivos para todos los agentes involucrados en el proceso.

El éxito del PP, como mecanismo corrector de desbalances sociales, ha sido consignado en el plano local, al cambiar las condiciones de vida y hacer mejoras infraestructurales en toda la ciudad, manteniendo una propuesta reequilibradora en lo territorial y distributiva en lo económico. Prueba ilustrativa de ello también es la expansión que la práctica ha tenido en la mayor parte del Brasil. Análogamente sus beneficios han sido también reconocidos en la arena internacional, situación confirmada por Hábitat II de la ONU que lo escogió como una de las 42 mejores experiencias de gestión urbana del mundo, y el Programa de Gestión de Gestión Urbana de la ONU para América Latina, seleccionándolo como una de las 22 mejores prácticas de gestión pública. (Kliksberg, 2007)

Merino (Óp. Cit.) observa como uno de los aspectos más positivos de este proceso la recuperación del prestigio social de la política, ya que elementos fundamentales como la transparencia, la rendición de cuentas y escrutinio público están presentes a todo momento, teniendo en la ciudadanía y su participación al agente protagónico de esta evaluación. Así el PP se ha convertido en el principal antídoto contra la corrupción y el clientelismo en unas latitudes que siempre han estado muy castigadas por esas prácticas. La ciudadanía ha entendido, también, el papel de la Administración popular y ello ha generado una adhesión activa de la misma con resultados secundarios de carácter electoral evidentes.

En esta línea, un punto fundamental a destacar es la articulación participativa de esta experiencia, en donde no se deja ningún espacio para la espontaneidad o las improvisaciones, y se mantiene, en cambio, una absoluta rigurosidad metodológica. Una experiencia que, a partir del marco conceptual de democratización de las relaciones del Estado con la sociedad, ha sido capaz de generar nuevos centros de decisión y también nuevos espacios públicos; en sentido estricto, ha sabido construir desde la participación ciudadana un modelo de ciudad profundamente funcional.

Para Navarro (2003) dos son las consecuencias más importantes de la implantación del PP. En primera instancia figura el notable cambio que generó en la reducción de los comportamientos corruptos y de las irregularidades administrativas del gobierno, introduciendo una transparencia inédita en la elaboración y gestión de los recursos. Seguido de esto, es también resaltable el perfeccionamiento de los comportamientos políticos de los actores más directamente involucrados (los diversos agentes de gobierno que intervienen en el

proceso y la propia ciudadanía); los primeros deben enfrentarse a una comunidad más informada y cuyas acciones están constantemente sometidos a la discusión pública; los segundos entienden el complejo proceso de gestación de políticas públicas y acaban transformando su cultura política.

Por otra parte, debe observarse que el PP, de ninguna forma limita su rol a ser un simple modelo de gestión de recursos; es, simultáneamente, un proyecto político y de gobierno que ha avanzado mucho en la dirección de expansión del espacio real de diálogo entre estado y sociedad, potenciando y ampliando las redes comunicativas ya existentes.

Simultáneamente, el mecanismo se ha convertido en una suerte de institución evaluadora. El gobierno municipal debió aprender a desempeñar su gestión manteniendo un diálogo constante con la comunidad. Dicho escenario, lejos de obstaculizar o mermar el desempeño gubernamental, funcionó como catalizador del mejoramiento de la gestión municipal. (Kliksberg, Óp. Cit.)

Asimismo, el PP ha sido capaz de equilibrar los desbalances existentes en términos de la intensidad de la participación. Bajo los canales tradicionales de democracia representativa, se había formado una esfera de participación fundamentalmente polarizada: frente a grupos de personas muy activas, existía la absoluta pasividad de otros sectores; se producía entonces una participación concentrada en sectores muy reducidos: los que participan son poco representativos, son siempre los mismos.

El PP, sin embargo, fue capaz de corregir estos desequilibrios. Al respecto, puede citarse el trabajo de Baioocchi (2001) en donde se evidencia que el perfil de los ciudadanos que participan en el proceso (especialmente en las reuniones deliberativas) presentan como características relevantes, pertenecer bajos estratos económicos, y un nivel educativo por debajo de la media brasileña. Adicionalmente el estudio revela que, aquellos que se involucran con regularidad en las asambleas generales, después están capacitados para tomar parte en las planillas temáticas, por lo que la experiencia de PP se convierte en una genuina escuela de participación e involucramiento ciudadano.

No obstante los plausibles resultados del PP existen también una serie de detalles a precisar. En primer plano aparece la dificultad intrínseca de cambiar la acción tradicional de la representación pública. De acuerdo con Santos (Óp. Cit.) no todos los funcionarios en el gobierno entendieron de igual manera la función política del Presupuesto Participativo. Los partidos de la oposición criticaron duramente lo que llamaban el vaciado competencial de la Cámara y determinadas estructuras sociales, acostumbradas a prácticas clientelares y corporativas, vieron peligrar su status.



Entendiendo las implicaciones que tiene este sintomático problema, podemos inferir que la voluntad política se convierte en un elemento totalmente condicionante para sostener este mecanismo de participación, y expandirlo al resto de los países de América Latina. Parece claro que el límite entre la utilización instrumental del PP y su uso sustantivo es extremadamente frágil.

Con todo lo mencionado salta la vista que el éxito del PP en Porto Alegre se debió a la conjunción de una serie de variables que permitieron que una propuesta de política pública se convirtiera en un instrumento de poderoso efecto redistributivo, involucramiento ciudadano y redituable electoralmente para el partido en el poder.

Seguido de ello, a partir del contraste -del conjunto de condiciones históricas, así como del marco institucional que norma y da forma al PP- entre la ciudad de Porto Alegre y el DF, la conclusión más amplia y general que puede obtenerse, y paralelamente una razón determinante para que una experiencia de este ejercicio haya sido particularmente exitosa en el país amazónico, mientras la del caso nacional se encuentre en una situación de genuina precariedad, es el centralismo prevaleciente para éste último.

Primero, existe un centralismo a nivel político que impide la existencia de efectivos y eficientes gobiernos locales en el DF. Por principio la capital nacional, pese a la complejidad de los problemas existentes en su seno, no goza del estatus jurídico-político del resto de las entidades federativas; si bien sus prerrogativas en materia de poder político-electoral se han ampliado paulatinamente -pasando desde la imposición de un regente para la ciudad por parte del Presidente de la República, hasta la elección libre de jefe de gobierno- no termina por ser un gobierno autónomo e independiente, desvinculado de las obligaciones a las cuales constitucionalmente está sujeta para con la federación. Seguido de ahí los órganos de gobierno más locales e inmediatos, y por tanto quienes se encuentran en mayor contacto con los problemas cotidianos de la comunidad -las delegaciones- son una suerte de figura híbrida de limitadas atribuciones políticas que se enfoca, más bien, a labores y gestiones de índole administrativas. Es decir, carga con muchas de las responsabilidades que el resto de los municipios posee a nivel nacional, sin poseer la libertad política ni las prestaciones financieras que los antes mencionados tienen. Así, se presenta una palpable incapacidad de estos gobiernos delegacionales de tomar decisiones de mayor calado al interior de la comunidad, se ven impedidos a implementar proyectos innovadores que atiendan realmente los problemas que aquejan al microcosmos sobre el cual gobiernan. El caso brasileño destaca, más bien, por un altísimo margen de acción y de autonomía municipal (auténticos gobiernos locales).

A este centralismo político constitucionalmente establecido, se le debe añadir el proceso histórico seguido por cada ciudad: en el DF existió tradicionalmente una ausencia de derechos políticos para sus ciudadanos que fueron matizados por la implementación de diversas figuras de participación ciudadana. En su conjunto, la política en esta materia tuvo siempre un carácter compensatorio, pero jamás buscó fortalecer el rol del ciudadano en las decisiones públicas. En este sentido, debe verse también en la tradición autoritaria, que permeo durante buena parte del siglo XX en México y en su capital, una razón explicativa del por qué las figuras de participación ciudadana hayan sido ignoradas y obviadas por los propios ciudadanos, asumiendo que era el gobierno, el partido político hegemónico o las confederaciones corporativas, las únicas figuras con capacidades reales de atender y resolver sus problemas cotidianos.

El caso de Porto Alegre, por su parte, es marcadamente distinto, ya que ahí se presentaría una transición democrática en el amplio significado del término. Existiendo una férrea dictadura militar, cuyos espacios de expresión eran siempre limitados y sólo permitidos en los niveles más locales, se transitó hacia a una democracia electoral que, intentando enmendar esta lógica autoritaria, brindó amplias atribuciones a los gobiernos municipales (dinámicos y acostumbrados a la movilización) estableciendo un federalismo de facto.

El centralismo antes aludido se presenta también en lo concerniente a renglones económicos. Porto Alegre no únicamente goza de la capacidad de allegarse de forma directa de recursos, también está posibilitada para manejar con gran libertad sus finanzas, y asignar de forma independiente los recursos a aquellos proyectos que estime como prioritarios. Del lado del DF, se da el caso de que el gobierno central posee potestades financieras beneficiosos -que lo hacen relativamente menos dependiente de las erogaciones federales- no obstante, son los gobiernos delegacionales quienes aquejan del centralismo. Primero poseen limitadas atribuciones fiscales, lo que las conduce a recaudar muy pocos impuestos de manera directa; en este sentido, los ingresos con los que cuentan son asignados mayoritariamente por el gobierno central de la ciudad, quien distribuye el total de las rentas captadas de forma discrecional, dándole un mayor peso a los órganos centrales (las secretarías a cargo del Jefe de Gobierno). Las delegaciones, por tanto, cuentan con recursos limitados que son empleados en su mayoría para el gasto corriente, impidiéndoles el desarrollo de políticas propias. A todo este contexto se le debe añadir que, por ley, del presupuesto anual que las delegaciones reciben deben destinar el 3% para el ejercicio del PP, lo que se traduce en que lejos de significarse una oportunidad, es una carga para las administraciones locales.

Avocándose a cuestiones más particulares, hay una serie de distancias históricas que dan muestra de porque el PP gozó de éxito en Brasil, mientras que en el DF experimenta una delicada situación. Estas diferencias, considero, no se limitan al caso exclusivo del antes aludido PP, pueden explicar también porque toda iniciativa en materia de participación ciudadana alcanza logros tan magros en esta capital. En Porto Alegre se presentó la existencia de una serie de movimientos urbanos y sociales imposibilitados para participar en cualquier actividad electoral debido al autoritarismo explícito del régimen militar. Ante este panorama, su labor y efervescencia política debió enfocarse más bien a contribuir en la mejora de las condiciones de vida de la comunidad. Cuando se presenta la transición democrática y los espacios electorales son abiertos, los grupos que arriban al poder en buena medida provienen de los líderes de estas organizaciones, por lo que su accionar estriba, por un lado, en implementar esquemas democratizadores, y, por otro, en incluir en su programa de gobierno las reivindicaciones exigidas por los movimientos sociales de los que provienen. Así, debe remarcarse que las prácticas asociativas de Porto Alegre fueron correctamente encauzadas a razón del reconocimiento institucional que recibieron. Es decir, todo el positivo escenario precedente en la región, hubiera sido poco aprovechable sino existiera un marco legal que le brindará un status y reconocimiento jurídico, permitiéndole así pasar de prácticas meramente sociales sin ninguna vinculación, a reconocimientos estatales con obligaciones, responsabilidades y articulaciones bien claras y establecidas.

En el DF el caso es notoriamente distinto. No existió de forma manifiesta (aunque en la práctica fuera absolutamente contrario) un régimen autoritario que impidiera y censurara las expresiones políticas y disidentes. Si bien en el DF, debido a su composición como capital federal, estaba imposibilitado para elegir gobernantes locales, se le brindó la prerrogativa de contar con representantes “ciudadanos”. Estos representantes, como se dijo, lejos de expresar la voluntad de la sociedad, eran figuras carentes de poder genuino, muchas de las veces impuestos por los propios dirigentes del partido hegemónico, pero útiles para simular la existencia de democracia. Por lo que respecta a los movimientos y las expresiones sociales éstas se vieron fuertemente mermadas por el pacto corporativo prevaleciente. Sus demandas eran escuchadas y atendidas, siempre que estos grupos se insertaran en la disciplina de las grandes organizaciones estatales (CTM, CROM y CNOP). Por tanto nunca existió una genuina crítica y disidencia, el partido en el poder continuaba gobernando con gran libertad y las reivindicaciones sociales eran satisfechas de forma corporativa. Ésta estructura altamente funcional para el PRI no fue desmantelada por el PRD, sino sencillamente adaptada, ya que éste continua beneficiándose del positivo impacto que los arreglos clientelares tienen

en los resultados electorales prefiriendo, a través de diversos instrumentos de política social, atender los dificultades más inmediatas que la ciudadanía demanda, sin que la problemática estructural sea resuelta de fondo.

Estos procesos explican también la implantación del PP en cada demarcación. En la ciudad brasileña se trató de una política impulsada “desde abajo” es decir, fueron las propias asociaciones y organizaciones populares quienes exigieron tener un papel más relevante en los asuntos públicos. Atendiendo a lo descrito, el Partido de los Trabajadores, constituido por varios de los líderes de estos sectores y teniendo mucha de su fuerza política en estos grupos, no tuvo más opción que acceder a que los ciudadanos participaran en la distribución del presupuesto.

En el DF el proceso fue a la inversa. Las cuatro administraciones perredistas que han gobernado en la ciudad han situado en su discurso a la participación ciudadana como un punto nodal. De ahí que se hayan promulgado tres diferentes leyes sobre este tema y se hayan implementado una serie de figuras y mecanismos que enarbolan esa bandera. Sin embargo, como fue detallado, en su conjunto las políticas en materia de participación ciudadana son siempre limitadas e insuficientes. A toda propuesta relativa a este tema se le acompaña de una serie de candados que impidan ceder poder por parte del partido político. Y dentro de este conjunto de práctica se inserta el PP, una propuesta del PRD que desatendió todas las condicionantes que a las experiencias previas les hizo fracasar (concretamente el caso de Tlalpan) e implementó una política más bien por los réditos electorales que le pudiera significar que por los beneficios sociales que pudiera acarrear. Debe agregarse también, que, ante el débil perfil que la sociedad organizada presenta en la ciudad y su limitada capacidad para ejercer presión sobre los grupos gobernantes, es difícil que una propuesta como el PP pueda tener éxito, en tanto se convertirá en una política pública sostenida por el grupo gobernante mientras sea ventajoso en términos electorales y fácilmente suprimible en el momento en que deje de significar utilidades políticas. Esta situación parece guardar profunda coherencia con el estudio de Welp y Schneider (2011) quienes apuntan que si el proceso de descentralización política corre a cargo de los partidos, adquiriendo la sociedad un rol más bien marginal, el resultado será una participación de carácter especialmente consultivo, haciendo que los órganos de decisión permanezcan en manos de los actores elegidos electoralmente.

Por lo que respecta al diseño institucional hay también diferencias significativas entre ambas experiencias. Como se mencionó, el marco normativo del DF cumple con algunas de las condiciones necesarias para implementar el proyecto, como lo son jornadas de deliberación, reglas asequibles y difundidas entre todos los participantes o la coordinación y supervisión por parte de las autoridades del

proceso. Sin embargo, una mirada más cercana de este diseño, así como de su funcionamiento en la práctica hace notar que es insuficiente. En primera lugar, para la ciudad de Porto Alegre se argumenta entorno a una proporción considerable del total presupuestal (no el limitado 3% del DF) por lo que el interés de los miembros de la comunidad es mucho mayor. También, se presentan auténticos procesos de discusión, diálogo y acuerdo entre los ciudadanos y las propias administraciones gubernamentales, esto fomenta que los primeros conozcan más sobre los asuntos públicos y que las decisiones adoptadas por los segundos actores gocen de mayor legitimidad. Dichas discusiones -y el enriquecimiento adyacente a las mismas- está ausente en el DF, ya que son los comités ciudadanos quienes acaban por determinar los proyectos que serán votados.

Seguido de ahí, en el caso brasileño, existen una serie de instancias y órganos -de composición mixta, es decir, ciudadana y gubernamental- que permiten coordinar, articular y hacer compatibles las demandas de la sociedad con los criterios técnicos y operativos que permiten desarrollar cualquier obra pública. En el DF estas instancias están ausentes. Las figuras que más se acercan a cubrir estas funciones son los comités ciudadanos, empero, como se vio, se trata de instituciones corrompidas, que ocupan lugares en las administraciones locales y que demeritan e ignoran la representación ciudadana con la que debieran cumplir. Dicha situación concuerda con exactitud con la investigación de Cannabes (2005), quien apuntaba ya la existencia de un órgano de presupuesto participativo produce efectos mucho más positivos que los que se derivan del empleo de estructuras de representación preexistentes (en este caso los comités vecinales), toda vez que son instancias que terminan por reproducir las limitaciones y vicios propios de las figuras de democracia representativa.

Por otra parte las instancias gubernamentales encargadas de supervisar y conducir el proceso de PP en el DF parecen ser insuficientes. Mientras que en Porto Alegre existen órganos dedicados explícitamente a lo relativo a PP, que brindan guías y asesorías técnicas y vuelven un proyecto vecinal en una propuesta viable, las instituciones oficiales que en el DF cumplen con esa labor son muy genéricas. La LPCDF reconoce como los actores legalmente facultados para intervenir en el PP al Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales y el IEDF; como es apreciable se trata de instancias muy alejadas, cuyas funciones sustantivas atraviesan por otros renglones y que, por tanto, la atención que puedan brindar a este proceso será muy limitada e insuficiente para consolidar proyectos públicos que realmente impacten en la comunidad.

Con todo lo reseñado es posible inferir que la iniciativa de PP adoptada por el DF manifiesta y adolece de una serie de inconsistencias y omisiones que lo colocan en una posición sumamente frágil a futuro. Tal pareciera que su implementación, al igual que la LPCDF 2010, fue llevada a cabo “al vapor” -como denunciaron las fuerzas legislativas opositoras al PRD- sin conciliar debidamente la naturaleza y complejidad de la ciudad; sin atender a las iniciativas precedentes (como lo fue el PP en Tlalpan) y las dificultades que aquejaron; sin contar con órganos de naturaleza genuinamente ciudadanos y que no sean empleado como otro botín político por parte de los partidos. Adicionalmente, a casi 3 años de su funcionamiento, no se observa con claridad que el rumbo busque corregirse, y lo que es más, todo pareciera inclinarse a que el PP podrá ser suprimido en un futuro sin que ninguna fuerza ciudadana o institucional se manifieste en desacuerdo, condenándolo así a padecer la misma suerte que los diversos experimentos “ciudadanos” han tenido, ser asfixiados por los partidos políticos, desatendidos por los ciudadanos y olvidados por la historia

## 6. Bibliografía

Abers, R., 2001. *Inventing local democracy: Grassroots politics in Brazil*. Londres: Lynne Rienner Publisher Inc..

Álvarez Enríquez Lucía, 2006. Participación ciudadana y construcción de ciudadanía en la Ciudad de México. En: *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal, pp. 51-87.

Álvarez Enríquez, L., 2002. La Sociedad Civil en la Ciudad de México. En: *La Sociedad civil ante la transición democrática*. México: Plaza y Valdés .

Anastasia, Fatima; Machado de Castro, Mónica Mata; Nunes, Felipe, 2008. Desde entonces hasta ahora: las condiciones y las instituciones de la democracia brasileña después de 1988. En: M. Alcántara Saéz & C. Ranulfo Melo, edits. *La democracia brasileña: balance y perspectivas para el siglo XXI*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

Andrade Sánchez, E. J., 2003. *Teoría General del Estado*. 2º ed. México: Oxford University Press.

Astudillo Moya, M., 2001. *La distribución de los impuestos entre la federación, estados y municipios en el siglo XX*. México: Porrúa.

Astudillo Moya, M., 2009. *Conceptos básicos de federalismo fiscal :el caso de México*. México : UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas.

Astudillo Moya, M., 2009. *Conceptos básicos de federalismo fiscal. El caso de México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Avritzer, L., 2008. Sociedad Civil y participación en el Brasil democrático. En: M. Alcántara Saéz & R. M. Carlos, edits. *La democracia brasileña: balance y perspectivas para el siglo XXI*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 317-331.

Aziz Nassif Alberto; Ziccardi Alicia, 2001. *El Gobierno de la Ciudad Capital*. México, 2º Congreso del IGLOM. "Gobiernos locales, democracia y reforma del Estado".

Baiocchi, G., 2001. Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic. *Politics & Society*, 29(1), pp. 43-72.

Barceló, Sara; Pimentel Zainer, 2002. *Radicalizar la democracia. Porto Alegre: un modelo de municipio participativo*. Madrid: Los libros de la catarata.

Blanco, I., 2002. *Presupuestos participativos y democracia local : una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas*. Lisboa.

Bou Geli, Joan y Virgili Bonet, Teresa, 2008. *El Presupuesto Participativo: ¿factor de transformación?*. Barcelona.



Buenrostro Sánchez, E., 2004. Ciudadanía y Presupuesto Participativo: Anotaciones al caso de Porto Alegre. *Araucaria*, 5(12), pp. 67-82.

Cabbanes, Y., 2005. *Presupuesto participativo y finanzas locales. Documento Base. Segunda versión ampliada*. Porto Alegre: Red Urbal N°9, Alcaldía Municipal de Porto Alegre.

Casar, M. A., 1991. ¿Qué será del corporativismo mexicano?. *Nexos*.

Casas, E., 2009. Representación política y participación ciudadana en las democracias. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 51(205), pp. 59-76.

Chávez Carapia, J. d. C., 2003. La participación en las organizaciones vecinales. El caso de la ciudad de México. *Acciones e Investigaciones Sociales*, Issue 18, pp. 45-65.

Coulomb, R., 2006. La democracia ciudadana, entre el barrio y la ciudad. En: Á. E. Lucía, C. San Juan Victoria & C. Sánchez Mejorada, edits. *Democracia y exclusión: Caminos encontrados en la ciudad de México*. México: CNCA-INAH, UNAM, UAM, UACM, Plaza y Valdés, pp. 131-153.

Cunill, N., 1991. *Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Cunill, N., 1997. Los posibles fundamentos de la participación ciudadana. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, 58, pp. 15-26.

Escalante Macín, E., 2000. *Cámara de Diputados*. [En línea] Available at: <http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont12/leer8.html> [Último acceso: 12 Octubre 2013].

Espinosa, M., 2004. Historia y cultura política de la participación ciudadana en la ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico. *Andamios*, Issue 1, pp. 9-50.

Fedozzi, L., 2002. Presupuesto Participativa y esfera pública. En: F. N. y M. Jacqueline, ed. *Por una nueva esfera pública*. Buenos Aires: Ediciones del Farol.

Freijeiro, V. M., 2008. ¿Hacia dónde va la ciudadanía social? (de Marshall a Sen). *Andamios*, 5(9).

Goldfrank, B., 2006. Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), pp. 3-28.

Gomes, M. A., 2011. Presupuestos participativos. Panorama de Brasil. En: C. A. Briseño Becerra, ed. *Presupuesto participativo, herramienta para la democracia*. Jalisco: Congreso del Estado de Jalisco; Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, pp. 39-47.

Haber, P., 2009. La migración del Movimiento Urbano Popular a la política de partido en el México contemporáneo. *Revista Mexicana de Sociología*, 71(2), pp. 213-245.

Hernández Pelcastre, S., 2007. *La participación ciudadana en el Distrito Federal 2001-2005*. s.l.:Tesis de Licenciatura.

Hevia de la Jara, F., 2011. La difícil articulación entre políticas universales y programas focalizados. Etnografía institucional del programa Bolsa Familia de Brasil.. *Gestión y política pública*, 20(2), pp. 331-379.

Kliksberg, B., 2007. ¿Cómo avanzar la participación en el continente más desigual de todos?. *Revista de Administração Pública*, Mayo-Junio, 41(3), pp. 537-581.

Kliksberg, B., 2008. América Latina: la región más desigual.. En: *PNUD, Democracia, Estado y Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Lima: PNUD, pp. 357-370.

Kunrath Silva, M., 2007. Tradiciones asociativas populares y democracia: un estudio comparativo de las experiencias de presupuesto participativo en la Región Metropolitana de Porto Alegre. En: C. I. Charry & M. Alejandra, edits. *Sociedad Civil. Capital social y gestión local*. México: Plaza y Valdés Editores, pp. 183-199.

Kuri Pineda, E. E., 2004. *Izquierda, participación ciudadana y democracia, hacia un presupuesto participativo en Tlalpan, un estudio de caso*. s.l.: Tesis de Maestría.

Mandujano Ramos, N., 2010. *Federalismo fiscal en México : una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas.

Marshall, T. H., 1998. *Ciudadanía y Clase Social*. Madrid: Alianza.

Martínez Assad, C., 1996. *¿Cuál destino para el DF? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*. México: Oceano.

Martínez Assad, C., 2005. Las (e)lecciones de la participación ciudadana en el Distrito Federal. En: G. E. Emmerich, ed. *Las elecciones en la ciudad de México, 1375-2005*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal; Universidad Autónoma Metropolitana, p. 419.

Mellado Hernández, R., 2001. *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la ciudad de México*. México: Plaza y Valdés.

Merino, M., 2002. Gestionar las ciudades desde la participación. En: F. N. y. M. Jacqueline, ed. *Por una nueva esfera pública*. Buenos Aires: Ediciones del Farol.

Moguel, J., septiembre-octubre 1992. Caminos del movimiento urbano popular en los ochenta. *El Cotidiano*, Issue 50, pp. 221-226.

Monsivais Carrillo, A., 2006. Democracia deliberativa y teoría democrática: Una revisión del valor de la deliberación pública. *Revista Mexicana de Sociología*, 68(2), pp. 291-330.

Montecinos, E., 2011. Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿Complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?. *Revista de Ciencia Política*, 31(1), pp. 63-89.

Moreno Rodríguez-Alcalá, D., 2005. Una aproximación a la concepción deliberativa de la democracia. *Teoría y Realidad Constitucional*, Issue 16, pp. 313-341.

Navarro, Z., 2003. *Brasil: Desarrollo Redistributivo y Capital Social. El caso del Presupuesto Participativo de Porto Alegre, Brasil*. s.l., Seminario "Capital Social y Programas de Superación de la Pobreza: Lineamientos para la acción..

Navarro, Z., 2003. *Brasil: Desarrollo Redistributivo y Capital Social. El caso del Presupuesto Participativo de Porto Alegre, Brasil*. s.l., Seminario "Capital Social y Programas de Superación de la Pobreza: Lineamientos para la acción..

Olvera J., A., 2009. *Las leyes de participación ciudadana en México: Proyectos políticos, estrategias legislativas y retos estratégicos en la democratización futura*. s.l.:s.n.

Olvera Rivera, J. A., 1998. *Cambios en los patrones de acción colectiva y el nuevo asociativismo en México*. s.l.:s.n.

Pérez Correa, F., 2003. *Temas de Federalismo. ¿De la centralización a la fragmentación?*. México: Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIT). UNAM.

Ramírez Cuevas, J., 2005. Cuando los ciudadanos tomaron la ciudad en sus manos. *La Jornada*, 11 septiembre.

Rendón Corona, A., 2004. Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo. *Polis*, pp. 9-36.

Robles, J. M., 2011. Cuatro problemas fundamentales para una democracia deliberativa. *Polis*, 7(1), pp. 45-67.

Salazar Ugarte, P., 2004. ¿Qué participación para cuál democracia?. En: A. Ziccardi, ed. *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM; Instituto de Desarrollo Social; Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, pp. 43-56.

Sánchez Mejorada Cristina; Álvarez Enríquez Lucía, 2003. Gobierno Democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la ciudad de México: 1997-2000. En: O. J. Alberto, ed. *Sociedad Civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 459.

Sánchez Mejorada, M. C., 2000. La participación ciudadana en el Distrito federal. Reflexiones sobre la Ley y las elecciones vecinales. *El Cotidiano*, 16(99), pp. 80-91.

Santos, B. d. S., 2003. *Democracia y participación : el ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*. Madrid: Ediciones de Intervención Cultural : El viejo topo en Editor.

Santos, B. d. S., 2003. *Democracia y participación : el ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*. Madrid: Ediciones de Intervención Cultural : El viejo topo.

Sintomer, Y., Hergberz, C. & Rocke, A., 2011. *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa*. Paris: La Découverte.

Sol, A. R., 2012. *El Desafío de la participación ciudadana en el estado democrático*. San José: FLACSO, Costa Rica.

Sottoli, S., 2002. La política social en américa latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas. *Papeles de Población*, Octubre-Diciembre, Issue 34, pp. 44-63.

Tavares de Almeida, M. H., 2008. El Estado en Brasil contemporáneo. Un paseo por la historia.. En: M. Alcantara Saez & C. Ranulfo Melo, edits. *La democracia brasileña: Balance y perspectivas para el siglo XXI*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, p. 378.

Tejera, H., 2003. Vecinos, identidades locales y participación ciudadana en la Ciudad de México: La experiencia de los comités vecinales. *Ensayos IEDF*, pp. 9-47.

Uharte Pozas, L. M., 2005. Política social y democracia: un "nuevo" paradigma.. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 11(3), pp. 93-114.

Valdés Vega, M. E., Junio, 1998. Una nueva legitimidad en el Distrito Federal. Las elecciones de 1997. *Nueva Antropología*, XVI(54), pp. 57-78.

Vidal de la Rosa, G., 2010. Teoría democrática. Joseph Schumpeter y la síntesis moderna.. *Argumentos*, 23(62), pp. 177-199.

Wampler, B., 2006. ¿Expandiendo la responsabilidad en la gestión por medio de instituciones participativas? Activistas y reformistas en los municipios brasileños. En: C. Lubambo Wanderley, D. Bandeira Coelho & A. M. Marcus, edits. *Diseño institucional y participación política. Experiencias en el Brasil contemporáneo*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 39-73.

Welp, Y. & Schneider, C., 2011. Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional. Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zurich. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 56(211), pp. 47-68.

Zermeño, S., 2004. La participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del Distrito Federal (1997-2003).. En: Z. Alicia, ed. *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: Universidad Nacional Autónoma de México; Consejo Mexicano de Ciencias Sociales; Instituto Nacional de Desarrollo Social, pp. 145-166.

Zermeño, S., 2006. La participación ciudadana en el Distrito Federal (La normatividad y sus resultados). En: L. Álvarez Enríquez, C. San Juan Victoria & C. Sánchez Mejorada, edits. *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la ciudad de México*. México: CNCA-INAH, UNAM, UAM, UACM, Plaza y Valdés, pp. 153-186.

Ziccardi, A., 2004. Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local. En: A. Ziccardi, ed. *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México: Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto Nacional de Desarrollo Social; Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, pp. 245-272.