

# UACM

Universidad Autónoma  
de la Ciudad de México

*Nada humano me es ajeno*

**COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES**  
**LICENCIATURA EN CIENCIA POLITICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA**

La participación Ciudadana en los presupuestos participativos  
de la Delegación Iztapalapa en los años 2011 al 2016

**TRABAJO RECEPCIONAL**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

P R E S E N T A

**KAREN OYUKI REYES ORTÍZ**

Director de trabajo recepcional

Mtro. Armando Ramírez Palomo

Ciudad de México, Octubre de 2017

## SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

### RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

### DERECHOS RESERVADOS<sup>©</sup>

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

*A mis dos madres,  
que siempre han tenido su mano para apoyarme,  
Para Ana y Amada, con todo mi cariño.*

*A Mariana Ocampo Tolentino,  
con quien compartí bellos momentos de aprendizaje,  
y quien partió para continuar su camino en el universo infinito.*

## AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer en primer lugar a  
Daniel Alejandro Galindo Ramírez  
por acompañarme en el transcurso  
de este trabajo y ser un apoyo incondicional.  
Gracias a mis hermanos que siempre han  
estado para mí.  
Gracias a los profesores de la Universidad  
Autónoma de la Ciudad de México  
por enseñar con tanta pasión, cambiando  
la vida de sus estudiantes,  
Gracias a mis lectores  
por brindarme su tiempo y paciencia  
para mi formación.  
Gracias a mi director, el  
Mtro. Armando Ramírez Palomo  
quien guió mi camino en esta investigación  
y me regalo algo muy preciado:  
su conocimiento, su tiempo  
y su amistad.

## Índice

Introducción.....	5
1. Capítulo Primero: Ciudadanía y participación ciudadana .....	10
1.1. Ciudadanía .....	10
1.2. La participación política y social a finales del siglo XX. Hacia la participación ciudadana .....	19
2. Capítulo Segundo: el presupuesto participativo .....	26
2.1. El surgimiento del presupuesto participativo.....	26
2.2. Presupuesto participativo como mecanismo de democracia directa .....	36
2.3.. El presupuesto participativo como ejercicio de participación ciudadana para una mejor gobernanza .....	39
3. Capítulo Tercero: La participación política de los habitantes del Distrito Federal y los orígenes de la participación ciudadana en el presupuesto participativo .....	44
3.1. La participación de la ciudadanía en el Distrito Federal.....	44
3.2. La coyuntura política participativa: las experiencias en presupuesto participativo de Tlalpan, Cuauhtémoc e Iztapalapa.....	50
4. Capítulo Cuarto: La participación ciudadana en los presupuestos participativos: 2011-2016. Un análisis de los factores decisivos en los resultados .....	59
4.1. Marco jurídico del presupuesto participativo en el Distrito Federal .....	59
4.2. Análisis de las convocatorias de los presupuestos participativos 2011-2016 .	64
4.3. Análisis de los resultados de la Consulta ciudadana para el presupuesto participativo en Iztapalapa .....	69
Conclusiones.....	76
Bibliografía.....	80

## **Introducción**

La participación ciudadana es un tema que se ha debatido en los últimos cincuenta años en la Ciudad de México y en América Latina a partir de la diversificación de las expresiones de la sociedad en un ambiente político y democrático y una voluntad individual de participar, de ahí los matices que se derivan en las múltiples formas de intervenir, como menciona Merino (1997), la relación con el Estado que unos podrían llamar participación política y otros participación social (Álvarez, 1997) hasta llegar a la participación institucionalizada creada por el Estado de acuerdo con el marco legal y político de cada país, la cual se encuentra regida y reglamentada por el gobierno (Ramírez, 2013). Estos conceptos y las variables del término han sido estudiados en sus contextos.

Desde la creación del Estado Moderno, se construyó una ciudadanía que reconoce los derechos políticos y civiles, dotado a las sociedades de argumentos sólidos y fortaleza que ha dejado su huella en la historia y se ha ampliado a más sectores de la población donde la práctica de los propios ciudadanos en ejercicio activo de sus derechos de participación y comunicación se aprenden y se forman para construir sociedades democráticas, participativas, incluyentes y propositivas.

En las últimas cinco décadas, los Estados democráticos de América Latina, vinculados principalmente con el debilitamiento de las instituciones y el agotamiento de los mecanismos de representación política provocaron que sugieran diferentes expresiones ciudadanas para demandar la inclusión en los diferentes niveles de gobierno. Ésta nueva etapa de relación sociedad-Estado se caracterizó por la búsqueda de alternativas para participar de las decisiones públicas.

Estas expresiones buscaban y buscan una democracia más directa o participativa. Como el caso de Brasil durante los procesos de democratización que se dieron con el regreso a las libertades individuales tras casi veinte años de dictadura militar (1964-1984), los movimientos comunitarios se multiplicaron en diversas regiones del país, en la ciudad de Porto Alegre la sociedad tomó en sus manos las decisiones a nivel local.

En la Ciudad de México, desde 1928 se quitó a los ciudadanos el derecho a elegir a sus autoridades. En aquel año se creó la Ley Orgánica del Distrito Federal que excluyó la participación ciudadana de forma directa. Los hechos ocurridos en 1968 y los efectos sociales de 1985, demandaban ampliar el ejercicio de los derechos civiles y políticos de la ciudadanía y reclamaban la posibilidad de contar con espacios abiertos de verdadera participación.

La suma de expresiones desde los diferentes actores sociales de la Ciudad de México logró la conformación de la primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal en 1995 y una segunda en 1998, donde se plasmaron nuevas formas para que la sociedad interviniera en los temas públicos y diversificándolas hasta llegar a prácticas convocadas por los actores sociales organizados y por el gobierno para una mejor participación ciudadana que ayudara a mejorar la gobernanza.

En 2011 se logró construir la tercera Ley de Participación Ciudadana donde por primera vez mencionaba a la participación ciudadana como 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 del gobierno. Dicha Ley señala que la participación ciudadana contribuirá a la solución de problemas de interés general y al mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse la utilización de los medios de comunicación para la información, difusión, capacitación y educación, para el desarrollo de una cultura democrática de la participación ciudadana; así como su capacitación en el proceso de una mejor gobernanza en la ciudad capital (LPCDF, 2011: 4).

Antes de que estuviera integrado el presupuesto participativo en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal ya se contaba con seis experiencias: entre los años 2000 y 2003 en cuatro de las Delegaciones se realizaron procesos referidos al presupuesto participativo, dos delegaciones gobernadas por el PAN (Benito Juárez y Miguel Hidalgo) y dos delegaciones gobernadas por el PRD (Cuauhtémoc y Tlalpan); y otras dos en Iztapalapa en 2011 y 2012, mismo año

que La Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) integra el presupuesto participativo como un mecanismo de participación ciudadana y lo define el artículo 83 como aquél 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 (LPCDF, 2011, 15-20).

Desde entonces, el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) emite la convocatoria, cuyo objeto es definir los proyectos específicos en que se aplicarán los recursos del presupuesto participativo correspondientes al ejercicio fiscal inmediato de todas y cada una de las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal. El tipo de proyectos a realizar son: obras y servicios, equipamiento infraestructura urbana y prevención del delito para el periodo 2011-2013, a partir del 2014 se añadieron los que estén en beneficio de actividades recreativas, deportivas y culturales de las colonias o pueblos del Distrito Federal (LPCDF, 2011: 15).

El presupuesto participativo tiene dos fases: una, cuando someten a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento para definir los proyectos que puedan ser factibles y viables; en la segunda fase se seleccionan los proyectos mediante una consulta ciudadana que se realizó en los primeros días del mes de noviembre y actualmente se hace en septiembre, se lleva a cabo en dos etapas, primero por internet y después en las Mesas de Recepción de Opinión que se encuentran ubicadas en cada colonia y pueblo originario según lo establecido en la consulta de cada año.

La Ley nos establece lo que los ciudadanos entenderán como participación ciudadana y presupuesto participativo y la forma en la que estos dos conceptos se materializan según lo dispuesto en las convocatorias. El problema, entonces, que se reconoce es la posible distancia que pueda resultar de lo prescrito por la Ley de Participación Ciudadana y los resultados de la consulta en cuanto a participación ciudadana en el momento de su ejercicio. La hipótesis propuesta sugiere que la Ley se cumple en la consulta ciudadana, ya que se someten a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, asuntos que tienen impacto impor-

tante en los distintos ámbitos de los servicios urbanos y territoriales en el Distrito Federal. Con la consulta ciudadana los ciudadanos intervienen y participan (en este caso individual) en las decisiones públicas, y actos del gobierno, contribuyendo a la solución de problemas de interés general y al mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad. El objetivo de ésta investigación es analizar la participación ciudadana de los presupuestos participativos en la Delegación Iztapalapa de los años 2011 al 2016 que son sometidos a opinión mediante los ejercicios de consulta ciudadana tal como estipula la ley, para comprobar si en el momento de la práctica se refleja lo establecido en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. El objeto de estudio es la participación ciudadana como lo establece en la Ley, y el sujeto de estudio es la consulta ciudadana mediante la cual se decide el presupuesto participativo.

Para la realización del trabajo se requirieron los enfoques cualitativo y cuantitativo; por una parte, analizar los conceptos de participación ciudadana y presupuesto participativo cualitativamente según sus características; analizando las similitudes y diferencias de definiciones. Por otra parte, se requirió de un análisis de los resultados en materia de participación ciudadana.

La justificación profesional y personal se entiende ante la diversificación de las prácticas sociales y políticas en la Ciudad de México, la participación ciudadana y el presupuesto participativo como expresiones de la ciudadanía enmarcadas en instrumentos institucionales, que se generan en un ambiente político democrático por medio de convocatorias de los gobiernos, se convierte en un fenómeno de investigación actual, sobre todo para averiguar si son útiles para la sociedad y revisar si tienen una orientación hacia la democracia participativa ya que son mecanismos de la misma, empleados y modificados en democracias representativas en América Latina.

La participación ciudadana es un objeto de estudio de interés para la ciencia política porque lleva a reflexionar acerca de cómo se vinculan ciudadanía con gobiernos en el marco de las diversas formas políticas locales para resolver los problemas de la vida colectiva.

En éste trabajo se aborda la participación ciudadana en los presupuestos participativos de Iztapalapa en los años 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016 en cuatro capítulos; el primero, aborda el proceso histórico que configura el concepto de ciudadanía y su debate teórico hasta llegar a la participación ciudadana; en el segundo se identifica el origen y desarrollo del presupuesto participativo, así como su implementación en el Distrito Federal; en el tercero se analiza cómo ha resurgido la participación de los habitantes del Distrito Federal en el periodo de 1969 a 1997 y la institucionalización de la práctica ciudadana en los presupuestos participativos en la Ciudad de México y por último, analizar los casos de presupuesto participativo en la Delegación Iztapalapa en tres dimensiones, el marco jurídico, la convocatoria y sus resultados en materia de participación ciudadana.

## **1. Capítulo Primero: Ciudadanía y participación ciudadana**

Para poder comprender el concepto de ciudadanía y cómo se lleva a cabo la participación ciudadana en el presupuesto participativo en la Ciudad de México es necesario tener en cuenta el proceso histórico político que configuró la ciudadanía, así como su desarrollo y construcción del término a lo largo de los siglos XX y XXI. Es decir, el debate contemporáneo sobre los límites de la democracia representativa y su confrontación teórica con los defensores de la democracia participativa. En esta perspectiva el propósito central del primer capítulo es presentar el debate teórico sobre ciudadanía y las tensiones que emanan de la configuración de la participación política y su ramificación en participación ciudadana.

### **1.1. Ciudadanía**

Históricamente las ideas acerca de la ciudadanía y de la democracia surgieron en Europa donde la revolución industrial provocó cambios socioeconómicos y estos ejercieron influencia en la estructura política que dio origen a una amplia variedad de estructuras sociales caracterizadas por desarrollos históricos, sociales, y culturales dando lugar a diferentes concepciones de ciudadanía. El desarrollo de esta mirada implicó el fin de la propiedad feudal, el surgimiento de ciudades autónomas en la Europa medieval, la racionalización del sistema legal y la emergencia de ciertas normas y valores que exaltaron al individualismo con el surgimiento del Estado Moderno. Así la ciudadanía moderna es:

(...) consecuencia de los procesos de modernización y democratización política que se consolidan en el siglo XVIII, entre los que figuran por ejemplo, el desarrollo de las ideas políticas y filosóficas de la ilustración francesa, el surgimiento de las economías capitalistas y la configuración de los Estados Nacionales (Luque; 2002: 23).

Con la Revolución Francesa, emergió un cambio entre aquellos que ejercen el poder y los gobernados que sirvió como elemento clave para la constitución de una identidad política de los ciudadanos de una comunidad democrática. Ésta revolución es el proceso políticamente más emblemático de la era moderna dándole fin al Estado Absolutista, y trajo consigo el reconocimiento de los derechos civiles,

producto de las condiciones liberales que marcaban el aspecto individualista de los sujetos frente a las formas tradicionales.

La ciudadanía moderna emerge en tanto forma de relación entre el individuo y el Estado, como consecuencia de los procesos de modernización y democratización política que se consolidan en el siglo XVIII, entre los que figuran, por ejemplo, el desarrollo de las ideas políticas y filosóficas de la ilustración francesa, el surgimiento de las economías capitalistas y la configuración de los Estados Nacionales. El impulso de estos procesos implicó varias condiciones previas tales como el fin de la propiedad feudal, el surgimiento de ciudades autónomas en la Europa medieval, la racionalización del sistema legal y la emergencia de ciertas normas y valores que exaltaron el individualismo (Luque, 2002: 13).

Una de las teorías que establece la base para la comprensión de la ciudadanía se deben a T. H. Marshall, ya que fue el primer investigador que pensó la problemática de la ciudadanía en términos históricos y sociológicos al hablar de la existencia de un tipo de igualdad social básica (la ciudadanía), asociado con la plena pertenencia a la comunidad que estaba en tensión con la desigualdad del sistema capitalista. Marshall fue el primero en proponer que la ciudadanía se había construido paulatinamente al interior de un proceso histórico moderno donde primero se adquirieron los derechos civiles, luego los derechos políticos y por último los sociales.

El autor postuló que los derechos civiles fueron excesivamente individuales y por ello se armonizaron en la fase inicial del capitalismo, sin embargo, la ciudadanía civil fue el mecanismo de incorporación a través de los grupos pudieron actuar legalmente construyendo asociaciones que presionaron con el objetivo de ser incluidos en los derechos ciudadanos vigentes o generar nuevos tipos de derechos, como los sociales, que fueron el fruto de presiones de los movimientos obreros y de las clases medias.

El modelo marshalliano se mantuvo vigente durante la hegemonía de los Estados de Bienestar, impulsado por las políticas keynesianas después de la segun-

da guerra mundial, sin embargo, Zolo nos menciona que la visión de ciudadanía de Marshall es una mirada “optimista” que supone la idea de que la ciudadanía conduce de modo natural a la igualdad, gracias a una especie de continuidad evolutiva entre las distintas etapas de su desarrollo (Zolo; 1997: 119).

La importancia que Marshall le adjudicó al nacionalismo (conciencia nacional moderna), como el factor central en el aumento de la demanda en pos del reconocimiento de la igualdad social construyó un imaginario colectivo que fomentó un sentimiento de pertenencia y de bienestar mutuo entre los individuos que se reconocían como parte de la misma (Citado en Luque; 2002: 23).

Otro autor que rescata la teoría de Marshall es Held, especialmente la idea del conflicto entre ciudadanía y clase, señalando los compromisos alcanzados entre la sociedad y el Estado, que se traduce en los derechos sociales que pueden ser quebrantados con las tensiones que existen en el sistema capitalista y el status de la ciudadanía (Zolo, 1997: 119).

Zolo hace un análisis acerca de las reflexiones de David Held, Marshall y Giddens y afirma que el esquema con que Marshall y Giddens examinan la relación entre clase y ciudadanía es “parcial y limitado” ya que subestiman la complejidad de la ciudadanía moderna al concentrarla rígidamente con la cuestión de las clases y el modo de producción capitalista; retoma las críticas planteadas por Held acerca de una concepción restringida de la ciudadanía, ya que sugiere una prioridad basada en la estrategia democrática de la lucha por los derechos y conociendo las tensiones funcionales que amenazan a la ciudadanía democrática en los países posindustriales y propone situar a la ciudadanía en un campo definido por su complejidad y heterogeneidad, y precisa que la ciudadanía está en un plano multidimensional, en donde se establecen distintas relaciones entre los diferentes tipos de derechos y que terminan definiendo varias concepciones de ciudadanía, las cuales entran en conflicto en algún momento. (Zolo, 1997: 120-123).

Zolo menciona que en el marco histórico y teórico el único significado de ciudadanía es como menciona Jürgen Habermas “el republicano” ya que la identidad

de una nación de ciudadanos no se constituye a través de afinaciones étnicas y culturales, sino a través de la práctica de los propios ciudadanos en ejercicio activo de sus derechos de participación y comunicación, (Habermas, 1991, citado en Zolo, 1997: 124). También puntualiza, una perspectiva realista de la teoría y la historia de la ciudadanía muestran que la declaración y sanción de los derechos no se corresponden directamente con el triunfo de los valores individuales sobre la opresión económica y política, más bien revelan la creciente conciencia de que los derechos afrontan peligros cada vez mayores en las sociedades complejas, pone como ejemplo, las teorías marxistas que se debilitan al no lograr comprender la variedad de dominios funcionales de donde surgen las tensiones internas de la ciudadanía en las sociedades complejas y diferenciadas.

(...) A principios de los cincuenta T. H. Marshall podía sostener, tal como hemos visto, que los derechos de ciudadanía implican una presión a favor de la igualdad. Hoy en día, una afirmación de esta clase podría aparecer como un error teórico o un comentario político provocativo. De hecho, la verdad parece casi lo opuesto: los derechos de ciudadanía implican una presión hacia la desigualdad (Zolo, 1997: 126-127).

Patricia Ramírez Kuri rescata tres problemas que Bryan Turner analiza acerca del concepto clásico de Marshall:

(...) un primer problema en ésta teoría es que no promueve una explicación causal de cómo la ciudadanía se expande o se debilita, ni profundiza el papel de la clase social y de los movimientos o luchas sociales en la reivindicación de derechos ciudadanos. Un segundo problema tiene que ver con la imprecisión al abordar la relación entre ciudadanía y el mercado capitalista (...) Un tercer problema es que al tratar a la ciudadanía con un concepto uniforme no distingue entre tipos de ciudadanía -pasiva o activa-, ni considera el estudio de formas comparativamente distintas inscritas en procesos históricos diferentes (Ramírez, 2007: 7).

El debate teórico acerca del concepto de ciudadanía, para las últimas dos décadas del siglo XX se comienza a cuestionar la negación de los derechos humanos por motivos de geografía, generando un debate en torno a su efectividad de las democracias representativas, las modernidades diferenciadas y la cristali-

zación del estado democrático de derecho y la ciudadanía clásica (De Sousa Santos, 2002; Luque, 2002; Amezcua, Luque y Urbano, 2013; Olvera, 2008, Kymlicka, 1996).

Por su parte, Alberto Olvera menciona que las democracias de América Latina tenían un proceso peculiar distinto al de Europa, en su mayoría lograron tener Constitución Política después de las guerras de independencia y con discursos liberales provenientes del occidente, pero sin el proceso de aprendizaje cultural y las luchas sociales que en aquellas otras latitudes condujeron precisamente al desarrollo de los derechos de la ciudadanía (Olvera, 2008: 25).

Luque destaca el concepto de ciudadanía activa de Turner, que refiere al contraste entre pasivo y activo, que depende de dónde deviene la ciudadanía, desde el estado, o desde la sociedad civil. Después coloca su atención en Kymlicka, Brubaker y Soysal para sugerir una ciudadanía diferente en América Latina, que expresa como “pos-nacional”:

“En este sentido se observa la existencia de una tensión entre el modelo clásico de la ciudadanía anclada en la concepción tradicional de la soberanía del Estado-nación, frente a un modelo emergente denominado "post-nacional", que sintoniza con las transformaciones producidas por la globalización, la institucionalización de principios jurídicos supra-nacionales relacionados con los derechos humanos y una creciente inmigración internacional en la que los individuos acceden tanto a formas de inclusión (derechos y membresías ciudadanas diferenciadas), como a formas de exclusión (políticas anti-migratorias, xenofobia, ilegalidad)” (Luque, 2002: 13<sup>1</sup>).

Para América latina, el concepto de ciudadanía estuvo íntimamente ligado a la democracia y tuvo características altamente excluyentes desde sus inicios; los indígenas y las mujeres no fueron incorporados inmediatamente a la categoría de ciudadanos. Dentro de este proceso de democratización, Padierna menciona que se miró a la ciudadanía con tendencias liberales o más bien como una “membresía”:

---

<sup>1</sup> Para el caso de Luque, su tesis de maestría tiene una paginación que podría confundir. La paginación no se corresponde en estricto sentido con el número de hojas. La numeración empieza en la hoja ocho.

Dentro del proyecto liberal, la ciudadanía es vista como membresía, que implica pertenencia a la nación y posibilidad de protección. Los derechos que se les otorgan a los ciudadanos son ejercicios de manera individual: el derecho a la propiedad, a la libertad de pensamiento, de reunión, de asociación, de credo. El sujeto es un ente racional que encuentra la satisfacción de sus necesidades viviendo en sociedad, para lo cual, es necesaria la sesión de parte de su libertad. La participación de los sujetos en la vida pública puede o no darse, pero el Estado es el garante de que ciertos derechos establecidos en las leyes sean respetados (Padierna; 2012: 125).

Es decir, todos los que pertenecen a la nación adquieren su libertad de pensamiento, de reunión, de asociación entre otros el Estado tiene la obligación de otorgarlos por igual a quienes tengan las posibilidades de comprar la membresía.

Sin embargo, ésta ciudadanía excluye a los que no tienen las herramientas o dinero para comprar la membresía o los que por ley no se le vendería como lo menciona la autora; los indígenas y las mujeres, o dicho de otra manera los que no se ajustan al modelo de ciudadanía en los diferentes ámbitos, la autora menciona que existen diversos grupos sociales (indígenas, homosexuales, mujeres entre otros) que intentan expresar en espacios públicos sus demandas y satisfacerlas a partir de recursos que entran en contradicción con los usos “normalizados” de la ciudadanía liberal y con los canales de participación impuestos por el sistema político (Padierna, 2012: 122).

Autores como Zolo (1997), Kymlicka, (1996), Luque (2002), Padierna (2012) y Amezcua, (2013), aportan elementos que ofrecen propuestas al concepto de ciudadanía clásica que no esté restringidas a la pertenencia de nación donde la identidad de los sujetos está arraigada al territorio; si dicha identidad se vuelve más flexible para definir la pertenencia de los sujetos no tanto a una cuestión de lealtad patriótica, sino más bien para comparar lo propio ante el intercambio y el reconocimiento de lo “otro” que la globalización acerca.

Will Kymlicka comenta que la crisis de los Estados multinacionales y la falta de derechos de los grupos étnicos se refleja en su incapacidad de crear y conservar un solo sentido de solidaridad entre las filas “etnonacionales”, cada miembro

de un grupo nacional no están dispuestos a reconocer la pluralidad y definir las condiciones en las que los diferentes grupos tienen derecho como los procedimientos mediante los cuales pueden ejercer ese derecho. El autor menciona, que a partir de ese momento surgió la necesidad de seccionar los Estados contemporáneos para acomodar a las minorías nacionales, es decir un sistema político que incluye una división de poderes en una constitución entre y dos o más subunidades que se definen siguiendo un criterio territorial y se caracteriza por el hecho de que cada nivel de gobierno posee una autoridad soberana en ciertas cuestiones, lo que conocemos como el federalismo (Kymlicka, 1996: 133).

El federalismo proporcionó una alternativa, ya que tuvo la capacidad única de acomodar las aspiraciones de las minorías nacionales y mostrar el deseo mostrado por los grupos nacionales de permanecer autónomos y a la vez respetar su deseo de conservar su particularidad cultural, reconociendo el hecho de que esos grupos no son autosuficientes, ni están aislados, sino que se encuentran más bien vinculados unos a otros por relación de interdependencia económica y política. Para la década de los noventa el federalismo obtuvo éxito en las democracias y eso se debió a diversos factores, especialmente porque el federalismo proporciona un amplio autogobierno a una minoría nacional, garantizando su capacidad para tomar decisiones en ciertas áreas. Para el autor, el federalismo refleja un oportuno reconocimiento de que el deseo de las minorías nacionales de conservar sus culturas particulares, debe de ser acomodado, no suprimido (Kymlicka; 1996: 136-137).

En este sentido, si la democracia es el gobierno del pueblo, las minorías nacionales sostienen que existe más de un pueblo y que cada uno de ellos tiene derecho de gobernarse a sí mismo, el federalismo multinacional divide a los pueblos, cada uno con sus propios derechos históricos, sus territorios y sus poderes de autogobierno, y por lo tanto con su propia comunidad política (Kymlicka; 1996: 161).

Por su parte, Luque comenta en el texto en coautoría con Amezca y Urbano, que los temas que cuestionan profundamente el modelo de ciudadanía nacio-

nal se deben al aumento de migración internacional, la crisis de la modernidad, la globalización, el resurgimiento de los nacionalismos y las luchas étnicas. Todo esto provocó una concepción moderna de ciudadanía que se fue dando en los estados democráticos y a nivel global; entonces, prosigue, el nacionalismo de los inmigrantes de las comunidades políticas vulnerables son quienes iniciarían en la perspectiva de los modelos transnacionales, posnacionales y multiculturales a un nuevo concepto de ciudadanía activa. Este modelo de ciudadanía activa desde diferentes visiones pone acento en la participación de los ciudadanos en la comunidad política como la forma básica de lograr el compromiso ciudadano, enfatizando el deber del Estado a la dimensión cultural de la ciudadanía a partir de la relación público/privado y activo/pasivo que permite ubicarla en la esfera de la sociedad civil (Amezcuca, Luque, Urbano, 2013: 56).

A partir de la migración se comienzan a cuestionar las relaciones entre identidad, nacionalidad y etnicidad entre los diferentes autores que estudian a la ciudadanía, sobre todo para una re conceptualización en el contexto de sociedades multiculturales y ante el fenómeno de la globalización. (Amezcuca, 2013: 58).

Padierna nos habla de una ciudadanía entendida como participación en la vida pública para la resolución de los problemas que enfrentan los distintos grupos sociales en una gran variedad de espacios donde se representen situaciones sociales de dominación. Para la autora ésta visión va más allá de los principios liberales tradicionales al reconocer que el simple llamado al derecho individual de los sujetos, no asegura ni conduce necesariamente a la búsqueda de condiciones sociales menos injustas, permitiendo también superar los riesgos de una “recomunitarización” que vaya en contra de los principios de igualdad y libertad o en prejuicio de los derechos individuales (Padierna, 2012: 128).

Éste concepto no busca la uniformidad o la eliminación de las diferencias entre grupos para la conformación de una propuesta de acción social única, por el contrario, privilegia los espacios de articulación y la posibilidad de ejercer diversas intervenciones sociales en múltiples espacios.

Alberto Olvera, lo conjunta en dos planos vinculados, pero distintos en el estudio; el abordaje teórico y el análisis de su expresión histórica, abarca un estudio desde el punto de vista jurídico de la definición del concepto y la perspectiva social y cultural de cada país. Es decir, existe un estudio de teóricos que se centran en el significado del concepto clásico de la ciudadanía; y a la vez el trascurso de las diferentes ciudadanías en la historia y en de los distintos países donde se desarrollaba. Así Olvera separa a la ciudadanía para evaluarse desde éstas dos perspectivas: la formal, basada en los derechos formales; y la real, basada en la práctica social y política efectiva (Olvera, 2008: 26).

Sergio Tamayo también tomó como referencia a Turner para sugerir la “ciudadanía sustantiva”, que es el modelo en el que se expanden o reducen tales derechos, y obligaciones, dando la existencia de una dinámica social y política que se da entre individuos y grupos diversos; cada uno basado en identidades culturales, sociales y políticas particulares; la ciudadanía sustantiva sitúa el problema adecuadamente, según el autor en relación con la desigualdad social, la distribución diferencial del poder en la comunidad, también en la distribución diferencial de los recursos en la sociedad y la unión de una heterogeneidad cultural al interior de la nación (Tamayo, 2010: 22).

Se puede decir que el concepto de ciudadanía se ha configurado a través del tiempo y del territorio desde la creación de los estados nacionales hasta la actualidad, dotando al individuo de identidad, derechos y obligaciones que se han ampliado con las luchas sociales a más sectores de la población. En un inicio esta ciudadanía se caracterizó por la búsqueda de los derechos políticos, civiles y sociales en un modo natural a la igualdad y a la pertenencia a la nación; sin embargo, este concepto se ve limitado para describir la complejidad de la sociedad. Ésta complejidad separa el concepto en distintos tipos de ciudadanía que a su vez experimenta un cambio de régimen a países democráticos de donde el término ciudadanía enfrentó los fenómenos migratorios de finales de la década de los ochentas, el resurgimiento de los nacionalismos, las luchas étnicas en la búsqueda de

sus derechos y el triunfo de las democracias liberales en América Latina, el estudio de estos hechos han dado origen a muchas ciudadanías como sociedades.

El concepto de ciudadanía que se estudia en este trabajo rescata la pluralidad que existe en los países democráticos con el fin de conservar su particularidad, una ciudadanía transnacional y multicultural y sobre todo una ciudadanía activa desde diferentes espacios privilegiados para la articulación de la misma. Una ciudadanía compuesta con esas características puede participar libremente en los espacios que la democracia le otorgue.

### **1.2. La participación política y social a finales del siglo XX. Hacia la participación ciudadana**

El antecedente más remoto de la ciudadanía, como ya mencionamos está representado por la Revolución Francesa de 1789 ya que sus alcances fueron importantes y ha sido identificada por Lucia Álvarez Enríquez (1997:19) como una revolución “desde abajo” dirigida por los sectores heterogéneos de la sociedad francesa, rompiendo con la lógica de un régimen político absolutista cambiando su estructura. Éste tipo de participación política se ha venido transformando y acomodando a los diferentes tipos de contexto de los Estados, de identidad, de multiculturalidad y de necesidades, la participación ciudadana como hoy la entendemos, es la reconfiguración de todo un proceso que ha evolucionado a la ciudadanía y la forma en la que las democracias la expresan.

Actualmente, diversos investigadores han estudiado el fenómeno de la participación ciudadana como Ziccardi, (2004); Álvarez, (1997); Merino (1995); Ramírez, (2013) y Cunill, (1991), Tejera, (2003); Bolos, (2003), y abordan diferentes definiciones al concepto desde diferentes perspectivas<sup>2</sup>

### **1.3. Las expresiones de una ciudadanía en movimiento en América Latina**

Este capítulo tiene tres objetivos; primeramente conocer cómo ha surgido el concepto de participación ciudadana en América Latina, cuáles son los diferentes en-

---

<sup>2</sup> Asimismo, este concepto se ha incorporado a diferentes expresiones o derivaciones, como el presupuesto participativo.

foques teóricos de la participación ciudadana, el segundo es identificar cuáles son las características que distinguen a ésta de las demás formas de participar, como la política o la social; por último se explicará cómo ha sido el proceso de la ciudadanía ante gobiernos que reprimieron la participación, hasta lograr conquistas en las legislaciones y así tener más instrumentos donde participar.

En América Latina, las décadas de los sesentas y setentas, comenzaron problemas políticos y económicos en las democracias liberales que originaron la emergencia de los movimientos sociales. Menciona Pierson (citado en Fuentes; 2008: 4) que en estos años el modelo liberal representativo fue cuestionado, un ejemplo de ello fue la guerra de Vietnam con un gran número de organizaciones asociados a movimientos de nuevas izquierdas que demandaban mayor equidad, paz, mejores condiciones laborales entre otras cosas. Fueron estos movimientos y sus protestas los que notaron la debilidad de las democracias liberales representativas y abrieron nuevas formas de pensamiento político.

Robert Dahl, nos habla de una de estas debilidades, las desigualdades producidas por el poder corporativo producto del capitalismo; principalmente en la manera en la que la economía de mercado ha desarrollado múltiples inequidades:

(...) Podemos afirmar que las oportunidades a las que aspiren adultos, jóvenes y niños e inclusive los que no han nacido se vuelven predecibles. Todas las diferencias contribuirán a generar desigualdades marginales que se traducirán en iniquidades políticas, especialmente iniquidades para participar en las decisiones que tome el estado (Dahl; 1985: 55).

Silvia Bolos menciona los procesos dictatoriales en estas décadas de los setentas emergieron movimientos sociales latinoamericanos los cuales demandaban la solución a los problemas que se vinculaban más que nada con el autoritarismo: los presos políticos y desaparecidos, las libertades de reunión y de expresión contra la censura entre otros. Es ahí donde el tema de la participación en los diferentes niveles se formó como parte de la demandas de los movimientos. (2003:12)

En la década de los ochenta tras el problema de la pérdida de gobernabilidad por la burocratización y la incapacidad estatal para procesar las demandas de la ciudadanía, se generaron nuevos pensamientos y formas de actuación por parte de detentados del poder, menciona la autora:

(...) en los procesos de la salida de las dictaduras, el tema de la participación surgió junto a la instalación de las democracias y junto a la defensa de los derechos que habían sido negados durante mucho tiempo, entre ellos el derecho a ser ciudadano. En este sentido, en los ochenta, en América Latina, el proceso participativo apareció vinculado a las necesidades de la democratización de los Estados. (Bolos, 2003:12)

Ante el debilitamiento de las instituciones que generó problemas tales como: abstención electoral, crisis de confianza en los partidos políticos, incapacidad de los gobiernos para procesar las demandas de la ciudadanía en los años noventa; Joan Font comenta que fue en Europa cuando se dio mayor énfasis en el agotamiento de los mecanismos de representación política propio de la democracia y las relaciones entre la oferta y la demanda sin considerar de mayor necesidad los mecanismos institucionales para la toma de decisiones colectivas que en las últimas décadas han emergido demandas alternativas (Font, 2007:14).

En América Latina una nueva etapa de relación Estado-sociedad, que se caracterizó por la presencia de numerosas expresiones de participación en las que han intervenido de manera creciente distintos sectores de la sociedad (Álvarez 1997:15).

#### **1.4. La participación ciudadana**

Existen un sin número de formas de participar en la cosa pública que se han abordado por diferentes autores, tales como; la social, política, económica entre otras. Este trabajo se limita a explicar la demás formas de participación y tomaremos la participación que tiene que ver con la interlocución institucionalizada entre los sectores gubernamentales: la participación ciudadana.

Mauricio Merino (1997: 12) menciona que la participación ciudadana supone la combinación entre un ambiente político democrático y una voluntad individual

de participar. De ahí los matices entre esos dos elementos se derivan en las múltiples formas y hasta la profundidad que puede adoptar la participación misma. Pero la distingue de otras formas de acción política colectiva: quienes se rebelan abiertamente en contra de una forma de poder gubernamental no están haciendo uso de sus derechos reconocidos, sino luchando por alguna causa específica, contraria al estado de cosas en curso.

Esta combinación de representación y participación forman un matrimonio indisoluble en el hogar de la democracia:

Ninguna representación democrática puede darse sin la participación de los electores, del mismo modo en que no existe forma alguna de participación colectiva en que no haya - al menos de manera embrionaria - un cierto criterio representativo. En el hogar democrático, ambas formas se entrelazan de manera constante, y en primer lugar, a través de los votos: la forma más simple e insustituible, a la vez, de participar en la selección de los representantes políticos (Merino, 1997:12).

Para el autor, existen cuatro formas de participación política de los ciudadanos: el ejercicio del voto, las actividades que realizan los ciudadanos en las campañas políticas, las prácticas de actividades comunitarias o de acciones colectivas dirigidas a alcanzar un fin específico y las que derivan de algún conflicto en particular. Todos estos tienen un rasgo en común, el ejercicio de una previa condición humana asentada claramente desde el Estado de derecho, ya que sin ese rasgo dejan de hacer participación ciudadana. Y acota que no hay diferencia entre participación política y participación ciudadana (Merino, 1997: 12).

Lucía Álvarez (1997) distingue los tipos de participación, desde la política hasta la llamada autónoma. Para explicar la participación política sigue a Chirinos y Sánchez Mejorada. El primero incluye en ella a las prácticas de movimientos sociales, las estrategias gubernamentales y el ejercicio del voto, y con ello coincide con Merino. Sánchez Mejorada la identifica con las actividades de la comunidad política como los partidos, instituciones, consejos, entre otros (pp.33-34). Álvarez también distingue otros tipos de participación como la ciudadana, social, comunitaria, la autónoma. Para ello sigue a Nuria Cunill, quien se refiere a la participación ciudadana como una aquella en que los ciudadanos participan en una

actividad pública como medio de socialización de la política o para ampliar el campo de lo público a la esfera de la sociedad civil (p. 31). En el caso de la participación social, Cunill se refiere a los individuos agrupados en las asociaciones civiles para la defensa de sus intereses; la comunitaria será aquella de tipo asistencial practicada por los ciudadanos en asuntos de su vida inmediata; y la autónoma está relacionada con las reivindicaciones autogobierno hechas por movimientos sociales en el marco de su autonomía y en un plano externo al estado (p. 32).

El rasgo en común de la participación política y la participación social es que aparecen como dos características para comprender dentro de sus respectivos espectros a otra modalidad de participación: la participación ciudadana que podría formar parte de ambas.

Para Ramírez Sáiz la participación ciudadana tiene dos direcciones; por un lado, la institucionalizada que está creada por el Estado de acuerdo con el marco legal y político de cada país, la cual se encuentra regida y reglamentada por el gobierno. Esta participación institucionalizada es una forma de controlar y moderar el poder otorgado a los representantes políticos ya que según el autor se interviene para mantener una estrecha vigilancia sobre el uso de la autoridad otorgada a los gobernantes.

(...) las experiencias de democracia participativa o semidirecta operan como correctivos de las deficiencias que se registran en el funcionamiento de las instituciones democráticas de representación y permiten que diferentes proyectos de ley sean aprobados y rechazados mediante la petición, la aceptación o el consenso, directo y explícitos de los ciudadanos (Ramírez; 2013: 13).

Por el otro lado, la participación ciudadana autónoma, proveniente de la libre iniciativa de la sociedad que consiste en una gran variedad de acciones que son promovidas por los ciudadanos independientes. Sus principales canales de expresión son la movilización, la presión, el cabildeo la negociación y la propuesta de alternativas.

En el estudio sobre el tema, Alicia Ziccardi (2004: 247) dice que a partir de la democracia representativa, surge la necesidad de crear formas de relación cua-

litativamente mejores entre representantes-representados no solo a través del voto, y desde la teoría, el ámbito local se encuentran las mayores posibilidades para diseñar formas e instrumentos de participación ciudadana más eficaces. Según la autora, la participación ciudadana es la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios, incorporando intereses particulares (no individuales) mediante la apertura de espacios de participación con reglas claras las cuales deben regir las relaciones de los actores involucrados en estos procesos.

Para Ziccardi, la participación ciudadana genera compromisos institucionales y exige crear un clima de trabajo comunitario en el que exista el convencimiento de que la deliberación pública, la integración social y el respeto por el pluralismo son valores y prácticas positivas y esenciales de la democracia. Las principales funciones de la participación ciudadana son; otorgar legitimidad al gobierno, promover una cultura democrática y hacer más eficaces la decisión y gestión pública.

El enfoque de Héctor Tejera (2003:13) propone que se puede ampliar la democracia (en los ámbitos social y económico) si la democracia política genera mecanismos que le permitan estrechar su relación con la ciudadanía, donde además de que los ciudadanos elijan a sus representantes, se fomente la democracia como participación –como acceso- a los recursos del Estado, considerando a la participación ciudadana como el conjunto de acciones ciudadanas cuyo propósito es aumentar su injerencia y control en el direccionamiento de los recursos del Estado, lógicamente teniendo incidencia en las instituciones gubernamentales que lo administran. El autor sostiene la idea de que la participación ciudadana forma parte de la acción sociocultural mediante la cual los individuos pretenden satisfacer sus necesidades o alcanzar sus utopías, no solamente a través de las prácticas políticas, sino realizando una discusión simbólica de los códigos dominantes.

Todas estas definiciones que nos brindan los autores que estudian el fenómeno de la participación ciudadana tienen diferencias y semejanzas, algunas de ellas son abiertamente contradictorias como el caso de Marino con relación a Espinosa y Álvarez. Para el propósito de este trabajo, la participación ciudadana se

entiende como un conjunto de acciones convocadas desde los gobiernos cuyo propósito es aumentar la injerencia de la ciudadanía en el control en y direccionamiento de los recursos del Estado, teniendo incidencia en las instituciones gubernamentales que lo administran y desde la idea de que la participación ciudadana forma parte de la acción sociocultural mediante la cual los individuos pretenden satisfacer sus necesidades o alcanzar sus utopías.

## **2. Capítulo Segundo: el presupuesto participativo**

El presupuesto participativo (PP) se puede definir como un mecanismo de participación ciudadana que intenta modificar las relaciones entre el gobierno y demás actores involucrados como los ciudadanos en el orden local para decidir sobre el destino del presupuesto, pero dicho concepto varía mucho según en el contexto en el que sea ejecutado, es decir, no es lo mismo el presupuesto participativo de Brasil donde comenzó, con el de la Ciudad de México por tomar un ejemplo.

El presente capítulo tiene cuatro objetivos; el primero es Identificar el origen y desarrollo del presupuesto participativo, es segundo es conocer las experiencias después de Brasil; el tercer objetivo es analizarlos dos enfoques con los que se implementó como mecanismo de democracia directa o participativa y como instrumento de las democracias representativas para una mejor gobernanza; por último es conocer su implementación en el Distrito Federal, Con el fin de responder ¿Dónde se comienza a ocupar el presupuesto participativo y por qué?, ¿Cuáles son los países que han adoptado este mecanismo de participación ciudadana?, ¿Cuáles han sido sus características en otros países?, ¿Por qué se implementa éste mecanismo en la Ciudad de México? Y ¿Cuáles son los enfoques con los que implementa el presupuesto participativo y la participación ciudadana?

### **2.1. El surgimiento del presupuesto participativo**

En el Encuentro Internacional de Presupuesto Participativo “Desafíos para una gestión local democrática” realizado en el 2002 en la ciudad de Lima, Perú por el Programa de Gestión Urbana para América Latina y el Caribe del Oficina de Hábitat de Naciones Unidas (ONU-HABITAT)<sup>3</sup> mencionan respecto al presupuesto par-

---

<sup>3</sup> Es conocido como Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, comenzó como la Fundación Hábitat, órgano que estaba vinculado al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Era el comienzo de la década de los setentas. En 1976 se llevó a cabo, en Vancouver, Canadá, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat I). En ese evento la Fundación Hábitat cambió de nombre y se transformó en el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH), con sede en Nairobi, Kenia. Veinte años después, se realizó la segunda Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat II), en Estambul, Turquía. En octubre de ese año, la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ROLAC) comenzó operaciones

ticipativo, que no existe una definición única de ya que varía mucho de un lugar a otro, sin embargo una de las definiciones iniciales en “un mecanismo (o un proceso) por el cual la población define o constituye a definir el destino de todo o de una parte de los recursos públicos” (Cabannes,2002: 12).

Uno de los pioneros del presupuesto participativo y responsables del mismo en Porto Alegre, Brasil da una definición más precisa que es aplicable al proceso que se vivió en Brasil:

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 del gasto y controla la gestión del gobierno. Deja de ser coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública. El presupuesto participativo combina la democracia directa con democracia representativa, una conquista a ser preservada y calificada (Tarso, 1999:123).

En el manual publicado por ONU-HABITAT “¿Qué y cómo se hace el Presupuesto participativo?: 72 preguntas frecuentes sobre Presupuestos Participativos Municipales” se menciona que el PP tiene tres grandes fases en su expansión: la primera (1989-1997) caracterizada por experimentaciones en pocas ciudades; la segunda (1997-2000) por una masificación brasileña, durante la cual más de 130 municipios adoptaron el Presupuesto Participativo; y la tercera (2000 en adelante), por la expansión fuera de Brasil y su diversificación (Cabannes, 2004). En este capítulo se retoman esas fases para una mejor explicación.

### **2.1.1. El presupuesto participativo en Brasil**

La historia del PP tiene raíces en Brasil, la capital del estado de Rio Grande do Sul en 1988, Marcelo Kunrath y Flávio Saccoque (2003: 28) mencionan que la ex-

---

en la región, desde Rio de Janeiro, Brasil. En 2002, por decisión de la Asamblea General, el CNUAH pasó a ser el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Habitat. A partir de ese año en adelante, la Oficina Regional abrió representaciones nacionales en México, Colombia, Ecuador, Cuba y Costa Rica. Recientemente el trabajo de la Agencia ha llegado a Bolivia, Guatemala y El Salvador (ONU-Habitat, 2016).

perencia de Porto Alegre comenzó con un proceso de participación en la que se discutió y construyó el presupuesto público municipal, el presupuesto participativo.

Con un regreso a las libertades individuales tras casi veinte años de dictadura militar (1964-1984) se produjo el contexto político en el que Brasil comenzó a tener gran efervescencia, coincidiendo con los procesos de organización y movilización popular a favor de la atención de las reivindicaciones de bienes y servicios ante el poder público.

Al final de los años setentas y especialmente a lo largo de los ochentas se dio un alto y profundo debate entre las fuerzas políticas de izquierda sobre el tema de la participación popular, particularmente en lo que afecta a la cuestión de las cuentas públicas.

Los municipios comenzaron a tener nuevas experiencias políticas marcadas por la aplicación de espacios de interlocución entre las administraciones y las organizaciones civiles. En los primeros años de los ochentas surge en Pelotas, una de las más importantes ciudades de Rio Grande do Sul, la propuesta de participación ciudadana en la construcción del presupuesto público, llevada a cabo por el alcalde que representaba el principal partido político, el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), el objetivo fundamental fue renovar el discurso político para las elecciones de 1988; fue así como se planteó la posibilidad de instaurar un gobierno efectivamente popular en el que se pudieran introducir mecanismos que transfirieran responsabilidades y poder a los ciudadanos y sus organizaciones. En ese momento surgió la alternativa para que los ciudadanos decidieran sobre el presupuesto, y que provino de las acciones de los actores sociales y políticos implicados en la lucha por la democratización brasileña. La participación social en la discusión y construcción de los presupuestos públicos, contrario a los diseños de los presupuestos, fueron parte de las demandas del Frente Popular de los Trabajadores, constituido en torno a los partidos de izquierda, inicialmente el Partido de los Trabajadores (PT) entre otros (Kunrath, 2003: 34).

En ese mismo año el PT gana la alcaldía de Porto Alegre con Olívio Dutra en las elecciones municipales y se abre un nuevo escenario en donde se extiende la posibilidad de avanzar en la transformación de la administración pública.

La victoria del Frente Popular en las elecciones municipales de 1988 en Porto Alegre enmarca indiscutiblemente un nuevo escenario en la arena política nacional, en la medida en que ascienden al gobierno de la capital gaucha unas fuerzas políticas que jamás habían tenido la oportunidad de gobernar una ciudad tan emblemática he importante. Se perfilaba, además, como un nuevo hecho político en donde se extiende la posibilidad concreta de avanzar en la transformación radical de la administración pública y que se plasmaba en el refrán “coraje para cambiar”, consigna y palabra de la campaña electoral del entonces candidato Olívio Dutra ((Kunrath, 2003: 41).

El primer año de gobierno estuvo marcado por los cuestionamientos en torno a la transformaciones de la gestión pública, además, la administración municipal carecía de medios y recursos materiales, existiendo la necesidad de promover una profunda reforma tributaria, capaz de generar una recaudación suficiente que respondiera a las demandas que surgirían con la nueva dinámica en la actuación ciudadana.

En 1989 comenzó la primera fase del presupuesto participativo con la discusión pública del presupuesto municipal, con el nombre de Presupuestación. Cabe señalar que dicha experiencia estuvo marcada por la voluntad política del gobierno de poner en práctica la participación en la toma de decisiones en la asignación de los recursos municipales (Kunrath, 2003: 34).

Sin duda, las críticas hacia el gobierno se puntualizaron en las debilidades de éste para conducir organizativa e institucionalmente el proceso. A finales de 1989 y 1990, las organizaciones del movimiento popular y organizaciones no gubernamentales involucradas en la viabilidad del PP proponen y consiguen incluir en la Ley Orgánica de Porto Alegre unos artículos referentes al tema de la participación ciudadana en la elaboración del presupuesto municipal, incluyendo en el artículo 116, que establece entre otras cosas la garantía la participación de la comunidad a partir de las regiones municipales en las etapas de la elaboración, definición y se-

guimiento de la ejecución plurianual de las directrices presupuestarias y del presupuesto anual (Kunrath, 2003: 44).

Para 1990 se incrementaron los cuestionamientos, incluso el descrédito sobre el tema de participación popular ante la ausencia de resultados concretos y objetivos, los sectores descontentos cuestionaron la eficacia del proceso y el sentido de la participación. Entre los agentes identificados con el Frente Popular se mostró un fuerte sentimiento de frustración tras el primer año de administración popular que no consiguió responder a las expectativas de cambio anheladas a lo largo de la lucha por llegar al poder (Kunrath, 2003: 38).

En todo ese año se mantuvo una importante reorganización de la estructura institucional, además de una reforma tributaria que estableció la actualización y recomposición de valores de una serie de impuestos municipales los cuales favorecieron la capacidad de inversión del municipio, pero, sin duda un elemento que fue fundamental para la consolidación de la participación popular fue la introducción de una metodología de orientación y ordenación de la discusión presupuestaria (Kunrath, 2003: 45).

(...) el presupuesto participativo de 1990 presenta una metodología clara y transparente para la selección de las “microrregiones” a las que hay que dar prioridad en términos de inversiones del gobierno municipal (Kunrath, 2003: 45).

Es importante mencionar que en ese mismo año se introduce el concepto de “Presupuesto Participativo” en el vocabulario político incluyéndolo como tal en los documentos del proceso (Kunrath, 2003: 45).

Boaventura De Sousa Santos menciona que el presupuesto participativo en Brasil se basó en una estructura y proceso comunitario desarrollados sobre dos principios básicos; reglas universales de participación en instituciones ya establecidas y un método objetivo para la definición de recursos de inversión, presupuestados anualmente por la municipalidad para sus actividades públicas y su estructura básica se formó por tres tipos de órganos que sirvieron de nexo entre el ejecutivo municipal y la sociedad civil (De Sousa Santos, 1998: 45)

Las unidades y órganos del Ejecutivo Municipal están encargados de administrar el debate presupuestario, las organizaciones comunitarias con autonomía en relación al Gobierno Municipal, constituidas originalmente de organizaciones regionales que sirvieron de nexo entre la participación ciudadana y la elección de prioridades por regiones de la ciudad. Ya que eran figuras autónomas dependientes del potencial de cada región no se relacionaron todas al presupuesto participativo. Por último, las instancias permanentes de participación comunitaria alentaron una dinámica de administración conjunta, responsabilidad y rendición de cuentas del Ejecutivo municipal en relación a las comunidades en cuanto a las decisiones sobre la asignación de los recursos y otros procedimientos del presupuesto participativo (De Sousa Santos, 1998; 115).

Con todo lo anterior se logró el éxito en el esfuerzo de acompañar y fiscalizar la ampliación del presupuesto por parte de la población organizada con el reparación de las finanzas realizadas a lo largo del ese año y la ampliación de la capacidad de inversión de la alcaldía.

En 1991 se implementa el Plan de Inversiones como una novedad que consolida uno de los avances en ese proceso, en el que se detalla el conjunto de obras que se deben implementar en cada lugar de la ciudad. Mediante tal recurso, cualquier persona puede enterarse de su aplicación y fiscalizar la ejecución por parte del poder público. Con esta metodología y la estructura del proceso comenzó a consolidarse las características que identifican al presupuesto participativo. (Kunrath, 2003: 48)

El último cambio importante para el PP de Porto Alegre ocurre en el 2002, con modificaciones que hicieron más ágil el ciclo del PP sin afectar la participación popular, eliminando una de las rondas plenarias regionales y ampliando el espacio de las rondas intermedias. EL crecimiento de la participación en términos cualitativos como cuantitativos paso de 403 personas que en 1989 discusiones y aprobaron los proyectos a 20.000 personas se implicaban en la aprobación de las cuentas quince años más tarde; todo ello, fruto del compromiso y la implicación de la ciudadanía (Kunrath, 2003: 49).

El ejecutivo participa en la definición de inversiones a través de las Secretarías Municipales asistentes a las reuniones de Consejo, proponiendo obras y proyectos de interés general y de alcance “multiregional”. El plan de inversión incluía obras y actividades que involucran a varias regiones, incluso la ciudad entera. En esta última fase comenta el autor que el plan de inversión aprobado es publicado y se convertía en el documento base de referencia para los delegados comunitarios en su función de supervisión; el Ejecutivo lo utilizaba como marco referencial en la rendición de cuentas ante los órganos de la presupuestación participativa. De Sousa Santos comenta que para la distribución de recursos de inversión se utilizó un método procedimental de planificación participativa, el mismo que comenzó con la selección de prioridades en reuniones regionales y temáticas hasta su aprobación por parte del Concejo de Presupuestación Participativa en el Plan de inversión detallado por sector y zonas (De Sousa Santos, 2004; 415). Y se puede observar la descripción de este proceso en el Cuadro 1.

## Cuadro 1. El diseño del Presupuesto Participativo.

De 1994 a 1997 el proceso de la participación se desarrolló en cuatro pasos. El primero fue dividir la ciudad en 16 regiones con sus asambleas y cinco áreas temáticas llamadas plenarias temáticas que fueron; transporte y circulación, educación, recreación y cultura; seguridad social y de salud, Desarrollo económico e impuestos y organización ciudadana y desarrollo urbano. El segundo paso, fueron las dos rondas que se llevaron a cabo anualmente en las asambleas regionales y temáticas abiertas a la participación individual de los habitantes, representantes de organizaciones cívicas y delegados del Ejecutivo (alcaldes y jefes de secretaría municipales) las asambleas fueron coordinadas por miembros del gobierno municipal, delegados comunitarios y delegados de los Consejos populares u otras organizaciones comunitaria. En reuniones previas a las asambleas anuales se realizaron reuniones con total autonomía con el objetivo de acumular demandas y reclamos de los ciudadanos, movimientos indígenas e instituciones comunitarias, en relación a temas específicos y se hacían elecciones para delegados regionales. En las regiones mejor organizadas, los ciudadanos evaluaron las gestiones previas movilizándolo a las comunidades para la asamblea anual. La primera ronda de asambleas tenía los objetivos de presentar el plan de inversión aprobado para el presupuesto en vigencia, evaluar a la ciudadanía por regiones o temas y elecciones parciales de los delegados al Foro de Delegados bajo la premisa de un delegado por cada 20 personas presentes en la asamblea. Las asambleas eran abiertas al público, sin embargo, solo los habitantes adscritos a la región tenían derecho al voto. En la segunda asamblea anual el Ejecutivo presentaba los principios fundamentales de la política fiscal, impositiva y de gastos; la misma que influye en la preparación del presupuesto para el siguiente año. Además ponían criterios generales para la asignación de recursos de inversión. Los delegados comunitarios presentaban a votación las demandas jerarquizadas aprobadas en las reuniones previas a las asambleas los a los ciudadanos y al Ejecutivo. La elección era directa y mediante papeletas. El tercer paso era cuando los órganos institucionales de participación comunitaria constituidos por los delegados de los Consejos Populares y el Foro de los Delegados. El Consejo de Presupuestación Participativa (COP) fue la principal institución participante, en donde los delegados comunitarios se familiarizaban con las finanzas municipales y discutían las prioridades regionales y temáticas. Las mediaciones institucionales dirigidas a determinar las principales decisiones de la presupuestación participativa según el autor, eran efectuadas en sesiones del Consejo. Además, la responsabilidad del Consejo es sobre el total de los recursos de inversión del presupuesto municipal, sin límites establecidos por el Ejecutivo para la discusión. Los Foros de Delegados eran órganos colegiados con funciones de consulta, control y movilización. Su objetivo era ampliar la participación de la gente común en relación a las acciones de la presupuestación participativa, particularmente en cuanto a la preparación del Plan de Inversión y supervisión de trabajos que ejecuta el Gobierno Municipal. La elección de los miembros era por papeleta, el número de representantes era directamente proporcional al voto de cada papeleta con derecho a voto todos los ciudadanos mayores a 16 años. El último paso era el inicio de la fase de preparación detallada del presupuesto. Paralelamente al paso tres, el ejecutivo estudiaba las demandas "llamadas demandas institucionales" que eran las propuestas de las Secretarías Municipales y comenzaba a preparar el presupuesto; el COP debatía los criterios de asignación y recursos y determinaba el plan de trabajo, así como su reglamentación interna.

Fuente: De Sousa, 2004: 409

La distribución de los recursos dependió de la aplicación del Criterio Objetivo definido por el Consejo de Presupuestación con base en cuatro criterios: uno, la falta de servicio o de infraestructura urbana, de acuerdo a datos proporcionados por el Ejecutivo y los delegados comunales; dos, la población en áreas de extrema necesidad, de acuerdo al número estimado de habitantes de pueblos que no alcanzan los niveles mínimos de infraestructura y servicios urbanos; tres, la población total de la región de la presupuestación participativa; y por último las prioridades asignadas por cada región a sectores de inversión demandados (De Sousa Santos, 2004; 420).

El PP fue perfeccionándose en su práctica y se fue adaptando en otras ciudades después de 1992 y, desde 1996, se extendió a varios gobiernos locales latinoamericanos, el Presupuesto Participativo de Porto Alegre fue seleccionado por el programa de Gestión Urbana de la ONU (sección para América Latina) como una de las veintidós mejores prácticas de gestión pública. En la Conferencia mundial de la ONU sobre problemas urbanos (HABITAT II), celebrada en Estambul en junio de 1996, ésta experiencia fue escogida como una de las 42 mejores prácticas de gestión urbana del mundo, y en esas mismas fechas fue incluida como una de las recomendaciones de la Declaración Final de la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales para HABITAT II (Francés, 2008:18).

Genro Tarso menciona que el objetivo del PP en Brasil fue que los ciudadanos pudieran intervenir en la creación de políticas y en otras decisiones del gobierno de importancia para el futuro de la ciudad, en otras palabras en una democracia directa:

(...) La propuesta se sostenía mucho más en principios generales surgidos en la comuna de Paris y en los soviets, que en experiencias recogidas de la realidad local. La visión dominante del PT y de los demás partidos que sustentaban la candidatura de izquierda en aquel momento (1988), era la de hacer una especie de “trasferencia” de poder a la clase trabajadora organizada. Así, gradualmente, sería “sustituida” la representación política tradicional, surgida en las urnas, por la democracia directa (Tarso, 1999:25).

### **2.1.2. El presupuesto participativo fuera de Brasil**

En su segunda fase, las experiencias de PP fueron implementados en gobiernos locales por partidos de oposición. Casi paralelamente otros partidos de izquierda implementaron programas de PP al mismo tiempo que el PT en Brasil: uno fue La Causa R (CR) en Ciudad Guayana y poco después en Caracas, Venezuela, y el otro fue el Frente Amplio (FA) en Montevideo, Uruguay (Cabannes, 2004: 46).

Estos partidos demandaban la profundización de la democracia a través de la participación popular, estos vieron en la estrategia del PP una ayuda para la legitimación del Estado. El objetivo era la consolidación de un Estado controlado por los ciudadanos, a través del presupuesto participativo, que fuera efectivo, transparente, pero sobre todo que fuera incluyente. Para algunos con esta visión, como Olivio Dutra, el PP también creaba conciencia socialista y el potencial para una hegemonía alternativa (Cabannes, 2004: 47).

Los casos de presupuesto participativo fuera de Brasil se extiende en una gama conceptual y teórica de los presupuestos participativos en América Latina, pero más allá la descripción y caracterización de sus dinámicas de participación, cabe destacar la relación de las instituciones de la participación con la democracia representativa fuera de Brasil (Cabannes, 2004: 48).

Egon Montesinos (2012: 43) menciona que los presupuestos participativos, especialmente los que se han desarrollado fuera de Brasil, se han consolidado como una institución participativa de incidencia barrial, sin alcanzar aún una incidencia estratégica en la definición de las políticas públicas de ciudad, comuna o municipio. Los movimientos sociales y partidos políticos compartían las demandas de poder ver la reducción de la pobreza, el fin de la corrupción y el clientelismo; pero también, su aproximación veía al presupuesto participativo como una estrategia coexistente con otras reformas que reducen el rol estatal. La visión liberal acerca del presupuesto participativo, lo asumía más como una consulta que como una deliberación, e incluso como una fuente de trabajos y recursos voluntarios y el pago de impuestos (Campbell, 2003:11).

### **2.1.3. Las experiencias de presupuesto participativo en Europa**

En España la mayoría de los municipios que presentaron experiencias de presupuestos participativos en 2005 fueron denominados de izquierdas, con la característica de gobernar ámbitos locales donde nace frecuentemente esta figura participativa se arraiga frecuentemente y permite la interrelación entre los ciudadanos.

Donde se implementaron los presupuestos participativos hubo un contexto que beneficio a los mismos, un tejido social relativamente articulado que permite la activación de las acciones que comporta la puesta en marcha del presupuesto participativo. Esto no necesariamente significa un sector asociativo fuerte, pero sí al menos una red social con cierta capacidad organizativa (Francés, 2008: 20).

En 2008, eran más de 50 los países que disponían de experiencias prácticas de este tipo en el nivel local. En Europa, son muchos los países que se incorporaron al presupuestos participativos, principalmente a partir de los apoyos explícitos de las autoridades europeas a estas nuevas formas de democracia local, un ejemplo son las recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa, la OCDE o las líneas de financiación de los proyectos URB-AL y Sócrates (Francés, 2008: 21).

## **2.2. Presupuesto participativo como mecanismo de democracia directa**

La democracia participativa data de la Grecia antigua, donde los ciudadanos tomaban parte en las decisiones públicas. Menciona Flores que fue de dichos principios que autores como Rousseau tomaron su fuente de inspiración.

Mientras que varios hombres participen en una asamblea y se vean como un solo cuerpo el bien común prevalecerá (...) cuando grupos de campesinos son vistos discutiendo asuntos de estado bajo la sombra de un árbol, y siempre actuando acertadamente entonces dicho estado necesita menos leyes y cuando se requieran nuevas regulaciones no habrá ningún problema para acceder a las mismas (Rousseau 1968, citado en Flores, 1997: 16).

La percepción de democracia participativa de Rousseau está basada en la idea del “asambleísmo político,” en el cual los individuos se involucran en la creación de las leyes que regulan sus vidas incluyendo el concepto de equidad, defini-

do como “un sistema en el cual ningún ciudadano deberá de tener la suficiente riqueza para comprar a otros o bien ningún individuo deberá de ser tan pobre como para venderse”. Desde los tiempos de Rousseau el aspecto de la “representatividad” se criticó:

Rousseau afirma que “una vez que el derecho a gobernarse a sí mismo es transferido a alguien más, aunque ésta persona asuma las responsabilidades que representar a alguien conlleva, entonces el ciudadano perderá su libertad” (Flores, 2006: 18).

MacPherson y Pateman resaltan la posibilidad de implementar las ideas desarrolladas por Rousseau en sociedades modernas y que la democracia representativa puede ser combinada con elementos de democracia directa. Primeramente, Pateman establece que “la teoría de la democracia participativa recae en la función educativa de la participación” (Pateman [1970] citado en Flores, 1997: 18). Por otra parte MacPherson menciona que la democracia participativa es la llave a un futuro más democrático. Para el autor la libertad y el desarrollo individual, sólo se pueden realizar mediante el involucramiento directo de los ciudadanos en actividades encaminadas a regular la sociedad y el estado (MacPherson [1977] citado en Flores, 2006: 18).

Para seguir el argumento de Pateman, Flores menciona que la democracia participativa ha sido construidas alrededor de la premisa de que los individuos como las instituciones no pueden considerarse aislados unos de los otros (Pateman [1970] citado en Flores, 2006: 19), sin embargo, el establecimiento de diversos canales de interacción (entre ciudadanos y autoridades) es esencial para incrementar la “conciencia ciudadana” acerca de la importancia de los asuntos participativos y afirma que:

“la existencia de instituciones representativas a nivel nacional no es suficiente. Para incrementar el número de participantes en procesos de toma de decisiones, sino, es necesario establecer espacios de menor tamaño en los cuales se daría un proceso de ‘entrenamiento social, en dicho espacio no sólo se desarrollarían las aptitudes participativas de los ciudadanos sino también tendrían un efecto en sus cualidades psicológicas” (Pateman [1970] citado en Flores, 2006: 21).

Por su parte, Boaventura de Sousa Santos menciona que hubo una intensa disputa en torno a la cuestión democrática a lo largo del periodo de la guerra fría, que era la resolución de la democracia como forma de gobierno, y que implicó una restricción de las formas de participación y soberanía ampliadas a favor de un consenso en torno a procedimientos electorales para la formación de gobiernos. Esta forma hegemónica de practicar la democracia en la posguerra, en particular en los países que se volvieron democráticos después de la segunda ola de democratización (De Sousa Santos, 2004: 122).

El concepto de la democracia cambia sus términos según las circunstancias por las que ha pasado; la influencia más elitista en la construcción de la democracia en Europa en el periodo de entreguerras fue esta construcción democrática que podríamos llamar la concepción hegemónica de la democracia bautizada por MacPerson. Entre sus características están: una valorización positiva de la apatía política, un pluralismo como forma de incorporación partidaria y disputa entre las élites y la solución al problema de la participación por el discurso de la complejidad de los Estados actuales. De Sousa Santos menciona que todos estos elementos podrían ser señalados como constituyentes en una concepción hegemónica de la democracia y no logran enfrentar adecuadamente los problemas de la democracia y mucho menos logra explicar la paradoja de que la extensión de la democracia trajo consigo una enorme degradación de las prácticas democráticas (De Sousa Santos, 2004: 126).

El mismo De Sousa afirma que el modelo hegemónico de democracia liberal, representativa, a pesar de ser globalmente triunfante, no garantiza más que una democracia de baja intensidad basada en la privatización del bien público por las élites, con una distancia creciente entre representantes y representados y exclusión social al ámbito político. El modelo liberal representativo fue cuestionado principalmente en dos frentes; el primero atacaba los principios de “libertad e igualdad” y el segundo la efectividad de la democracia representativa (De Sousa Santos, 2004: 129).

Con esos cuestionamientos a cuestas se entró de lleno en en los procesos de globalización que implicaron una revaloración del problema de la homogeneidad de la práctica democrática durante las décadas de los setentas y ochentas, cuando las democracias liberales enfrentaron una serie de problemas políticos y económicos, surgieron los principios de la Democracia Participativa Contemporánea que incrementaron el interés por establecer prácticas de democracia participativa adaptadas a sociedades modernas (De Sousa Santos, 2004: 129).

La democracia participativa ha asumido una lucha contra la exclusión social buscando una sociedad de alta intensidad. Cabe resaltar que paralelamente a las democracias representativas existió el modelo de democracia participativa o popular a pesar de estar desacreditada (De Sousa Santos, 2004: 28).

(...) Se trata de iniciativas locales, en contextos rurales o urbanos, en diferentes partes del mundo, y que crecientemente van desarrollando vínculos de "interconocimiento" y de interacción con iniciativas paralelas, permitiendo así la formación, por lo pronto embrionaria, de redes transnacionales de democracia participativa (De Sousa Santos, 2004: 28).

En virtud de que es una práctica democrática con mayor interés en el debate democrático actual, según el autor, al mismo tiempo del proceso de globalización hace un énfasis en la democracia local y en las variaciones de la forma democrática al interior del estado nacional, y con ello permite la recuperación de las prácticas participativas a nivel local como en Brasil. La reinención de la democracia participativa que surge en el Sur está íntimamente ligada a los procesos de democratización que involucraron también procesos de institucionalización de la participación. Es el caso de Brasil, que durante los procesos de democratización los movimientos comunitarios se reivindicaron en diversas regiones del país, en particular en la ciudad de Porto Alegre con expresiones de decisión a nivel local (De Sousa Santos, 2004: 29).

### **2.3. El presupuesto participativo como ejercicio de participación ciudadana para una mejor gobernanza**

El artículo 2° de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal menciona que la participación ciudadana el derecho de los ciudadanos y habitantes del Dis-

trito Federal a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos del gobierno para contribuir a la solución de problemas de interés general y al mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que debe considerarse la utilización de los medios de comunicación para la información, difusión, capacitación y educación, para el desarrollo de una cultura democrática de la participación ciudadana; así como su capacitación en el proceso de una mejor gobernanza de la Ciudad capital (Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, 2017: 1). Pero, en la Ley no se menciona que es la gobernanza, solo que el cumplimiento de la participación ciudadana contribuirá a una “mejor” gobernanza.

Para entender éste concepto es necesario comenzar desde la creación de los estados nacionales, como se ha mencionado anteriormente, con la implementación de una norma para la organización de los recursos públicos con las concepciones weberianas y wilsonianas. Esta norma trata al usuario de servicios públicos de una forma estandarizada; bajo una concepción de democracia representativa inherente a la idea vertical y jerárquica donde no se necesitaba de una participación activa o directa del público:

(...) las democracias parlamentarias y presidenciales no consideran necesaria ni apropiada la participación directa del público en las decisiones; el público era importante para el proceso democrático solo durante el periodo de elecciones; cuando se requerían algunos socios, estos eran inevitablemente minoritarios (Pardo, 2004: 12).

Posteriormente con el deterioro de la administración pública centralizada surgieron nuevos enfoques como el estudio de las políticas públicas que le dan un análisis particular de la gestión interna para pasar al estudio de políticas (Pardo, 2004: 13). Este enfoque experimento un impresionante desarrollo en la década de los ochenta hasta que se cuestiona si la ciencia en las políticas públicas se encuentra al servicio de la democracia. Tras varias generaciones de investigación se implementó su funcionamiento normativo de evaluación como bienestar social como los esquemas tradicionales de la administración pública pero que sea flexible

para las democracias, es en ese momento donde las políticas redistributivas con rendición de cuentas por medio de procesos electorales se hicieron indispensables para la legitimación en teoría.

Con la creación de la nueva administración pública (NAP) o Nueva Gestión Pública (NGP) se buscó la interdependencia del mundo económico y la reactivación de expectativas cada vez mayores de los ciudadanos (Pardo, 2004: 16). En este sentido, Arellano (2014: 2), menciona que los nuevos conceptos han tenido relativo éxito en construir una visión crítica y escéptica como un primer paso.

Aguilar Villanueva (2010:190), menciona que tras reformas institucionales en los últimos 30 años para resolver la crisis del Estado social y de la forma vertical de gobernar se considero establecer un modo “posgubernamental” de gobernar que han denominado “gobernanza o nueva gobernanza” que se centra no solo en el proceso de gobernar o de dirigir a la sociedad; sino se pregunta sobre su estructura y sus actividades constitutivas y, más a fondo, acerca de si la actividad directiva puede ser realizada sólo por el gobierno con su aparato burocrático o si sea una actividad más amplia y compleja que incluye las ideas, recursos y actividades de actores “extragubernamentales”. Es decir, es una cuestión de otro tipo, mayor e integral entre gobernantes y gobernados.

La gobernanza nació del debate académico sobre las transformaciones del Estado y distintivo de otros conceptos como “governabilidad” y “nueva gestión” que terminan siendo manifestaciones o posibles soluciones a las problemáticas del gobierno o la dirección de la sociedad.

La implementación del termino comenzó en otros países como una forma de relación entre gobernantes y gobernados, en el seno de la ONU se menciona que la gobernanza es el ambiente propicio que requiere marcos jurídicos adecuados, procesos políticos, de gestión y administrativos eficientes, así como mecanismos, directrices y herramientas que permitan al gobierno local responder a las necesidades de los ciudadanos. La gobernanza puede definirse como las diversas formas en las que las instituciones y los individuos se organizan en la gestión coti-

diana de una ciudad, y los procesos utilizados para llevar a cabo de forma efectiva la agenda del desarrollo de una ciudad, a corto y a largo plazo. La gobernanza urbana es el software que permite que el hardware urbano funcione. La gobernanza urbana eficaz se caracteriza por ser democrática e inclusiva, integrada y con objetivos a largo plazo, multiescala y de multinivel, territorial, competente y conscientes de las ventajas de la era digital (EIPP, 2014).

Para David Arellano (2014: 2), la gobernanza democrática se ha convertido en una tendencia, un discurso y una moda sobre la cual se espera que el aparato gubernamental y su acción se transformen y promuevan dinámicas de participación y coordinación social más efectivas y eficientes que las relaciones que existen entre la ciudadanía y la administración. El autor menciona que el concepto de gobernanza define un modelo participativo, descentralizado, con pluricentros de poder y autoridad y sobre todo con un estilo de acción de una sociedad democrática plural.

Sin embargo, todas estas acciones gubernamentales que promueven dicha participación, decisión y coordinación que parecen ser necesarias en una sociedad compleja, no modifican de facto la lógica organizacional más profunda, la organización que crea las condiciones para la acción de procesos de poder diferenciados y actores plurales; es decir, no es vinculante a las decisiones importantes para la democracia (Arellano, 2014: 3).

Para Arellano, el concepto de gobernanza democrática tiene grandes limitaciones en la práctica al pasar de la definición de un problema público a la acción. En otras palabras, pasar de la propuesta normativa a la acción implica una diferencia considerable en términos de organización, porque ahí es donde la gran parte del diseño se implementa y se cristaliza. Que el diseño este cimentado en mecanismos de gobernanza democrática no cambia los dilemas, menos de la acción organizada, tal vez la transforme en un fenómeno más complejo, dado que las organizaciones son espacios de poder articulados por personas heterogéneas comportándose en dinámicas conflictivas (Arellano, 2014: 3).

La gobernanza parte de una idea normativa donde la participación de diferentes grupos de actores y perspectivas crea una red de relaciones y decisiones en busca de una serie de objetivos relativamente compartidos. Las complejidades sociales y las dinámicas políticas que se generan por un esfuerzo de gobernanza más horizontal son múltiples. Para el autor la gobernanza no es una solución a los problemas de la democracia, sino un instrumento político parcial, susceptible de fallas de implementación y sus resultados dependerán de la forma concreta en que se diseñe, instaure y lleve a cabo (Arellano, 2014: 3).

Es este trabajo se retoma del concepto de gobernanza como un intento de ajustarse a lo que las sociedades han venido exigiendo en los últimos cincuenta años en México, más inclusión en las decisiones públicas desde el gobierno con la participación de la sociedad en las acciones gubernamentales, a fin de que éstas no entraran en decadencia, alcanzando sus metas en los campos económico y social (Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012: 5). Para ello es necesario delegar las deliberaciones y acciones por parte de los gobiernos a la ciudadanía y agentes económicos y sociales independientes que no estén apegados a lógicas políticas.

### **3. Capítulo Tercero: La participación política de los habitantes del Distrito Federal y los orígenes de la participación ciudadana en el presupuesto participativo**

El proceso de democratización que ha vivido la Ciudad de México ha sido impulsado durante los últimos cincuenta años por la población demandando más interacción con los diferentes niveles de gobierno, existió una necesidad por implementar otras formas que la democracia representativa ofrecía. El presente capítulo tiene el fin de explicar cómo es que ha reaparecido la participación política de los habitantes del Distrito Federal desde 1968 a 1997 con el triunfo del PRD, también, saber cómo se fue institucionalizando la participación hasta llegar a la participación ciudadana; por último conocer los primeros intentos de presupuesto participativo y su implementación en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

#### **3.1. La participación de la ciudadanía en el Distrito Federal**

En la Ciudad de México existió desde 1928 a 1987 una exclusión de la ciudadanía en los temas; administrativos y políticos, además se encontraba alejada de los procesos electorales debido a que el gobierno de la ciudad estuvo a cargo del presidente de la República mediante el Departamento del Distrito Federal (DDF), al frente de éste se encontraba un Jefe de Departamento o regente quien era auxiliado en sus funciones por delegados y subdelegados y por los demás órganos que establecía la Ley Orgánica del Distrito Federal (Vázquez, 2016: 177).

Mario Espinosa menciona que en 1928 ante la proclamación de La Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales (LODFTF), se comenzó una conspiración contra la expresión democrática y la organización autónoma de los habitantes de la Ciudad de México excluyendo la participación ciudadana, dicha Ley fue el instrumento donde se sentaron las bases para consolidar un modelo de participación exclusivamente corporativo y políticamente controlado (Espinosa, 2004: 82).

Para Vázquez, las consecuencias negativas de la exclusión de la ciudadanía en los temas políticos y electorales se dieron en la relación de los partidos polí-

ticos con la ciudadanía, La falta de participación electoral de los habitantes del Distrito Federal generó que la participación política de la sociedad se diera por vías no partidarias ni electorales (2016: 178). Retomando lo que otros autores denominan formas no convencionales de participación y acción colectiva al no existir mecanismos institucionalizados de expresión de demandas, la sociedad generó sus propias vías de negociación política con el gobierno de la ciudad (Loaiza, 1991, citado en Vázquez, 2016: 178).

La función integrativa del partido de gobierno PRI fue una mecánica corporativa-clientelar del partido y la práctica de la negociación como instrumento permanente y eficaz:

(...) el partido oficial instrumentó una maquinaria política capaz de albergar tal diversidad y complejidad limitando o reduciendo el potencial de conflictos. Así de una estrecha relación entre colonias populares y el Partido Revolucionario Institucional, donde a cambio de apoyo político, el partido desempeñaba funciones de gestoría con los responsables del gobierno del D. F. (Vázquez, 2016: 179).

Sergio Tamayo menciona que el proceso ciudadano en la búsqueda de inclusión se generó desde el movimiento estudiantil de 1968 vinculado a la crisis económica y política que provocó un conflicto social. El movimiento estudiantil explotó durante la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz, en ese entonces la práctica de ciudadanía, menciona el autor, era entendida como el ejercicio del Estado que se imponía sobre la sociedad civil, la cual debería a su vez dar por hecho la feliz existencia del consenso político y la armonía social (Tamayo, 2003: 117).

El objetivo principal del movimiento del 68 para el autor fue ampliar el ejercicio de los derechos civiles y políticos de la ciudadanía de México, con el reclamo central de los jóvenes en ese tiempo fue el de la posibilidad de contar con espacios abiertos de verdadera participación ya que su crítica al Estado tenía un verdadero carácter político y democrático (Tamayo, 2003: 119).

De la misma forma, para Lucía Álvarez (1997:133), en esta coyuntura, lo público empezó a ser concebido como un ámbito no privativo del Estado y al que la ciudadanía podía tener acceso y capacidad de intervención.

Para la década de los setentas los movimientos sociales expresados en el espacio urbano mostraron ser un proceso dinámico y no un dato aislado, por mencionar algunos; el movimiento urbano popular, el movimiento de mujeres, los pequeños grupos políticos de izquierda, comunidades cristianas y grupos de guerrilla urbana que mostraban características en primer lugar; como movimientos ciudadanos y en segundo lugar, como expresiones que aparecen en un proceso cíclico de acuerdo a determinaciones de tipo estructural y a condiciones históricas y estructurales<sup>4</sup>

Después se desplazó el protagonismo del movimiento obrero fundamental del cambio social, por otros movimientos sociales identificados más como ciudadanos que como clase. Se experimentó un mundo que se transformaba y presentaba características distintas las manifestadas en el periodo de la modernidad y la sociedad industrial.

Durante la década de los setentas se aceleró el cambio de perspectiva: se quebrantaba la fuerza política y cultural del Estado-nación, se aceleró la reestructuración industrial, existió una importancia en los medios de comunicación en la identificación de los símbolos culturales, se desintegraron las utopías modernizadoras como el nacionalismo o el socialismo y se fortalecieron las identidades restringidas de corte étnico y territoriales (Tamayo, 2003: 125).

En los sismos de 1985, en la Ciudad de México surgió un movimiento amplio, democrático y ciudadano, que se centró en los damnificados, sobre todo a aquellos que se organizaron a raíz de los efectos sociales provocados por tal catástrofe. Los grupos sociales de escasos recursos construyeron identidades colectivas

---

<sup>4</sup> Fue en esta década donde el movimiento social se transformó, de estar constituido por experiencias locales a ser una corriente de carácter nacional cauterizada por un número creciente de organizaciones sectoriales, atomizadas, pero con una mayor capacidad crítica. En estas alianzas políticas participó en un papel protagónico el movimiento obrero (Álvarez, 1997:135).

a través de prácticas comunicativas cotidianas y que comenzaron a apropiarse del espacio físico que tuvo como resultado un nuevo espíritu ciudadano (Álvarez, 1997:134).

En esta etapa, la experiencia de la reconstrucción de partes de la ciudad no solo reflejó la necesidad social de vivienda, escuelas, hospitales y obra pública; sino también, el debate entre grupos en cuanto a su posición social y cultural con respecto a otros proyectos de ciudad. En muchas situaciones se contrastó la experiencia comunitaria con la óptica individualista de otros grupos, principalmente de arquitectos, restauradores y empresarios que con su propuesta de reconstrucción del Centro Histórico, estaba la idea de convertirlo en una ciudad museo sin modernidad, estacionada para siempre y para aquellos que pudieran pagarla (Álvarez, 1997:135).

La propuesta contraria provino de algunas de las organizaciones de damnificados que vivían en el Centro Histórico, habitantes pertenecientes a las clases populares o medias bajas. La forma en que fueron conscientes de su espacio urbano fue resultado del proceso de confrontación y reflexividad donde se constituyeron identidades colectivas que se establecieron en relación con el patrimonio cultural. Con base en lo anterior, el territorio significó un referente de identidad con características del espacio urbano y arquitectónico con el comportamiento colectivo, además de la combinación de prácticas sociales e individuales que reflejan sus propias definiciones flexibles del espacio público y privado (Álvarez, 1997: 137).

Lucia Álvarez, destaca cómo a través de la condición de las condiciones urbanas que ocasionó el terremoto, se produjo un cambio importante en el tipo de actores sociales movilizados en torno a la demanda habitacional, así como los relacionados en el tema:

A la demanda tradicional de los “sin techo” se agregó la de los inquilinos y la de los propietarios de los inmuebles y los lotes ocupados, esto representó un giro en la forma de asumir la apropiación del territorio (Álvarez, 1997:139).

La opción colectiva que se abrió en 1985 fue la posibilidad de reducir la distancia social y ampliar las expresiones solidarias, es decir la conexión entre las motivaciones individuales y la conciencia social.

Un factor importante en la participación de la Ciudad de México fue que para 1988 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) había disminuido su votaciones a un 42.65%, en el Distrito Federal; razón por la cual Manuel Camacho Solís fue designado regente de la ciudad (Tamayo, 2003:128).

La deslegitimación del gobierno federal inicio la reforma política del Distrito Federal en 1993; creando una asamblea de representantes, pero tras la formación de dicha asamblea poco legítima, en parte porque no fue lo autónoma que se hubiera deseado, los grupos progresistas, el movimiento social urbano, partidos políticos de izquierda, sindicatos independientes, partidos políticos de derecha como el Partido de Acción Nacional, etcétera, demandaron una asamblea autónoma e independiente con poder de elegir delegados políticos, regente de la ciudad y aprobar el presupuesto del entonces Departamento del Distrito Federal (Tamayo, 2003:128).

Para 1993, el regente Manuel Camacho Solís propuso a la Asamblea una reforma política para la ciudad, después Carlos Salinas firmaba una iniciativa que modificaba diez artículos constitucionales relacionados a la organización política de Distrito Federal, la estructura de gobierno y la administración. Tamayo señala cuatro cambios principales; primeramente proporcionó derechos políticos a los ciudadanos de Distrito Federal; segundo, fortaleció la autonomía de la Suprema Corte del D.F. El tercer cambio fue que la asamblea de Representantes tendría facultades en las cuestiones más importantes de la ciudad ya que sería capaz de aprobar presupuestos, leyes sobre impuestos, usos de suelo, equilibrio ecológico y protección del medio ambiente y por último, que la ciudad tendría un Jefe del Distrito Federal surgido de un proceso democrático y representativo.

La primera Ley de participación ciudadana del D. F. fue emitida en la regencia del Manuel Camacho Solís en 1995. Menciona Mario Espinosa, que la Ley

fue aprobada aceleradamente por la mayoría priista, en junio de 1995 para regular la organización de la contienda electoral en la cual se habrían de elegir a los Consejeros, y que dio como resultado que la constitución de estos órganos de representación ciudadana nacieran debilitados por un proceso electoral conflictivo y poco apegado a la ley (2004: 75). Según el autor, las irregularidades jurídicas y políticas que rodearon al proceso de elección de Consejos Ciudadanos, redundaron en el poco interés por parte de la ciudadanía para la elección de estos órganos.<sup>5</sup>

Fue hasta las reformas del 1996 y 1997 que se logró modificar sustancialmente la estructura jurídico-política del DF. En primer lugar, el gobierno capitalino ya no dependería exclusivamente de los poderes federales, sino que su conducción y organización, desde entonces, sería una competencia de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. En segundo lugar, a partir de 1997, el jefe de Gobierno del DF sería electo democráticamente mediante sufragio libre, secreto y directo. Esto es, a partir de 1997, el titular del Ejecutivo local ya no dependería del presidente de la República, sino que tendría su propia base de legitimación popular (Espinosa, 2004: 80).

Con una nueva Ley de Participación ciudadana y una capital más autónoma para tomar sus decisiones, en noviembre de 1998, se aprobó la segunda Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y se sustituyó formalmente a la Ley vigente desde junio de 1995. La nueva ley, tenía "por objeto fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos (plebiscito, referéndum, iniciativa popular, audiencia pública, consulta vecinal, recorridos periódicos, colaboración vecinal y comités vecinales) que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos de gobierno de la Ciudad de México" (Espinosa, 2004: 80).

---

<sup>5</sup> El 12 de noviembre de 1995 únicamente participó el 20% de la población empadronada, dato por demás paradójico si se toma en cuenta que el D. F. era una de las entidades en las que en los últimos 25 años se habían registrado los niveles más altos de votación (Espinosa, 2004: 75).

Menciona Espinosa que los comités vecinales reemplazaban a la antigua y caduca estructura vecinal:

(...) Con la LPCDF98, por tanto, se establecían a los Comités como nuevo modelo de participación ciudadana institucional, la nueva estructura de representación ciudadana con la que habrían de sustituir tanto a los Consejos Ciudadanos, como a su ya caduca estructura vecinal -Jefes de Manzana y Asociaciones de Residentes- (Espinosa, 2004: 75).

El 6 de junio de 1997 por primera vez la mayoría de habitantes votaron para elegir al jefe de gobierno del Distrito Federal, el hijo del expresidente revolucionario y progresista Lázaro Cárdenas, Cuauhtémoc Cárdenas, quien ganó las primeras elecciones después de 1928 logró el triunfo del otro partido político (Espinosa, 2004: 83).

Para Sergio Zermeño(2006), las ideas de la participación ciudadana y de la descentralización administrativa fueron utilizadas desde la campaña de Cuauhtémoc Cárdenas en 1997, como la vía privilegiada para enfrentar a los problemas urbanos desde su llegada al gobierno del D.F. y como referente de una serie de ejemplos latinoamericanos, los encargados de la participación ciudadana del gobierno, los representantes de la Asamblea Legislativa, los partidos políticos, las ONGs, profesionales del urbanismo, los intelectuales, y los habitantes del Distrito Federal, echaron a andar la discusión en torno al tema, derogando partes de la primera Ley de participación ciudadana.

### **3.2. La coyuntura política participativa: las experiencias en presupuesto participativo de Tlalpan, Cuauhtémoc e Iztapalapa**

En la Ciudad de México antes de que estuviera integrado el presupuesto participativo en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal ya se contaba con seis experiencias. Entre los años 2000 y 2003 en cinco de las Delegaciones se realizaron procesos referidos al presupuesto participativo, las seis experiencias fueron: dos delegaciones gobernadas por el PAN (Benito Juárez y Miguel Hidalgo); las cuatro Delegaciones gobernadas por el PRD (Cuauhtémoc y

Tlalpan); y otras dos en Iztapalapa en 2011 y 2012, mismo año en el que se añadió en la Ley. En este apartado se rescata lechos relevantes de las tres experiencias antes mencionadas, haciendo un análisis de los hechos que ayudaron a trascender el concepto de participación ciudadana.

En los casos de los gobiernos panistas, los mecanismos de presupuesto participativo se llevaron a cabo mediante una convocatoria para realizar reuniones para la priorización de demandas, un ejemplo significativo fue en la Delegación Miguel Hidalgo donde se realizaron 28 audiencias en colonias de escasos recursos, en las cuales todos los ciudadanos con credencial de elector recibieron invitación por escrito para participar en la audiencia; los vecinos asistentes expresaron de viva voz al Jefe Delegacional sus demandas y a través de una votación definieron sus prioridades: compra de patrullas, construcción de espacios culturales y recreativos, recuperación de jardines, inversión en centros deportivos, construcción de bibliotecas, reparación de banquetas y relleno de minas, entre otras. Para el año siguiente se abandonó la iniciativa (Luevano, 2010: 11).

En estos años los Jefes Delegacionales de las demarcaciones contaban con atribuciones limitadas y en muchos aspectos sometidos a los lineamientos del Jefe del Gobierno ya que por marco normativo los mantienen sujetos a la Administración Pública centralizada del Distrito Federal, fue así que comenzaron a buscar sus propias vías de implementación de políticas e iniciativas de gobierno y de relación con la ciudadanía (Luevano, 2010: 11).

Desde las primeras administraciones gobernadas por el PRD, ya se discutía en algunos espacios las posibilidades y limitaciones para implementar procesos de presupuesto participativo, pero sin resultado. Es hasta la segunda gestión (2000-2006) y con la renovación de nuevas autoridades en las 16 Demarcaciones Políticas en el que fueron electos por primera vez los Jefes Delegacionales para el periodo 2000-2003, que fueron impulsadas por los dos partidos que gobernaban el Distrito Federal; PAN y PRD (Luevano, 2010: 7).

El contexto político fue pieza clave ya que en esos años existía una disputa por la Ciudad entre las principales fuerzas políticas:

(...) el PRD aparte de ganar la jefatura de gobierno, obtuvo 10 Delegaciones y el PAN alcanzó 6 demarcaciones. El desplazamiento del PRI trajo consigo una búsqueda de

diversos instrumentos de democratización por parte de estas nuevas opciones de gobierno. El Jefe del gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador impulso políticas como transparencia y rendición de cuentas frente a la ciudadanía mediante el discurso de un “cuarto gobierno”, según este para que los ciudadanos tomen en sus manos el mejoramiento y desarrollo de las Unidades Territoriales (UTs), Comités Vecinales y las Asambleas Vecinales establecidos por la Ley de Participación Ciudadana (Luevano, 2007: 7).

En el caso de la delegación Cuauhtémoc implementaron el presupuesto participativo con los objetivos de: consolidar procesos democráticos con la mayor participación y control de la sociedad sobre los asuntos públicos, mayor eficacia administrativa con transparencia y rendición de cuentas, fortalecer el poder de la ciudadanía y la sociedad civil autónoma y organizada, construir una nueva relación y cultura política dando fin a las políticas clientelares, paternalistas y autoritarias; orientar corresponsable y solidariamente los recursos públicos a la resolución de problemas a fondo y articular la solución a las necesidades ciudadanas a nivel de unidad territorial con una visión a futuro del desarrollo integral de la delegación y de la ciudad (Luevano, 2010: 11).

Las etapas bajo las que llevaría a cabo se dividieron en cinco, mismas que fueron diseñadas y preparadas en coordinación con Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (Copevi) las cuales fueron: a) la consulta ciudadana que se llevó a cabo en julio del 2001 y con la que se dio a conocer y reconocer las necesidades de la población de la demarcación, b) la caravana de política social que consistió en la realización de seis foros públicos delegacionales durante los meses de agosto y septiembre del mismo año y se convocó a la población en general y a los actores sociales, líderes sociales, organizaciones sociales y civiles, ONGs, representantes de grupos, empresarios y comerciantes de grupos empresarios y comerciantes, líderes de opinión, autoridades locales, especialistas y académicos, a fin de discutir acerca de los temas priorizados en la consulta, así como las propuestas, programas y proyectos delegacionales. c) las asambleas territoriales que se realizaron en asambleas vecinales en todas y cada una de las colonias de la delegación con el objetivo de dar a conocer a los vecinos el resultado de la Consulta Ciudadana y de la Caravana de Política Social, así como el contenido de los

planes y programas que se estaba llevando a cabo por parte de la delegación y las subdelegaciones; d) la Proyección del Presupuesto consistió en el trabajo e investigación de escritorio realizado por el equipo de gobierno bajo la coordinación del Área de Participación Ciudadana con base en cifras y datos estadísticos que la delegación podría captar del presupuesto para el ejercicio fiscal 2002 que le otorgan las instancias correspondientes, e) La Programación del Presupuesto se comenzó una vez recabada la información necesaria y debidamente argumentada por parte de los habitantes de las diversas colonias en donde se hizo una especie de negociación con la gente a fin de designar los recursos. Mediante reuniones y asambleas se discutió directamente con los grupos de cada comunidad cuánto y en qué se debería de gastar el dinero del presupuesto, pero la asignación definitiva tuvo lugar por parte de las autoridades correspondientes mediante criterios establecidos con la finalidad de profundizar el diagnóstico y tener mayor certeza sobre cada una de las situaciones de la población (Luevano, 2010: 12).

Para el ejercicio fiscal 2002 la Delegación Cuauhtémoc destinó en las 43 UT alrededor de 350 millones de pesos distribuidos en los 5 rubros priorizados: seguridad pública, educación, indigencia, comercio informal y rescate a unidades habitacionales (Luevano, 2010: 12).

En cuanto a los niveles de participación en todo el proceso que abarco de julio a diciembre del 2002 se estima que participaron entre las mesas de consulta, asambleas vecinales, reuniones con líderes, alrededor de 46 mil personas que significa el 9% de la población delegacional (Luevano, 2010: 12).

La experiencia de Tlalpan en 2001 se marcó los objetivos de: diseñar mecanismos de participación ciudadana en la formulación y control del presupuesto, mejorar la eficiencia de la organización territorial la utilización del Presupuesto Participativo como herramienta de gestión, incluir a los distintos actores de la organización local que participan de la formulación e implementación del presupuesto y generar espacios para la progresiva consecución de una democracia más participativa. Para llevar a cabo el presupuesto participativo se dividió el proceso en ocho etapas y en conjunto con difusión y asesoría para la elaboración de propues-

tas. El procedimiento fue intenso y se buscó incorporar la participación de muchos actores y se puede observar en el Cuadro 2, de alguna forma rememora lo narrado por De Sousa para Brasil.

## Cuadro 2. Presupuesto Participativo en Cuauhtémoc

Para este presupuesto participativo se dividió el proceso en ocho etapas que fueron: a) Las Mesas Informativas que se instalaron en cinco zonas de la demarcación donde se invitó a los vecinos para que asistieran a los “talleres para la construcción de propuestas”, y Preparación del Material que consistió en la difusión del manual “Hacia el Presupuesto Participativo” donde se detallaron etapas y se despejaron dudas acerca de la forma de participación, uso de instrumentos y formatos para presentar las propuestas.

Estas acciones se llevaron a cabo en los meses de junio y julio del 2001; b) Asesorías Permanentes que se hicieron con los vecinos interesados en participar, c) Los Talleres para la Construcción de Propuestas en donde se instruyó a las personas en cuanto a las normas y tiempos que rigen el proceso de presupuestación y se dieron elementos técnicos e instrumentales para valorar la factibilidad de las propuestas. En estos mismos espacios se formaron “Equipos de Monitoreo del Presupuesto Participativo” con la ciudadanía; d) Los Recorridos de los Equipos de Monitoreo que fueron los formados en la etapa anterior que acompañados de funcionarios del gobierno delegacional con el propósito de conocer la situación y tener una idea más integral de Tlalpan; e) La Entrega de Propuestas se entregaron en los formatos que se proporcionaron por parte de la Delegación, en las oficinas de cada coordinación territorial. Las propuestas se tomaron por cada UT y podían ser entregadas a título personal, por organización civil o civiles o por Comité Vecinal. La recepción de las propuestas se realizó en el mes de julio y una vez que se recibieron todas las propuestas se hizo una primera evaluación de ellas para determinar cuales se podían llevar a cabo de acuerdo con las posibilidades técnicas y presupuestales y una vez seleccionadas las propuestas que cubrieron con los requerimientos se vaciaron una boleta a fin de que los ciudadanos pudieran, mediante el voto, definir las que son de mayor prioridad para su unidad territorial. f) La Votación se dio en 350 urnas distribuidas en cada una de las secciones electorales de la demarcación y solo pudieron participar los ciudadanos con credencial de elector, g) Las Asambleas Informativas que posterior a las votaciones se realizaron dieron a conocer la priorización de obras, servicios urbanos y programas de desarrollo social y se informó sobre el seguimiento para la incorporación de las propuestas en el Programa Operativo Anual (POA) hasta su aprobación final. Las asambleas se realizaron en el mes de agosto. h) Por último, La Difusión de los Resultados una vez obtenidos se publicaron en noviembre del mismo año, el gobierno delegacional valoró los mismos a fin de que la inversión y los programas cubrieran de manera equitativa.

En la evaluación se consideró el rezago de la demanda, la factibilidad técnica, los recursos, y tiempos y costos de su realización y la observancia de la normatividad. En este ejercicio se recibieron 8,234 propuestas y participaron 11,472 personas durante las votaciones en 350 urnas que recibieron el 2% de la participación de los habitantes.

Fuente: Luévano, 2010: 14.

Estos presupuestos antes mencionados no variaron muchos en sus objetivos, el tercer y cuarto ejemplo fueron los de la Delegada Clara Brugada en Iztapalapa quien presentó una convocatoria llamada: “Presupuesto Participativo 2010” Obras son Amores en tu comunidad. Decidir el presupuesto, un derecho del pueblo. La cual fue dada a conocer el 20 de mayo del 2010. Los ciudadanos de la delegación Iztapalapa, por medio del programa Presupuesto Participativo 2010, decidirán las obras públicas que requieran en sus colonias para el ejercicio fiscal del siguiente año.

Al dar a conocer la convocatoria, la Jefa Delegacional, Clara Brugada, informó que su administración contaba con 205 millones 150 mil 536 pesos que fue el 7 por ciento del presupuesto de Iztapalapa otorgado para el año 2011, y se repartieron en las 186 unidades territoriales de la demarcación. Se puso énfasis en que sería la gente la que decida qué hacer con los recursos destinados a la comunidad.

Para su ejecución contó con la ayuda del gobierno de la Ciudad de México con 43 enlaces del gobierno para darle seguimiento al programa en las colonias de la delegación; enlaces que mantuvieron que mantuvieron contacto con los 277 comités ciudadanos y con los integrantes del Consejo Ciudadano Delegacional generando un mecanismo institucional para procesar de mejor forma las decisiones vecinales<sup>6</sup> (Informe de resultados de Iztapalapa, 2009-2012: 57).

Las acciones se llevaron a cabo en el siguiente orden: 101 correspondieron al rubro general de obra pública que son; recuperación de espacios públicos, canchas deportivas, juegos infantiles, gimnasios al aire libre, banquetas, guarniciones y pavimentación, en 103 colonias se ejecutaron acciones correspondientes al rubro de seguridad pública; alarmas, instalación de luminarias, senderos seguros, adquisición de patrullas o motocicletas e instalación de alarmas, el 71 unidades habitacionales; 47 fueron para recuperación de áreas comunes y equipamiento y

---

<sup>6</sup> Para éste proceso se llevaron a cabo varios recorridos en las 285 colonias de la delegación para realizar los levantamientos técnicos de las obras y mediar entre los diferentes intereses comunitarios para alcanzar una ejecución consensuada de todos los proyectos (Informe de resultados en Iztapalapa, 2009-2012: 57).

24 para el rubro de seguridad pública. En 10 colonias no se aplicó el presupuesto participativo por falta de participación de los comités, desacuerdos comunitarios, cuestiones de carácter jurídico, aun así, la Delegación destinó el presupuesto normal de la administración (Informe de resultados de Iztapalapa, 2009-2012: 59).

Para el ejercicio fiscal 2012, el gobierno delegacional determinó otorgar a los comités ciudadanos el monto de los recursos que le corresponden del PP, para que éstos lo administraran y ejecutaran las acciones aprobadas en la consulta ciudadana efectuada en sus respectivas colonias (Informe de resultados de Iztapalapa, 2009-2012: 59). Bajo éste esquema se continuó con la interacción de los 43 funcionarios enlaces de la delegación y los comités ciudadanos, además se asignaron 14 funcionarios técnicos que supervisaron cada una de las obras de la delegación.

Sin embargo, la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal negó la autorización para que la delegación pudiera entregar dichos recursos a los comités ciudadanos con excepción de las unidades habitacionales (Informe de resultados de Iztapalapa, 2009-2012: 60). Esta acción retrasó el proceso del presupuesto participativo 2012.

Para este año, de las 112 colonias de la demarcación; 149 se ejecutaron en obra pública, 63 se ejecutaron en el rubro de seguridad pública, 56 proyectos fueron relativos a la recuperación de áreas comunes y las 72 unidades habitacionales que concluyeron sus trabajos por parte del gobierno del Distrito Federal (Informe de resultados de Iztapalapa, 2009-2012: 61).

En suma, desde 1928 la Ciudad de México ha vivido una exclusión de la ciudadanía con la creación de la Ley Orgánica del Distrito Federal y Territorios Federales, que fomentaba una participación exclusivamente corporativa y políticamente controlada, esto significaba que la relación de la ciudadanía se diera con el partido gobernante por vías no partidarias ni electorales.

Los hechos ocurridos en 1968 y 1985 son significativos para la participación ciudadana ya que en ambos casos los diferentes actores demandaron inclusión en

los temas públicos y lucharon por apropiarse de espacios, esto representaba un nuevo espíritu ciudadano. La participación colectiva fue ganando espacios institucionales que le otorgaron derechos a la ciudadanía y que desplazaban a las formas y estructuras con las que se había relacionado la ciudadanía con el partido de gobierno. Fue la construcción de la primera Ley de Participación Ciudadana en 1995 como un espacio institucional para buscar solucionar las demandas de la ciudadanía, sin embargo, la primera fue redactada por el regente del Distrito Federal y no se valoraba una verdadera participación para la ciudadanía, en la segunda Ley se pudieron integrar algunos instrumentos de participación ciudadana como; el plebiscito, el referéndum y la consulta. Es hasta la tercera Ley que se ve a la participación ciudadana como un derecho y hasta el 2011 se introduce el presupuesto participativo como una forma de participar en los asuntos de interés público.

El presupuesto participativo se introdujo en la Ciudad de México por gobiernos de izquierda antes de que se integrará a la Ley, existen cuatro experiencias; Cuauhtémoc en 2001 con el claro objetivo de consolidar procesos democráticos con la mayor participación y control de la sociedad sobre los asuntos públicos dando fin a las políticas clientelares, paternalistas y autoritarias. Éste presupuesto se llevó a cabo en cinco etapas con un proceso y lo más sobresaliente fue que primero se llevó a cabo la consulta para recabar las opiniones y después se discutió como se transformarían esas opiniones en proyectos, todas las etapas se llevaron a cabo con la participación de diferentes grupos de la ciudadanía. En la experiencia de Tlalpan en 2002 fue establecido con el objetivo de diseñar mecanismos de participación ciudadana e incluir a los distintos actores de la organización local que participan generando espacios para la democracia participativa. Para éste proceso se dividió en ocho etapas con difusión y asesoría para la elaboración de propuestas. Las dos experiencias en Iztapalapa fueron en 2011 y 2012 y se llevaron a cabo mediante convocatorias para definir los proyectos, cabe resaltar que ambas experiencias se destinó el 7 por ciento del presupuesto otorgado para la delegación Iztapalapa y coadyuvando con el gobierno de la Ciudad de México en las asambleas ciudadanas para la elaboración de los proyectos.

#### **4. Capítulo Cuarto: La participación ciudadana en los presupuestos participativos: 2011-2016. Un análisis de los factores decisivos en los resultados**

Como ya se ha mencionado, desde que surge la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal en 1995 se busca que la participación ciudadana sea un instrumento que ayude a mejorar la gobernabilidad, para 1998 con la segunda Ley de participación ciudadana se lograron incluir algunos instrumentos de participación ciudadana como el plebiscito, el referéndum y la consulta; pero es hasta la construcción de una tercera Ley de participación ciudadana en 2001 que se mira a participación ciudadana como un derecho. El presente capítulo tiene el objetivo de analizar las experiencias de los presupuestos participativos en Iztapalapa de los años 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016 en tres aspectos: 1) marco jurídico; donde se describen los cambios jurídico desde la creación de la Ley de participación ciudadana hasta el 2016, 2) las convocatorias para participar en los presupuestos con análisis para decir que es lo que ha cambiado en las convocatorias y 3) los resultados de las Consultas Ciudadanas, para analizar si el presupuesto participativo cumple lo establecido en la Ley .

##### **4.1. Marco jurídico del presupuesto participativo en el Distrito Federal**

En este apartado se describen, en forma sintética, los elementos fundamentales que permiten entender el proceso del PP. En el Artículo 83 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, que dice: el presupuesto participativo que 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. Los recursos del presupuesto participativo corresponden para el año 2011 al 3 por ciento del presupuesto anual de las Delegaciones y en el 2017 se reformó el artículo 199 quedando del 1 al 3 por ciento de los presupuestos de egresos totales anuales de las delegaciones que apruebe la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Los recursos destinados al presupuesto participativo corresponden para el año 2011 al 3 por ciento del presupuesto anual de las Delegaciones y en el 2017 se reformó el artículo 199 quedando del 1 al 3

por ciento de los presupuestos de egresos totales anuales de las delegaciones que apruebe la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (LPCDF, 2017: 80 (LPCDF, 2017: 80).

Los recursos con los que cuenta presupuesto participativo han variado del 1 al 3 por ciento del presupuesto anual de las Delegaciones. Con rubros generales a los que se destinará la aplicación de dichos recursos serán los de obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana y prevención de la inseguridad social, entre otros. En el 2011 cuando realizó las consultas en torno al Presupuesto Participativo ya se llevaban a cabo con un sustento legal que obligaba a todas las delegaciones su ejecución (LPCDF, 2017: 34).

Los rubros generales a los que se destinará la aplicación de dichos recursos en el año 2011 fueron: obras y servicios, equipamiento e infraestructura y prevención del delito, para el 2012 se separaron los rubros de equipamiento e infraestructura urbana quedando cuatro rubros. En el año 2014 se añadió el rubro en beneficio de actividades recreativas, deportivas y culturales de las colonias o pueblos del Distrito Federal (LPCDF, versión del 2014: 34). Para el año 2016 se separaron los rubros quedando en siete: obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito, actividades recreativas, actividades deportivas y actividades culturales (opiniones por delegación, Consulta Ciudadana, IEDF).

Los recursos del presupuesto participativo serán ejercidos en los capítulos 2000, 3000, 4000, 5000 y 6000 conforme a lo dispuesto en el Clasificador por Objeto del Gasto vigente<sup>7</sup>.

Los responsables del cumplimiento del PP son: El Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa que están obligados a incluir y aprobar en el Decreto anual de presupuesto de egresos: el monto total de recursos al que asciende el presupuesto participativo por delegación, que corresponde al tres por ciento del presupuesto total anual; los recursos de presupuesto participativo correspondientes a cada una de las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Dis-

---

<sup>7</sup> Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal.

trito Federal. Para tal efecto, el monto total de recursos de PP de cada una de las Delegaciones se divide entre el número de colonias y pueblos originarios que existen en las delegaciones, de modo que la asignación de recursos es igualitaria.

Para decir el proyecto ganador se elabora una consulta ciudadana y el Instituto Electoral del Distrito Federal es responsable de emitir la convocatoria. Por último las autoridades administrativas del Gobierno de la Ciudad y Jefes Delegacionales tienen la obligación de ejercerlo antes de la conclusión del año fiscal que corresponda. En los casos en que no se haya concluido y aplicado la totalidad del presupuesto participativo en el año fiscal que corresponda, la Contraloría General, la Auditoría Superior, la Secretaría de Finanzas y el Instituto Electoral, aplicarán y en su caso sancionarán en el marco de sus atribuciones lo conducente, a efecto de reducir la posibilidad de registrar el mismo hecho en los ejercicios del presupuesto participativo (LPCDF, 2017: 34).

En el artículo 84, menciona que para efectos de lo establecido en el artículo 83 y con lo dispuesto en la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente y demás normatividad aplicable, el Instituto Electoral convoca en la primera semana de abril de cada año, a la consulta ciudadana sobre Presupuesto Participativo, cuya jornada consultiva se realiza el primer domingo de septiembre del mismo año con la ayuda del Gobierno del Distrito Federal, las Delegaciones Políticas y la Asamblea Legislativa. La difusión de dicha consulta se hace de manera conjunta entre el Instituto Electoral, el Gobierno del Distrito Federal, las Delegaciones Políticas, la Asamblea Legislativa, la Contraloría General, el Tribunal Electoral y el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (LPCDF, 2017: 34).

En el artículo 93, se menciona que los Comités Ciudadanos para efectos del presupuesto participativo, pueden participar en la elaboración de diagnósticos y propuestas de desarrollo integral para la colonia, éstos resultados deben ser aprobados por la asamblea ciudadana y pueden ser tomados en cuenta en términos de los artículos 83 y 84 de la Ley para la elaboración del presupuesto en la

demarcación territorial y representar a la asamblea ciudadana en los procesos que señalan los Artículos 83 y 84 de esta Ley (LPCDF, 2017: 37).

En el artículo 199 se menciona que los recursos del PP serán independientes de los que las Delegaciones contemplen para acciones de gobierno o programas específicos de cualquier tipo que impliquen la participación de los ciudadanos en sus administración, supervisión o ejercicio (LPCDF, 2017: 80).

El artículo 200 aborda la participación de las autoridades en el PP son; el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa, los Jefes Delegacionales. El Instituto Electoral y los Comités Ciudadanos fungirán como coadyuvantes de las autoridades. Al Jefe de Gobierno le corresponde incluir en el apartado de Delegaciones del proyecto de presupuesto de egresos que de manera anual remita a la Asamblea Legislativa, los montos y rubros en que habrán de aplicarse los recursos del presupuesto participativo; vigilar, a través de las dependencias competentes, el ejercicio del presupuesto participativo; participar, en coordinación con las demás autoridades y con los Comités Ciudadanos así como con los consejos de los pueblos y su respectiva autoridad tradicional, en las consultas ciudadanas que establece el Artículo 84 de esta Ley (LPCDF, 2017: 82).

A la Asamblea Legislativa le compete según el artículo 202 aprobar de manera anual por decreto del presupuesto de egresos del D.F. Esta asignación se hace por delegación y por colonia conforme a la división geo-electoral que efectúa el IEDF. También y de igual forma participar en coordinación con las demás autoridades y comités ciudadanos, en el proceso de consultas ciudadanas, tomar en cuenta para la aprobación de los recursos, del PP los resultados de las consultas ciudadanas.

El artículo 203 de la LPCDF dice que los Jefes Delegacionales deben: incluir en los programas operativos y anteproyectos anuales de presupuestos de egresos que remitan al Jefe de Gobierno, entre el uno y el tres por ciento del total

de su presupuesto para presupuesto participativo<sup>8</sup>, indicar en que se aplicarán los recursos del presupuesto participativo. Así como permitir el acceso a toda información relacionada con la realización de obras y servicios, las cuales serán publicadas en los sitios de internet de cada delegación, y proporcionada a través de los mecanismos de información pública establecida en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Participar (LPCDF, 2017: 82).

Según lo establecido por el artículo 203 bis, las Jefaturas Delegacionales asesoran a los Comités Ciudadanos, a los Consejos de los Pueblos, a las Organizaciones Civiles y a los ciudadanos que pretendan registrar un proyecto de presupuesto participativo, para ello deberá de crear un órgano técnico colegiado integrado por el Jefe Delegacional, una secretaría técnica designada por la Jefatura Delegacional, los titulares de las unidades administrativas de nivel inmediato inferior a la jefatura delegacional. El personal de la delegación no podrá superar a cinco integrantes, a su vez se deben integrar tres ciudadanos integrantes de la mesa directiva del Consejo Ciudadano Delegacional y dos especialistas provenientes de instituciones académicas de reconocido prestigio. Los especialistas, podrán seleccionarse en función de las temáticas de los proyectos (LPCDF, 2017: 83).

El órgano técnico deberá realizar un estudio de viabilidad y factibilidad del proyecto o proyectos de acuerdo a las necesidades o problemas a resolver, su costo, tiempo de ejecución y la posible afectación temporal que de él se desprenda, en concordancia con el Programa General y los Programas Parciales de Desarrollo de la Ciudad de México (LPCDF, 2017: 81).

El Instituto Electoral del Distrito Federal tiene las atribuciones de: educar, asesorar, capacitar y evaluar a los integrantes de los comités ciudadanos en lo referido a PP como lo menciona el artículo 204, Además de coordinar a las autoridades y Comités para la realización de las consultas ciudadanas., en conjunto con

---

<sup>8</sup> Los Jefes Delegacionales indicarán el monto de recursos que se destinará a cada una de las colonias que conforman la demarcación de acuerdo con la división que realice el Instituto Electoral, de modo que su suma ascienda a los porcentajes La distribución de recursos entre las colonias tendrá que ser proporcional según los criterios establecidos en esta Ley, no pudiendo ser excluida colonia alguna (LPCDF, 2017: 81).

los Comités Ciudadanos, serán encargados de validar los resultados de las consultas ciudadanas y serán publicados en cada momento.

Para finalizar, desde la introducción del presupuesto participativo en 2011 se reformaron distintos artículos de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal para su funcionalidad. Los artículos en los que se introdujo el PP fueron 82, 83, 84, 85, 199, 200, 201, 202, 203, 204.

Para efectos de participación ciudadana es de importancia el artículo 93 donde menciona a los Comités Ciudadanos para participar en la elaboración de diagnóstico y propuesta de desarrollo integral para la colonia, pero dicha propuesta debe de ser aprobada en asamblea ciudadana. Las jefaturas delegacionales asesoran a los Comités Ciudadanos, a los Consejos de los Pueblos, a las Organizaciones Civiles y a los ciudadanos que pretendan registrar un proyecto, el órgano técnico deberá realizar un estudio de viabilidad y factibilidad del proyecto o proyectos de acuerdo a las necesidades o problemas a resolver, su costo, tiempo de ejecución y la posible afectación temporal que de él se desprenda.

En el artículo 200 menciona a las autoridades en el PP que son; el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa, los Jefes Delegacionales. El Instituto Electoral y los Comités Ciudadanos fungirán como coadyuvantes de las autoridades.

#### **4.2. Análisis de las convocatorias de los presupuestos participativos 2011-2016**

Como ya se mencionó antes, el PP se define mediante una consulta ciudadana anual en donde se emiten las opiniones acerca de los proyectos a los que se destinará el recurso. Esta consulta se extiende a toda la ciudadanía del Distrito Federal mediante la convocatoria en donde se exponen los términos y las fechas para participar. En este apartado se analiza desde la primera convocatoria emitida en el 2011 hasta la del 2016 para conocer como se ha modificado y de qué forma ha influido en los resultados de la Consulta.

La primer convocatoria emitida en el 2011 fue por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para participar en el presupuesto participativo correspondiente

al ejercicio fiscal 2012, los rubros fueron; equipamiento, infraestructura y prevención del delito.

El mecanismo que se utilizó para la selección de los proyectos prioritarios fueron determinados por cada uno de los Consejos Ciudadanos Delegacionales los cuales consideraron dos aspectos: los consejos debían convocar a los todos los integrantes de los respectivos comités o consejos y los Consejos Ciudadanos Delegaciones debían seleccionar un proyecto que cumpla con los requisitos. Los requisitos para presentar proyectos fueron; que estuvieran vinculados con algún rubro específico (obras y servicios, equipamiento e infraestructura y prevención del delito), presentar un costo aproximado del proyecto, la población aproximada que sería beneficiada y proponer la ubicación exacta (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2011: 39)

En ese año las áreas técnicas de las Delegaciones fueron las encargadas de proporcionar información y apoyo técnico a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, así como a la ciudadanía.

Según la convocatoria las Jefaturas Delegacionales determinan los proyectos específicos en coordinación con los respectivos Consejos Ciudadanos Delegacionales mediante un sorteo aleatorio para tales efectos (ALDF, 2011: 39).

El 15 de agosto del 2012 se publicó la convocatoria dirigida a la ciudadanía para participar en la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo 2012, que se realizó en noviembre del mismo año. Fue la primera convocatoria que utilizó el uso del Sistema Electrónico por Internet, como mecanismo adicional el cual se llevó a cabo en dos fases para recabar las opiniones de la consulta en materia de presupuesto participativo (IEDF, 2012: 167).

Para éste año los rubros se separaron en cuatro: obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana y prevención del delito. Para dar cumplimiento a lo señalado en la Convocatoria, se instruyó a las Direcciones Distritales del Instituto Electoral del Distrito Federal, establecer comunicación con las Jefaturas Delegacionales a efecto de que, entre otros, se trataran los asuntos siguientes: Solicitar

los nombres y cargos de los funcionarios que proporcionarían la asesoría y el apoyo técnico a los Comités Ciudadanos, Consejos de los Pueblos, en su caso, a las Mesas Directivas Delegacionales o a la ciudadanía que lo requiera para la elaboración de los proyectos específicos; Solicitar los nombres y cargos de los funcionarios que emitirían la opinión sobre la viabilidad física, técnica, financiera y legal de los proyectos específicos; Solicitar la designación del funcionario que sería el enlace para facilitar los espacios físicos y el apoyo logístico para la realización de la Consulta; Recibir la relación de todos los proyectos específicos opinados, la cual fue publicada en los estrados de las Direcciones Distritales cabeceras de Delegación (IEDF, 2012: 167).

En este año se añade un catálogo de opciones a partir del cual se decidieron las acciones prioritarias de atención para cada colonia o pueblo originario con base en los rubros genéricos (IEDF, 2012: 1).

De acuerdo a la convocatoria el presupuesto participativo para el año 2013 representa el 3% del presupuesto asignado a cada Delegación, y se distribuirá de manera igualitaria entre las colonias y pueblos originarios (pueblo) que conforman la demarcación territorial y se ejercerá de conformidad con los proyectos específicos que sean opinados mayoritariamente por los ciudadanos de cada colonia o pueblo, los rubros fueron los mismos que el año pasado.

Se agrega el Catálogo de las Colonias y Pueblos Originarios, integrado por el Instituto Electoral, se consultó en la dirección de internet, en los estrados de las 40 Direcciones Distritales del Instituto Electoral, así como en las oficinas centrales.

En ésta convocatoria se especificó de qué forma pudo participar la ciudadanía del Distrito Federal: presentando los proyectos específicos y emitiendo su opinión para definir el proyecto en el que se aplicó el presupuesto participativo (IEDF, 2012: 2).

El formato para la presentación de los proyectos específicos estuvo a disposición de la ciudadanía en general, en las 40 Direcciones Distritales y en la dirección electrónica. La Jefatura Delegacional respectiva recibió los proyectos y al

día siguiente de su recepción a efecto de los responsables asignados por la Delegación emitieron la opinión sobre la viabilidad física, técnica, financiera y legal que le corresponda.

La recepción de opiniones de la Consulta Ciudadana se lleva a cabo a través de dos mecanismos: el Sistema Electrónico por Internet, el cual permitirá a los ciudadanos de cada una de las colonias o pueblos emitir su opinión desde cualquier computadora o dispositivo con acceso a dicha red, sin importar el lugar donde se encuentre el ciudadano, por medio de papeletas en una Mesa Receptora de Opinión<sup>9</sup> (MRO), cuyo domicilio se ubicará dentro del ámbito geográfico de cada colonia o pueblo del Distrito Federal (IEDF, 2013: 3).

Además, La dirección del Sistema Electrónico por Internet en el cual los ciudadanos del Distrito Federal pudieron emitir su opinión sobre el proyecto que consideraron prioritario para su colonia o pueblo, se difundió ampliamente con anterioridad a la Consulta, también se accedió a la misma, a través del sitio de internet institucional.

La forma en que se fueron aplicados los recursos en materia de presupuesto participativo según la convocatoria, fue mediante la ejecución de los proyectos específicos que defina la ciudadanía como resultado de la Consulta Ciudadana.

Para el año 2014 la convocatoria fue publicada en los mismos términos, pero añadiendo a los rubros, los que promuevan actividades recreativas, deportivas y

---

<sup>9</sup> Para este año, el listado de lugares públicos en los que se instalarán las MRO se difundieron en, por lo menos, un lugar de mayor afluencia ciudadana de cada colonia y pueblo, a más tardar el 27 de octubre de 2012, así como en los sitios institucionales de Internet del Instituto Electoral y de las autoridades en materia de presupuesto participativo (Jefatura de Gobierno, Jefaturas Delegacionales y Asamblea Legislativa del Distrito Federal). Es importante mencionar que tanto en la ley de Participación Ciudadana como en la convocatoria se reiteran las atribuciones de los diferentes organismos en materia de PP como; El Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales de cada demarcación territorial y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, que coadyuvan y facilitaron los espacios necesarios en los que se instalaron las MRO y brindaron los apoyos necesarios para la logística y difusión de la Consulta Ciudadana. Las MRO están conformadas por 2 responsables el Instituto Electoral, a través de las Direcciones Distritales designa a las personas que apoyan el desarrollo de la Consulta Ciudadana como responsables.

culturales. Las características para elaborar los proyectos se publicaron en la página de IEDF (IEDF, 2014: 1).

Para la determinación de las colonias y pueblos originarios se tomó como base el Catálogo de Colonias y Pueblos Originarios 2013 del Marco Geográfico de Participación Ciudadana 2013 aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal mediante acuerdo ACU-33-14 emitido el 14 de agosto de 2014, mismo que se consultó en la Convocatoria en la página de Internet del Instituto Electoral del Distrito Federal, así como en las 40 Direcciones Distritales (ALDF, 2014: 2)).

En este año se añadió un formato para la elaboración de los proyectos que estuvo disponible en la página de Internet, y en las 40 Direcciones Distritales, a partir de la publicación de la Convocatoria (ALDF, 2014: 5).

En el 2015 la convocatoria no cambia a la del año anterior, para el año 2016 lo único que se modificó fueron los rubros; separados en siete; obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito, actividades recreativas, actividades deportivas y actividades culturales.

Parte del proceso del PP se define la convocatoria anual para que participen los habitantes del Distrito Federal en la consulta ciudadana para determinar los proyectos a los que las autoridades delegacionales aplicarán los recursos del presupuesto participativo, en encargado de emitir dicha convocatoria es el IEDF en excepción del primer año donde la emitió la ALDF, los rubros en los que se puede definir proyectos han sido: en 2011; equipamiento, infraestructura y prevención del delito, 2012 y 2013; obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana y prevención del delito, en 2014 se añadieron los que promuevan actividades recreativas, deportivas y culturales y en 2015 y 2016 lo único que se modificó fueron los rubros; separados en siete; obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito, actividades recreativas, actividades deportivas y actividades culturales.

En todos los casos las Jefaturas Delegacionales determinan los proyectos específicos en coordinación con los respectivos Consejos Ciudadanos Delegacionales y desde el 2012 se establece un catálogo de opciones a partir del cual se deciden las acciones prioritarias de atención para cada colonia o pueblo originario con base en los rubros genéricos.

Las convocatorias que en su mayoría están divididas en siete o nueve apartados se enfocan más en la elaboración y desarrollo de la consulta que en la elaboración, discusión y definición de los proyectos dejando el mecanismo o mecanismos para la selección de los proyectos prioritarios determinados por cada uno de los Consejos Ciudadanos Delegacionales considerando dos aspectos: los consejos deben convocar a todos los integrantes de los respectivos comités o consejos y los Consejos Ciudadanos Delegaciones deben seleccionar un proyecto que cumpla con los requisitos, así como las áreas técnicas de las delegaciones que son las encargadas de proporcionar información y apoyo técnico a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, así como a la ciudadanía.

#### **4.3. Análisis de los resultados de la Consulta ciudadana para el presupuesto participativo en Iztapalapa**

En el portal del Instituto Electoral del Distrito Federal, apartado del informe comparativo de las Consultas Ciudadanas están los resultados de cada año del Presupuesto Participativo Correspondiente a los Ejercicio Fiscales, que se ha realizado del 2011 al 2016 en la delegación Iztapalapa para los que se aplicarán los Recursos.

Iztapalapa se localiza en el centro oriente de la Ciudad de México y abarca una superficie geo electoral de 114.0 kilómetros cuadrados dividido en cinco distritos con una lista nominal de 1, 428,663 (Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía [INEGI], 2017: lista nominal del Distrito Federal. Corte estadístico al 12 de mayo del 2017).

GRAFICA 1 Opiniones registradas en las Consultas Ciudadanas para el Presupuesto Participativo en Iztapalapa del año 2011 al 2016.



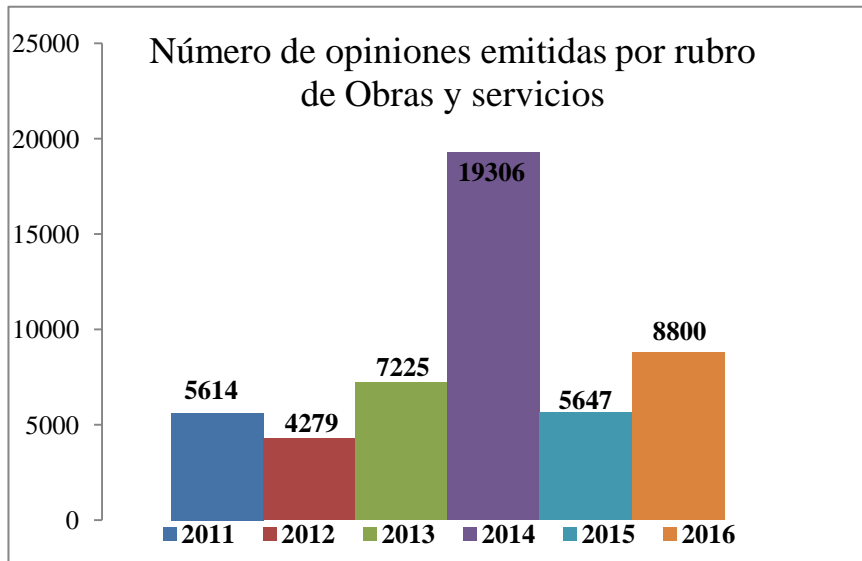
Fuente: Elaboración propia con base a los datos del IEDF, 2017

En la gráfica se puede observar que las opiniones en los años 2011 al 2013 se encuentran entre las 25,000 y 30,000 con un aumento de 7,058 opiniones.

El número más alto en la Delegación se registró en el año 2014 con un incremento de 182,644 opiniones, para el año 2015 se vuelve a establecer la cifra, quedando en 30,300 opiniones y nuevamente en 2016 se incrementa a 75,764 con un aumento de 45,464 opiniones.

Es ésta gráfica se observa que del año 2011 al 2016 una participación en la Consulta Ciudadana que no ha rebasado el 5.3 % de opiniones totales emitidas por año, en excepción del 2014 donde llegó a un 15% de la lista nominal, demostrando la baja participación de los ciudadanos de Iztapalapa al ejercer su derecho a opinar.

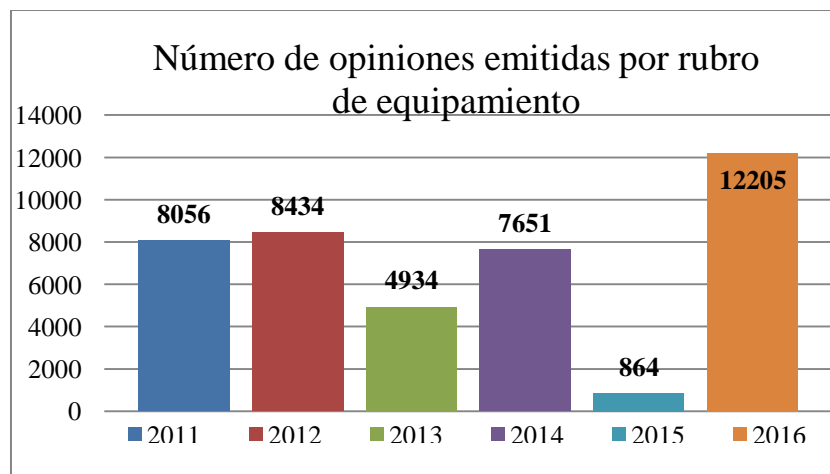
GRÁFICA 2: Número de opiniones emitidas por rubro de obras y servicios en la Delegación Iztapalapa.



Fuente: Elaboración propia con base a los datos del IEDF, 2017

En la gráfica 2 se muestra las opiniones emitidas desde el 2011 hasta el 2016 en el rubro de obras y servicios; en el año 2011 representó el 21.7 % de las opiniones totales de ese mismo año; en el 2012 las 4279 opiniones representaron el 18.9 % de total de la consulta; para el año 2013 las 7225 opiniones fueron el 24 % del total y en el 2014 de un total de 214,286 opiniones, el rubro de obras y servicios representó el 9 %, en los siguientes años las opiniones en este rubro representaron para el 2015 el 18 % y para el 2016 el 11%.

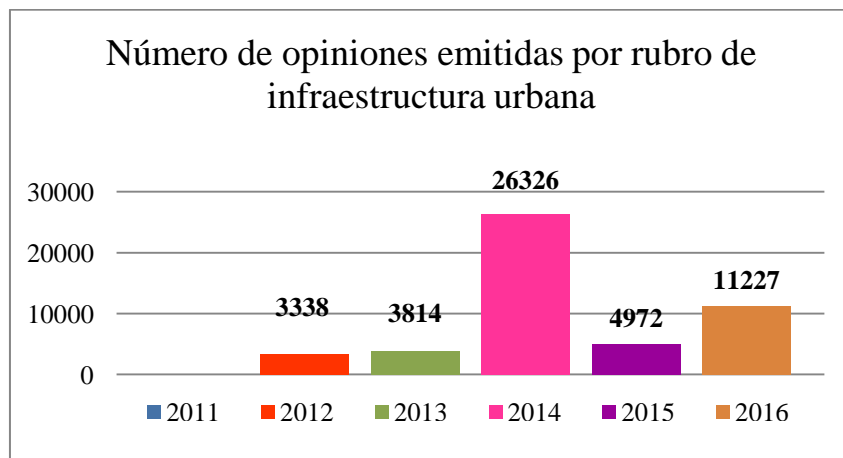
GRÁFICA 3: Número de opiniones emitidas por rubro de equipamiento en la Delegación Iztapalapa.



Fuente: Elaboración propia con base a los datos del IEDF, 2011

En la gráfica 3 se observa que las opiniones emitidas para el rubro de equipamiento correspondieron al 31.2 % para el año 2011 son 8056 opiniones, 37.3 % para el 2012, 16.6 % en el 2013; 3.5 % para el 2014; en el 2015 el 2.8 % con 864 opiniones y por último en el año 2016 un porcentaje de 16.1 % con 12,205 opiniones.

GRÁFICA 4: Número de opiniones por rubro de infraestructura urbana en la Delegación Iztapalapa.

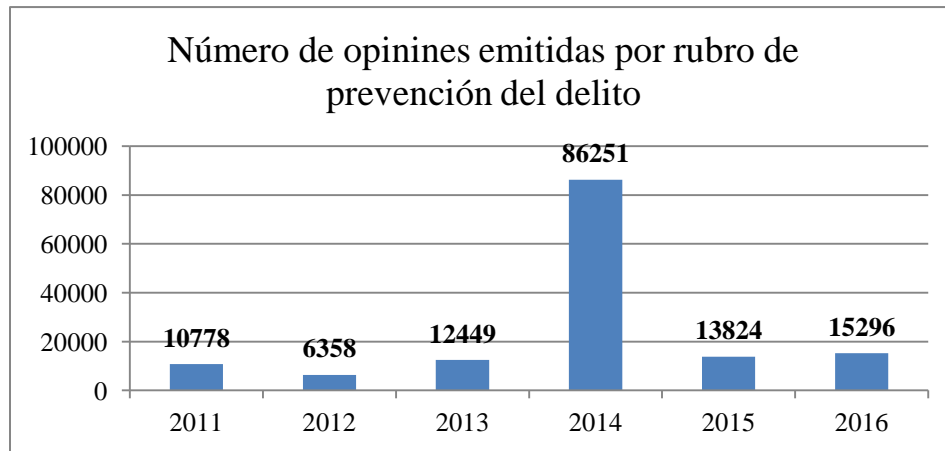


Fuente: Elaboración propia con base a los datos del IEDF, 2017

En la gráfica número 4 se observan las opiniones emitidas en el rubro de infraestructura urbana desde el año 2012<sup>10</sup> de 3338, cabe destacar que en la convocatoria del mismo año no aparece tal rubro. Para el año siguiente se registra un número de 3814 que representó el 12.8 % del total de las opiniones emitidas el mismo año, en el 2014 en número fue de 26326 que representó el 12.2 % de las opiniones, para el 2015 se contabilizaron 4972 que fueron el 16.4 % del mismo año y para el 2016 con 11227 representó el 14.8 %.

<sup>10</sup> En el año 2011 no aparece el rubro de infraestructura urbana. Es hasta el 2013 donde aparece en la convocatoria tal rubro.

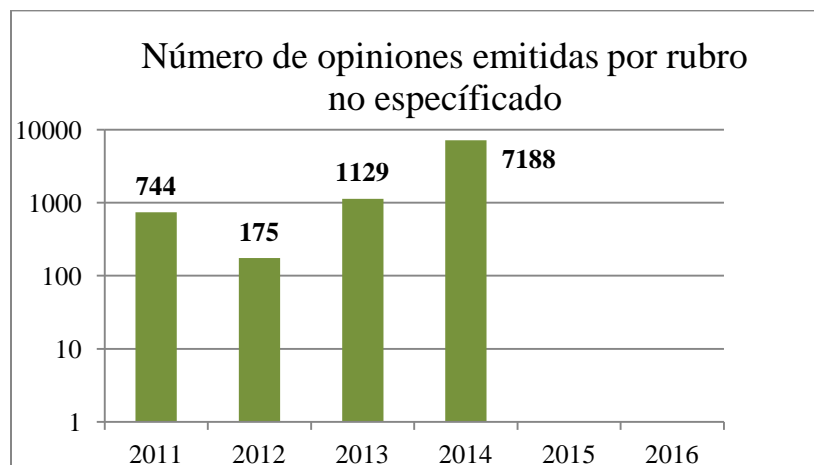
GRÁFICA 5: Número de opiniones emitidas por rubro de prevención del delito en la Delegación Iztapalapa.



Fuente: Elaboración propia con base a los datos del IEDF, 2017

En la gráfica 5 se muestra que en el 2011 hubo 10,778 de opiniones que representaron el 39 % del total de ese mismo año, para el 2012 con 6,358 tuvieron el 28.1 %, en 2013 12,449 opiniones representaron el 41 %, en el año 2014 se elevó la cifra a 86,251 opiniones que representaron el 40 % de la opiniones de ese año, para el 2015 el número disminuyó a 13,824 que expresaron el 45.6 % y para el año 2016 la cifra fue de 15,296 con un porcentaje del 20 %.

GRÁFICA 6: Número de opiniones emitidas por rubro no especificado en la Delegación Iztapalapa en los años 2011, 2012, 2013, 2014.

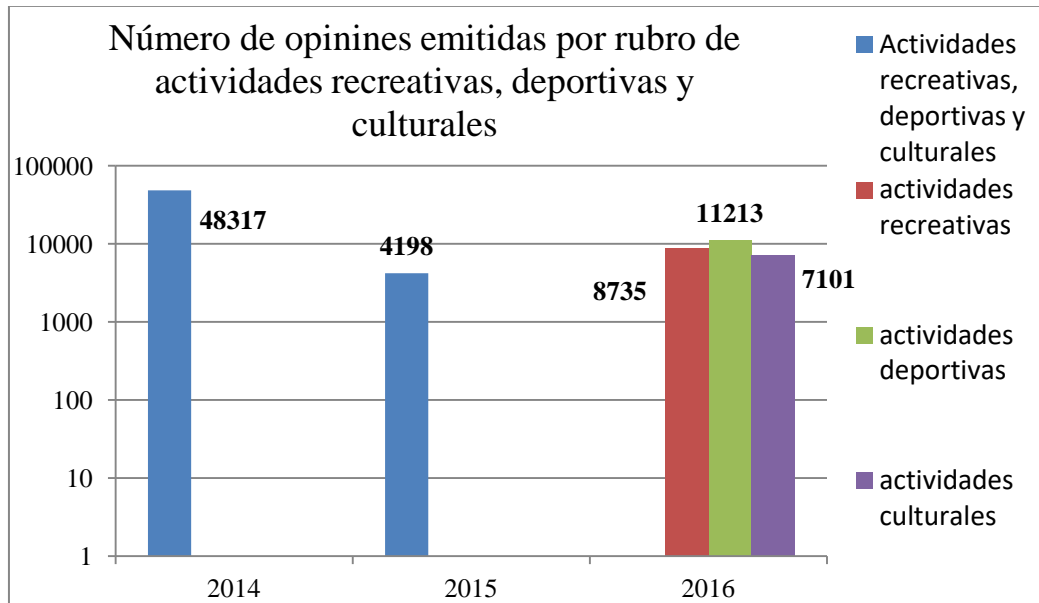


Fuente: Elaboración propia con base a los datos del IEDF, 2017

Las opiniones que no pertenecían a los rubros: de prevención del delito, infraestructura urbana, obra y servicios o equipamiento se etiquetaban como rubro no especificado, en la gráfica número 6 se observa que en 2011 tenían un número

ro de 744 opiniones que representaron el 2.8 %, para el siguiente año se emitieron 175 opiniones que fueron solo el .77 % del total de ese mismo año; para el 2013 se incrementó a 1,129 con el 3.8 % del total y para el 2014 ascendió a 7,188 que representaron el 3.3 %. <sup>11</sup>En los siguientes dos años éste rubro se eliminó y se añadieron tres rubros más donde se especificaban el tipo de proyectos en actividades recreativas, deportivas y culturales.

GRÁFICA 7: Número de opiniones emitidas por rubro de actividades recreativas, deportivas y culturales en la Delegación Iztapalapa en los años 2011 al 2016.



Fuente: Elaboración propia con base a los datos del IEDF, 2017.

Los rubros de actividades recreativas, deportivas y culturales no se contemplaban en los años 2011, 2012 y 2013; es hasta el 2014 que con un número de 48,317 representó el 22.5 % del total de las opiniones de ese mismo año, para el 2015 se emitieron 4,198 que representaron el 13.8 % y para el año 2016 estos rubros fueron separados en 8,735 para actividades recreativas, 11,213 opiniones para actividades deportivas y 7,101 para actividades culturales que en suma representaron el 35.7 % del total de las opiniones.

<sup>11</sup> Proyectos que se presentaron en este rubro fueron de índole recreativo y deportivo, para el año 2014 aparece el rubro de actividades recreativas, deportivas y culturales y en el 2015 desaparece éste rubro como tal.

En suma, para Iztapalapa los resultados de la Consulta Ciudadana para el PP fueron del 2 % para el 2011, 1.8 % para el 2012; del 2% en el 2013, y un ascenso extraordinario en el 2014 con un 15%, que se redujo al 2.1 % en el 2015; por ultimo 5.3% para el 2016.

La participación ciudadana en la Consulta para el presupuesto participativo no ha rebasado el 5.3 % en excepción del 2014 donde llegó a un 15% de la lista nominal, muestra la baja participación es esta Delegación en la consulta ciudadana, También se observa que en los rubros de obras y servicios, infraestructura, equipamiento urbano y prevención del delito son de los rubros más opinados, en comparación de los que benefician a las actividades recreativas, deportivas y culturales desde el supuesto que este presupuesto es ciudadano no de la delegación.

## Conclusiones

1. Este trabajo se enfocó en saber si lo establecido por la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y el Presupuesto Participativo se cumple con la Consulta Ciudadana para ejercer los recursos asignados en el marco de éste instrumento. El resultado encontrado permite decir que si bien la Consulta Ciudadana cumple con la Ley, y pretende que los ciudadanos participen en ella, la realidad es que sucede pero en un porcentaje muy pequeño, y por tanto tal participación está alejada del propósito de la Ley. Y si lo relacionamos con la propuesta de participación ciudadana que se tomó para este trabajo (un conjunto de acciones ciudadanas cuyo propósito es aumentar la injerencia de la ciudadanía en el control en y direccionamiento de los recursos del Estado, teniendo incidencia en las instituciones gubernamentales que lo administran), se corrobora que el ejercicio de presupuesto participativo es una propuesta desde el gobierno que no ha logrado legitimarse en el ámbito de los ciudadanos de la ciudad.

Y se podría aventurar la hipótesis de que esos pocos serían los gladiadores que cita Merino como actores fundamentales de la política, sin embargo, al estar tan lejos de las situaciones decisorias, la hipótesis no es sostenible.

Se puede decir que en el caso de la Delegación Iztapalapa, no se cumple lo establecido por la Ley con relación a mejorar la gobernanza, porque solo es una parte poco representativa de los ciudadanos que intervienen en los actos del gobierno que ayudan a contribuir en la solución de problemas de interés general, y porque los proyectos elegidos no inciden en la estructura de decisiones de las Delegaciones. Se hace entonces presente la sugerencia de Arellano que establece la distancia entre la propuesta normativa y su ejecución como el reto a resolver por la gobernanza

Los bajos índices de participación son resultado de forma en que es convocada la ciudadanía a participar; la práctica política institucionalizada como lo es la participación ciudadana en el presupuesto participativo se observa aun rígida desde la publicación de la convocatoria, lo establecido por la Ley y el procedimiento,

dejando a la ciudadanía limitada para participar, sometiéndola a una opinión como lo es la consulta ciudadana.

2. La baja participación en las consultas de los años 2011 al 2016 podrían ser equivalente a los primeros casos en Porto Alegre, Brasil donde surgieron también muchos inconvenientes, tales como la apatía en las convocatorias, la desconfianza que tienen los ciudadanos en sus funcionarios (autoridades, comités vecinales, o de los pueblos) y el descredito sobre el tema de participación ante la ausencia de resultados concretos, como lo menciona Kunrath. Sin embargo, en el caso de estudio la participación se ha mantenido muy abajo (con excepción del 2014) y en Porto Alegre fue creciendo y llegó a ser considerado como una de las mejores prácticas por el programa de Gestión Urbana de la ONU. Entonces, el presupuesto participativo de la Ciudad de México es un intento de que los habitantes de la ciudad participen, y también es un intento el que lo hagan en asuntos relevantes del gobierno y en la toma de decisiones, está todavía pendiente la tarea.

3. En cuanto al análisis del tipo, características y dimensiones de la ciudadanía, el trabajo recoge las elaboraciones teóricas de distintos autores, y se puede mirar que la propuesta de una ciudadanía activa (rescata la pluralidad que existe en los países democráticos con el fin de conservar su particularidad, una ciudadanía transnacional y multicultural) para el caso del Presupuesto Participativo estaría todavía lejos de su realización, sin embargo los ciudadanos que acuden a ese procesos podrían ser la simiente para que se haga realidad en ese espacio.

4. Otro de los resultados encontrados en el estudio fue que la relación entre ciudadanía y Gobierno en el Distrito Federal, que desde 1928 se fue excluyendo la participación dejando una manera clientelar o de tipo corporativa en la relación que existía entre ambos para satisfacer sus intereses como lo menciona Vázquez, cambió con la democratización de la Ciudad de México, y ha permitido a la ciudadanía ver sus necesidades cumplidas sin participar en la Ley, ya que representantes y representados tienen formas no reglamentadas no institucionalizadas para participar. Para la Ciudad de México, los hechos ocurridos

a partir de 1968 hasta 1997 tuvieron el objetivo de demandar espacios abiertos de verdadera participación con una crítica al Estado por un verdadero carácter político y democrático. La primer Ley de participación del Distrito Federal fue uno de las materializaciones de las demandas por parte de la ciudadanía y fue el momento en el que comenzó a institucionalizarse la participación, ante la necesidad de crear formas de relación cualitativamente mejores entre representantes y representados no solo a través del voto, desde el régimen de democracia representativa que genere compromisos institucionales, sino con el fin de crear un clima de trabajo el que exista una verdadera deliberación pública, la integración social y el respeto por el pluralismo.

5. En el caso de estudio como en Brasil, las fuerzas políticas de izquierda que llegaron al poder promovieron una propuesta de participación ciudadana en la construcción del presupuesto público con el fin de introducir mecanismos que transfieran responsabilidades y poder a los ciudadanos y organizaciones civiles. Este mecanismo se lleva a cabo en ambos países mediante una metodología de orientación y de discusión presupuestaria con estructura horizontal y procesos comunitarios entre los diferentes actores con autonomía en relación al Gobierno Municipal. Sin embargo el alcance en cuanto a número de participantes como de montos y ámbitos de incidencia es diferente; para el caso de estudio la población no incide en la toma de decisiones y está lejos de los ámbitos donde se hace.

6. La participación ciudadana y el presupuesto participativo son conceptos que nacieron primordialmente como ideales de una democracia participativa implementados en democracias representativas, que intentan modificar las relaciones entre los gobiernos y demás actores involucrados como los ciudadanos en el orden local. Mediante el supuesto que las democracias directas son imposibles de efectuarse en la actualidad (Merino, 1997 y Ramírez 2013) se crea las democracias representativas y estos conceptos terminan siendo instrumentos que más allá de cambiar el tipo de democracia, han buscado formas e instrumentos que involucren a otros actores más que al representante. Se considera que el ejercicio de presupuesto participativo según el artículo 83 de la Ley, responde a la necesidad guber-

namental de contar con un apoyo participativo de los grupos sociales (población objeto) para aumentar la eficiencia de los recursos disponibles, planteándose en este caso como una estrategia impulsada “desde arriba” como nos dice Lucía Álvarez (1997). Desde la perspectiva de Ramírez Sáiz (2013), es la participación ciudadana institucionalizada que está creada por el Estado de acuerdo con el marco legal y político, la cual se encuentra regida y reglamentada por el gobierno.

7. Desde concepto de gobernanza, la participación ciudadana en el presupuesto participativo es un intento de ajustarse a lo que las sociedades han venido exigiendo en los últimos cincuenta años en México, más inclusión en las decisiones públicas desde el gobierno con la participación de la sociedad en las acciones gubernamentales, a fin de que éstas no entraran en decadencia, alcanzando sus metas en los campos económico y social. Si la democracia representativa genera mecanismos que le permitan estrechar verdaderamente su relación con la ciudadanía, donde además de que los ciudadanos elijan a sus representantes, se fomente la democracia como participación (como acceso) a los recursos del Estado, teniendo más de un medio para participar y comunicación permanente entre Gobierno y ciudadanía, involucraría más a la ciudadanía a participar, o es necesario delegar las deliberaciones y acciones por parte de los gobiernos a la ciudadanía y agentes económicos y sociales independientes que no estén apegados a lógicas políticas para una verdadera participación ciudadana.

## Bibliografía

- Álvarez, L. (1997). El proceso participativo y la apropiación del espacio público en el Distrito Federal. En Álvarez, L. (Coord.). *Participación y Democracia en la Ciudad de México* (pp. 131-149), México, La Jornada Ediciones. Centro de Investigaciones Disciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM.
- Amezcuca, C. Luque, J. y Urbano J. (2013) *Política en movimiento: Estado, ciudadanía, exilio y migración en América*. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias. Universidad Autónoma de México. México. Editorial Díaz Santos.
- Arditi, B, (2003) El segundo circuito de la política. Una propuesta para el financiamiento público de organizaciones sociales. En Silvia Bolos (Coord.) *Participación y Espacio Público*, México, Universidad de la Ciudad de México, pp. 70-90.
- Arellano, D. (2014) *¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional*. Cuaderno de Gobierno y Administración Pública. Vol. 1, Núm. 2. México. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (2011). Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Distrito Federal, México.
- \_\_\_\_\_. (2014). Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Distrito Federal, México.
- \_\_\_\_\_. (2016). Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Distrito Federal, México.
- \_\_\_\_\_. (2017). Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Distrito Federal, México.
- \_\_\_\_\_. (2011). IConvocatoria para la Consulta Ciudadana en materia de Presupuesto Participativo 201. México D. F.
- Bolos, S. (Coord.), (2003). *Participación y Espacio Público*. Difusión Cultural y Extensión Universitaria. México D.F. Universidad de la Ciudad de México.
- Cabannes, I. (2004). ONU-HABITAT ¿Qué es y cómo se hace el presupuesto participativo?, 72 preguntas frecuentes sobre Presupuestos Participativos

- Municipales, II Encuentro Internacional del presupuesto participativo: Desafíos para una gestión local democrática. ONU-HABITAT. Recuperado de: <http://www.onuhabitat.org/inicio>, fecha de consulta: 30 de Abril del 2016.
- Campbell, T. (2003). *La revolución silenciosa. El acceso de la participación política y de la ciudades líderes con la descentralización en América Latina.* Pittsboruh, USA. Universidad de Pittsboruh.
- Cunill, G. N. (1991) *Participación Ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*, Caracas, Venezuela: CLAD
- Dahl, R., (1985). A preface to Economic Democracy. EUA Cambridge Polity press.
- De Sousa Santos, B. (1998). *Presupuestacion participativa hacia una democracia redistributiva.* Recuperado de: [http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Presupuestacion%20Participativa\\_Ruralter.pdf](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Presupuestacion%20Participativa_Ruralter.pdf).
- De Sousa Santos, B. (2004) *Presupuesto participativo en Porto Alegre: para una democracia redistributiva.* En Bonaventura de Sousa santos (coord.). *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa.* Rio de Janeiro. FCE.
- EIPP (2014): *II Encuentro Ibérico de Presupuestos Participativos (2014).* Recuperado de <http://www.encuentroiberico.com/archivo-del-ii-encuentro-iberico>, consultado 27 junio 2017.
- 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.* Dossier: Ciudad de México. Andamios (n.1)
- Flores, A. (2010). *Participación Ciudadana y Democracia Participativa: Buscando Alternativas para la Medición del Empoderamiento Ciudadano en México.* Tesis de maestría no publicada. México. UNAM.
- Font, J. (Coord.), (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.
- Kymlicka, W., (2003). *La Política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía.* Barcelona, Paidós.

Francés, F. y Carrillo, A., (2008) Guía metodológica de los Presupuestos Participativos. ONU-HABITAT. Recuperado de: [www.presupuestosparticipativos.com](http://www.presupuestosparticipativos.com), fecha de consulta: 28 de Abril del 2016. Instituto Electoral del Distrito Federal (2017). Resultados de la Consulta, recuperado de: <http://portal.iedf.org.mx/consultasciudadanas/delegacion.php?del=7>, fecha de consulta: 17 de diciembre de 2016.

---

\_\_\_\_\_ (2012). Convocatoria para participar en la Consulta Ciudadana para definir las acciones prioritarias de atención en las colonias y pueblos originarios, con los recursos del presupuesto participativo correspondientes al año 2012. México D. F.

---

\_\_\_\_\_ (2013). Convocatoria para participar en la Consulta Ciudadana para el presupuesto participativo 2014, en la que serán definidos los proyectos específicos de las colonias y pueblos originarios en los que se divide el territorio del Distrito Federal. México D. F.

---

\_\_\_\_\_ (2014). Convocatoria para participar en la Consulta Ciudadana para el presupuesto participativo 2015, en la que serán definidos los proyectos específicos de las colonias y pueblos originarios en los que se divide el territorio del Distrito Federal. México D. F.

---

\_\_\_\_\_ (2015). Convocatoria para participar en la Consulta Ciudadana para el presupuesto participativo 2016, en la que serán definidos los proyectos específicos de las colonias y pueblos originarios en los que se divide el territorio del Distrito Federal. México D. F.

---

\_\_\_\_\_ (2016). Convocatoria para participar en la Consulta Ciudadana para el presupuesto participativo 2017, en la que serán definidos los proyectos específicos de las colonias y pueblos originarios en los que se divide el territorio del Distrito Federal. México D. F.

- 
- (2012). Informe Ejecutivo de la Consulta Ciudadana. México. Recuperado de: <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/inf/2012/INF-021-12.pdf>. Fecha de consulta: Junio de 2016.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (2017) lista nominal del Distrito Federal. Corte estadístico al 12 de mayo de 2017. Recuperado de: <http://www.inegi.org.mx>, fecha de consulta junio de 2017.
- Kunrath, M. y Sacco, F. (2003) El presupuesto participativo en Brasil: un abordaje crítico sobre la experiencia de Porto Alegre, RS. En Ganuza, y Álvarez C. *Democracia y presupuesto participativos*, Barcelona, Icaria.
- Luévano, A., (2010). "El presupuesto participativo en la Ciudad de México", en *Construyendo Ciudadanía y Poder Local*. México, DF. Copevi.
- Luque, J. (2002). *Los caminos de la ciudadanía. Del modelo nacional al modelo posnacional. El caso de los inmigrantes peruanos en Santiago de Chile*. Tesis de maestría no publicada. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Ciudad de México.
- Marshall, T. H. (1977). Ciudadanía y clase social, Madrid, Alianza. (13-82)
- Merino. M. (1995). La Participación Ciudadana en la Democracia. *Cuadernos de divulgación de la Cultura Democrática. Núm. 4*. México. Instituto Federal Electoral.
- Montecinos, E. (2012). Democracia y presupuesto participativo. La mutación del presupuesto participativo fuera de Brasil. En *Reforma y democracia* (53). Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533685003>. Fecha de consulta 23 de julio del 2017.
- Olvera, A. (2008). *Ciudadanía y Democracia* (pp.56). Instituto Federal Electoral. México, D.F.
- Padierna, M. P. (2012). *Educarse ciudadanas en los movimientos sociales: las mujeres zapatistas*. Programa de Análisis Político de Discurso e Investigación. México D. F. Plaza Valdez y Editores.
- Pardo, M. C. (comp.) (2004). *De la administración pública a la gobernanza*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.

- Ramírez, J. M. (2013). La participación ciudadana en la democracia. En Ramírez, J. M. *Colección Reflexiones sobre la democracia Serie Democracia y participación ciudadana*. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. México. Recuperado de:  
<http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/edicionespublicaciones>. fecha de consulta: 23 de marzo del 2016.
- Ramírez, P. (2007). La ciudad, espacio de construcción de ciudadanía. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública* (núm. 7), (pp.85-107). Santiago, Chile. Recuperado de:  
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96000704>, fecha de consulta 22 de julio de 2017.
- Serna De La Garza José María (2010). Globalización y Gobernanza: Las Transformaciones del Estado y sus Implicaciones para el Derecho Público, El Concepto de Gobernanza, Capítulo Segundo, UNAM, México D. F. Recuperado de: [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx), fecha de consulta: 22 de abril del 2017.
- Tamayo, S. (2003). Espacios ciudadano: La cultura Política de la Ciudad de México. En Bolos. S., *Participación y Espacio Público*. Difusión Cultural y Extensión Universitaria. México D.F. Universidad de la Ciudad de México. (pp. 113-144).
- Tamayo, S. (2010). *Crítica de la ciudadanía*. Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco. México. Siglo XXI editores. (pp. 22-23).
- Tarso, G. y De Sousa H., (1999). *El presupuesto participativo. La experiencia de Porto Alegre*. Brasil. Editorial Léopold Mayer para el progreso del hombre.
- Tejera. H. (2003). *Vecinos, identidades locales y participación ciudadana en la Ciudad de México: la experiencia de los comités vecinales*. En Ensayos. México D.F. Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Vargas, S. N. (2012) Consulta Ciudadana en materia de Presupuesto Participativo.
- Vázquez D. (2016) Reforma política y partidos políticos en el Distrito Federal, la transición del PRI al PRD en el poder. De partido de oposición a partido de gobierno. En Pablo Vargas González (coord.). Ciudad de México; quince

años de políticas públicas en gobiernos de izquierda. México D. F:  
Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Villanueva, A. (2010). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. En *Frontera Norte*. (Vol. 22), (Núm. 43).

Zermeño, S. (2006) La participación ciudadana en el Distrito Federal. La normatividad y sus resultados. En: Álvarez. L., San Juan, C. y Sánchez Mejorada. C., (Coords.) *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*. México. UNAM, UAM-A, INAH.

Ziccardi, A., (2004) Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las prácticas sociales del ámbito local. En Ziccardi A. (Coord.) *Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el Ámbito Local*, UNAM, México D.F. Instituto de Investigaciones Sociales.

Zolo, D. (1997) La ciudadanía en una era poscomunista. En: *La Política, Revista de estudio sobre el Estado y la sociedad* (pp. 117-131). Barcelona, Paidós.

Se le agradece a la Universidad Autónoma de la Ciudad de México  
por el apoyo con la impresión y empastado de esta obra.