

CAPITAL SOCIAL Y DESARROLLO TERRITORIAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO: UNA REFLEXIÓN A PARTIR DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS¹

María de Lourdes Marquina Sánchez²

RESUMEN

Las profundas transformaciones ocurridas a partir de los procesos de democratización en América Latina durante las últimas décadas demandan nuevas respuestas por parte de los gobiernos para poder hacer frente a la pérdida de confianza que ha provocado en la ciudadanía el abandono del Estado de bienestar, la adopción de políticas neo-liberales y los límites de la democracia representativa. En este marco, los gobiernos se han abierto a la participación de los ciudadanos para que juntos y mediante mecanismos de participación y concertación, den solución a los problemas que se presentan en sus territorios. Para analizar este cambio en la forma de gobernar denominado en la literatura especializada como gobernanza, este artículo analiza la institucionalización del presupuesto participativo en la Ciudad de México como una acción de gobierno que busca promover la participación ciudadana para generar capital social desde las colonias pues a través de los órganos de representación ciudadana, los ciudadanos se organizan para presentar proyectos específicos que tienen como finalidad el mejoramiento de sus espacios.

Palabras clave: Gobernanza urbana. Presupuesto participativo. Participación ciudadana. Capital social. Desarrollo territorial.

SOCIAL CAPITAL AND TERRITORIAL DEVELOPMENT IN MEXICO CITY: A REFLECTION FROM PARTICIPATORY BUDGETS

ABSTRACT

The profound changes that occurred after the democratization processes in Latin America in recent decades demand new responses from governments to cope with the loss of confidence among citizens that has caused the abandonment of the welfare state, the adoption of neo-liberal policies and the limits of representative democracy. In this context, governments have

¹El presente artículo se deriva del proyecto de investigación: “Gobernanza de recursos públicos en el Distrito Federal. Experiencias de gobierno a partir de los presupuestos participativos en las Delegaciones Políticas de Coyoacán, Iztapalapa, Milpa Alta y Tlalpan”, financiado por el Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal (ICyT) en colaboración con la UACM. Una versión preliminar de este trabajo se presentó en el XII Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, realizado en el Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, Brasil, 1-5 octubre, 2012.

²Doctora en Ciencias Políticas y Sociales. Profesora-investigadora de tiempo completo en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) y profesora en el Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). México. Correo electrónico: marquinalulu@yahoo.com.

been open to the participation of citizens so that together and through participation and consultation mechanisms, provide solutions to the problems that arise in their territories. To analyze this change in the form of government, known in the literature as governance, this article analyzes the institutionalization of participatory budgeting in Mexico City as a government action that seeks to promote citizen participation to generate social capital from the colonies as to through citizen representative bodies, citizens organize themselves to present specific projects that aim to improve their spaces.

Keywords: Urban governance. Participatory budgeting. Citizen participation. Social capital. Territorial development.

INTRODUCCIÓN

Los procesos de democratización vividos en América Latina a partir de la década de los años noventa, han posibilitado que los gobiernos democráticos favorezcan la formación de instituciones de representación y decisión ciudadanas para intervenir en la definición y solución de las problemáticas que presentan los territorios.

El presupuesto participativo es un mecanismo de participación ciudadana mediante el cual los ciudadanos deciden sobre una parte del gasto público para mejorar las condiciones de vida en sus espacios. Si bien esta política impulsada por las organizaciones de la sociedad civil, fundamentalmente sindicatos y el Partido de los Trabajadores en la ciudad de Porto Alegre fue la semilla de experimentación para gobernar involucrando a los ciudadanos en las decisiones sobre los egresos municipales, en el transcurso de dos décadas, el presupuesto participativo se ha extendido como una buena práctica de gobierno hacia diversas latitudes. Las diferentes modalidades que ha adoptado esta política ha dependido de las coyunturas políticas particulares así como de las condiciones estructurales de orden socio-económico y jurídico-político de cada ciudad, municipio, estado o país donde se ha instrumentado esta política pública, que representa el reflejo de lo que hemos denominado en este artículo como gobernanza urbana.

El objetivo de este artículo es reflexionar acerca de la institucionalización del presupuesto participativo en la Ciudad de México y su relación con la generación de capital social pues a partir de esta política urbana el gobierno capitalino busca promover lazos de comunicación, generación de consenso y cohesión social entre los ciudadanos y habitantes de la ciudad interesados en mejorar las condiciones de sus espacios locales. En la primera parte se desarrolla la noción de gobernanza urbana para referirnos a la nueva forma de gobernar los espacios urbanos junto con la participación de los ciudadanos a fin de situar la política de presupuesto participativo en la relación gobierno-ciudadanía. En la segunda sección, se identifican las diferencias entre las experiencias previas que se llevaron a cabo en el Distrito Federal para el ejercicio de los presupuestos participativos hace diez años. En un tercer apartado, se analiza la manera en que opera el presupuesto participativo en la actualidad, en todas las delegaciones políticas de la Ciudad de México, a raíz de su institucionalización en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Finalmente, se presentan las conclusiones sobre los diseños institucionales argumentando que el diseño institucional es

crucial para el fomento de la cohesión social y la generación de capital social en las colonias del Distrito Federal.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, BASE FUNDAMENTAL DE LA GOBERNANZA URBANA

Los inicios de la década de los ochenta estuvieron caracterizados por crisis financieras y de legitimidad de los sistemas democráticos en América Latina. El riesgo de ingobernabilidad fue evidente al fracturarse el compromiso de posguerra (CAMOU, 2001) que establecía un equilibrio entre el desarrollo del capitalismo y el régimen democrático sustentados en el modelo keynesiano, en el que se contaba con un Estado interventor y regulador del mercado y de las demandas sociales, garantizando no sólo el crecimiento económico sino también políticas de bienestar social.

La ruptura de este compromiso llevó a la revisión y desaparición del Estado de bienestar para hacer frente a la crisis económica y política de aquellos años. Se planteó la necesidad de un ajuste estructural basado en la reestructuración económica, la desregulación de la economía y la reforma integral del Estado, caracterizada por la descentralización administrativa y del poder político. Estos planteamientos implicaron un cambio de rumbo de la administración pública (KLIKSBURG, 1984) que condujo a un nuevo enfoque de administración basado en los principios de reducción del gasto público, mayor eficiencia y eficacia en los resultados de la acción gubernamental, el establecimiento de procedimientos de transparencia y rendición de cuentas del sector público así como gobernar junto con la ciudadanía y el sector privado pues la descentralización del poder político abría nuevos espacios de participación política para los ciudadanos.

Ante la crisis de gobernabilidad y falta de legitimidad de la democracia representativa (CROZIER et al., 1975), la democracia tuvo que ser vista bajo otra óptica. Se asumió que la acción pública no solo se circunscribe a la acción gubernamental en tanto lo público trasciende la intervención de los gobiernos y, en este sentido, la participación ciudadana se consideró como la pieza fundamental del cambio político que favorecía los procesos de democratización en la región latinoamericana. En este contexto surgieron iniciativas para innovar esquemas de gobierno que favorecieran la participación ciudadana y coadyuvar a la legitimidad de los regímenes democráticos, reduciendo así el riesgo de ingobernabilidad. Las propuestas se centraron en promover un diseño institucional que dentro de los sistemas democráticos favoreciera la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y de gobierno, a partir del principio de co-responsabilidad entre los gobiernos y los ciudadanos para la solución de los problemas de interés público.

Nuria Cunill sostiene que la participación ciudadana es aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de los ciudadanos (CUNILL, 1991). Esta participación, a diferencia de las otras (participación social, comunitaria y política) pone en contacto a los ciudadanos con los gobiernos para la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas. Entendiendo así la delimitación de la participación ciudadana y de acuerdo con Manuel Canto (2010), asumimos que la participación ciudadana puede incorporar diversas prácticas de la acción gubernamental como: brindar información y

consultar a los ciudadanos; propiciar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones; delegar en los ciudadanos la realización de programas de política pública así como ejercer un control y evaluación de las acciones de gobierno por parte de los ciudadanos.

El establecimiento de relaciones de cooperación gobierno-sociedad a través del involucramiento de los ciudadanos en la vida pública y en las acciones de los gobiernos, busca recuperar la confianza de los ciudadanos en la política y, sobre todo, en los gobiernos pues se establece un contacto más cercano con ellos. En este sentido, los gobiernos locales desempeñan un rol estratégico pues ya no sólo atienden su papel tradicional como agencias prestadoras de servicios básicos (agua, alumbrado público, pavimentación, recolección de basura, panteones, rastros, transporte, catastro, etc.) sino que pasan a ser el eje de articulación de la acción pública local que propicia el desarrollo territorial mediante el fortalecimiento de la ciudadanía y la generación de capital social.

Esta nueva forma de gobernar ha propiciado un cambio en las administraciones públicas locales pues en el contexto de la democracia participativa las relaciones gobierno-sociedad pretenden ser menos jerárquicas y más colaborativas. El nuevo panorama político está dejando atrás el modelo de organización socio-política conocido como estado-céntrico, en el que las políticas se diseñaban e implementaban únicamente desde los órganos de gobierno para dar paso a nuevas formas de relación entre el gobierno y la sociedad.

A diferencia del concepto de gobernabilidad que alude a la capacidad de los gobiernos para procesar, dar respuesta y atender las demandas y necesidades de los ciudadanos, la gobernanza está relacionada con los mecanismos de cooperación que establecen los actores sociales que están involucrados en una problemática determinada y cuyos acuerdos influyen y determinan las políticas públicas (MARQUINA, 2011). La gobernanza implica un sistema de relaciones en las que intervienen actores no gubernamentales, públicos o privados, nacionales o internacionales, junto con la esfera estatal.

Para Luis Aguilar (2006), quien ha hecho valiosas aportaciones que nos ayudan a comprender mejor este concepto, la gobernanza es un concepto post-crisis pues fue aceptado en el cuerpo teórico de la ciencia política y la administración pública a raíz de la crisis que enfrentó el Estado social el cual aseguraba la gobernación de las sociedades mediante poderosos gobiernos soberanos, dotados de autonomía decisoria. Anteriormente, se consideraba al gobierno como el sujeto de la dirección política y a los ciudadanos los destinatarios de la política pero sin que pudieran participar activamente en el proceso de definición e implementación de las políticas públicas.

En virtud de que la dirección de la sociedad centrada exclusivamente en el poder de los gobiernos a través de medios políticos y jerárquicos se tornó ineficaz, se buscaron nuevos mecanismos de coordinación social (MAYNTZ, 2001) fundamentados en la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y de gobierno. Es en este contexto que el Estado reducido comenzó a recurrir a las capacidades de acción y know-how de actores no estatales (MILLÁN, 2001) pues ninguno de ellos, incluyendo el propio gobierno, posee los recursos necesarios para tomar por sí sólo las decisiones eficaces, eficientes y legítimas que se requieren para gobernar las sociedades contemporáneas. Es la interdependencia entre los diversos actores lo que les permite confluir y cooperar para resolver problemas que les son comunes, a pesar de los intereses encontrados que cada uno de ellos presenta en el escenario político.

Los mecanismos de gobernanza generados por los propios gobiernos en coordinación con los actores no estatales, contribuyen a la gobernabilidad de una sociedad ya que es mediante esas instancias de coordinación y cooperación que se dirimen los conflictos y se realizan los esfuerzos para volver más convergentes los intereses (MARQUINA, en prensa). Estos mecanismos de interacción entre el gobierno y los ciudadanos se presentan en diversas áreas como la política social, el desarrollo de infraestructura urbana, los problemas globales relacionados con la protección ambiental o la regulación del ciberespacio.

En realidad, se trata de generar una nueva gestión pública de proximidad con la ciudadanía y es por ello que los espacios locales se han revalorizado pues es fundamentalmente en ellos donde se construye la ciudadanía debido a la proximidad que existe entre los ciudadanos, el arraigo que tienen a su territorio y la cercanía con los gobiernos locales con quienes pueden establecer un diálogo y vínculo directo para deliberar y jerarquizar las prioridades de atención en sus espacios locales y participar así en la solución de los problemas que atañen a su comunidad.

Como señala Enrique Cabrero, los gobiernos locales deben ser capaces de generar un marco propicio para el intercambio y generación de acuerdos y consensos entre los actores del espacio local, lo que implica: a) promover la construcción de redes de actores en torno a los asuntos públicos para diseñar e implementar políticas públicas que den solución a los problemas de interés público y, b) fortalecer el capital social en los espacios locales, movilizándolo a la ciudadanía y creando las reglas del juego y los arreglos institucionales para dar un marco de certidumbre y sobre todo, de confianza entre los actores y respecto a la acción de los gobiernos (CABRERO, 2006). De este modo, los gobiernos locales pueden promover el establecimiento de asociaciones público-privadas en las que puedan participar diversos actores sociales que permitan crear estrategias que propicien el desarrollo de las poblaciones y de las economías locales, sobre bases de inclusión y participación (MARQUINA, 2010).

La gobernanza urbana involucra mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y otros grupos sociales negocian y articulan sus intereses, ejercen sus derechos, cumplen sus obligaciones y concilian sus diferencias para llegar a acuerdos mínimos (PNUD, 1997) que constituyen el marco de referencia para elaborar las políticas urbanas, prestar los servicios públicos y decidir sobre los proyectos estratégicos de inversión, cruciales para el funcionamiento de las ciudades. La gobernanza urbana puede entenderse como la acción conjunta entre el gobierno de la ciudad con las empresas o bien, con los ciudadanos. Esta asociatividad público-privada se manifiesta en acciones que reflejan las prácticas de co-regulación de la vida urbana, la co-gestión de los servicios públicos urbanos y la colaboración para el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas urbanas, esto es, la corresponsabilidad entre el gobierno de la ciudad y los distintos grupos de interés al abordar los asuntos públicos relacionados con la ciudad.

La noción de gobernanza urbana contribuye al análisis de la gestión pública en los centros urbanos así como al estudio de las interacciones sociales que tienen un fin político dentro de los espacios urbanos y por tanto, es pertinente su estudio a raíz de la descentralización del poder político hacia los niveles de gobierno sub-nacionales pues al mismo tiempo que se redefinía el papel de los gobiernos en sociedades democráticas en la década de los años ochenta, se experimentaban una serie de cambios que propiciaban el fortalecimiento de los ciudadanos para que pudieran intervenir en la gestión pública,

reforzando con ello la transferencia del poder de decisión de los gobiernos nacionales a los locales y de éstos hacia los ciudadanos.

EL ORIGEN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN MÉXICO

Cuando los gobiernos cuentan con mecanismos propicios para incorporar a los ciudadanos a las decisiones de gobierno, el tema del gasto público es uno de los más recurrentes ya que la ciudadanía puede llegar a tener más confianza en los gobiernos cuando éstos les consultan e incluso, asumen el compromiso de cumplir con las prioridades que han sido definidas, discutidas y acordadas entre los propios ciudadanos.

En América Latina, los gobiernos de izquierda han buscado fortalecer la participación ciudadana a través de diversas políticas. En la ciudad de Porto Alegre, Brasil, el gobierno del Partido de los Trabajadores diseñó en 1989 un programa en el que los ciudadanos expresaban sus preferencias respecto a la ejecución de obras públicas a través de una consulta pública y una votación. Los buenos resultados que arrojó este programa piloto propiciaron que se extendiera este modelo de participación ciudadana hacia varias latitudes, incluso más allá de Brasil y de los países latinoamericanos.

En México, el origen del presupuesto participativo tiene como marco de referencia la reforma política en el Distrito Federal, iniciada a finales de la década de los ochenta y con grandes avances en 1996³.

La primera experiencia de presupuesto participativo en la Ciudad de México tuvo lugar en la Delegación Tlalpan⁴ en 2001, después de que en esa demarcación ganara el Partido de la Revolución Democrática (PRD), partido de izquierda que también gobernaba la Ciudad de México, desde las primeras elecciones que se llevaron a cabo en 1997, para elegir al primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Cuauhtémoc Cárdenas.

La Delegación Tlalpan cuenta con una superficie de 310 km², que equivale al 20% de la extensión territorial del Distrito Federal. Actualmente, tiene una población de 650 mil habitantes que representan aproximadamente el 7% de la población total con la que cuenta esta ciudad. El objetivo de diseñar una política pública basada en el presupuesto participativo fue avanzar aún más en la reforma política del Distrito Federal para lograr su verdadera autonomía ya que todavía hasta el día de hoy, las dieciséis delegaciones políticas del Distrito Federal no gozan de autonomía financiera pues dependen de la asignación de recursos que le provee el gobierno central de la ciudad. Por ello, la política de presupuesto participativo, además de promover la participación de la ciudadanía en la delegación Tlalpan, simbolizaba la lucha de los partidos de izquierda, fuertemente vinculados con las organizaciones de la

³Para una mejor comprensión sobre los avances de la reforma política en la Ciudad de México y su relación con la participación ciudadana, se sugiere revisar los textos de Béjar (2001), López (1998), Ramírez (1993), Sánchez (2000), Zermeño (2004 y 2006) y Ziccardi (1998, 2000).

⁴La Ciudad de México está dividida política y administrativamente en dieciséis Delegaciones Políticas: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Cuajimalpa de Morelos, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco. Cada una de ellas, se encuentra subdividida en Unidades Territoriales, colonias, pueblos, barrios y unidades habitacionales.

sociedad civil, para modificar la estructura político-administrativa de la ciudad capital, importante centro urbano que contribuye con el 17.6% del PIB del país.

Esta experiencia de gobierno resultó muy novedosa no sólo en la Ciudad de México sino también en el resto del país ya que fue la primera ocasión en que los ciudadanos podían participar en la planeación del ejercicio presupuestal mediante la priorización de proyectos que permitieran mejorar las condiciones de vida en su demarcación. El gobierno delegacional de Tlalpan se apoyó en un grupo de ciudadanos para integrar equipos de monitoreo encargados de difundir el programa entre los ciudadanos y habitantes de la delegación y quienes también proporcionaban asesorías técnicas a los ciudadanos para la presentación de sus proyectos (GARCÍA Y LÓPEZ, 2002; MORALES, 2004). Dichos proyectos se votaban entre los ciudadanos y posteriormente, se organizaron asambleas informativas para difundir los resultados de la votación. Los proyectos seleccionados por los ciudadanos fueron incorporados al presupuesto de egresos de la delegación para su posterior realización.

Respecto a las otras dos experiencias de presupuesto participativo que se tuvieron en las Delegaciones Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, cabe señalar que en la Delegación Cuauhtémoc sólo operó el programa de presupuesto participativo durante el primer año de gestión del gobierno electo, a pesar de que también el PRD ganó en esa demarcación. En esa delegación se encuentra el Centro Histórico de la Ciudad de México el cual se caracteriza por un gran dinamismo cultural, político, comercial y turístico ya que como en todas las ciudades hispano-coloniales, es el lugar donde se encuentra el palacio de gobierno, la catedral de la ciudad, mercados tradicionales y otras valiosas edificaciones coloniales e incluso ruinas arqueológicas de los aztecas, que en su conjunto, constituyen el patrimonio cultural más importante de esta ciudad.

La Delegación Cuauhtémoc tiene una extensión territorial de 32.4 km², lo que representa el 2% del área total del Distrito Federal. Cuenta con una población de aproximadamente 532 mil habitantes, lo que significa que en ella reside el 6% de la población total del Distrito Federal. Aunque la población de la delegación ha disminuido desde las últimas cuatro décadas, el flujo diario de personas en esta delegación se estima en unos 5 millones de usuarios, cuyas actividades generan el 21.8% del total del PIB de la ciudad.

Para la operación del presupuesto participativo en la Delegación Cuauhtémoc, primero se aplicó un cuestionario en las 43 unidades territoriales en que se encuentra dividida la delegación. En esta consulta se incluyó la participación de los niños y los jóvenes y no únicamente de la población adulta. Posteriormente, se realizó un proceso de votación para definir las prioridades en cada una de las unidades territoriales, sentándose así las bases para la territorialización del presupuesto delegacional, debidamente consensado en cada una de las unidades territoriales. En las consultas ciudadanas se les pedía su opinión no sólo sobre las necesidades de su unidad territorial, sino también respecto a la delegación en su conjunto e incluso, a nivel de todo el Distrito Federal. Las temáticas abordadas fueron diversas y los proyectos se pusieron a consulta vecinal para incorporar mejoras y sobre todo, para priorizarlos. Finalmente, se organizó una feria de proyectos donde se presentaron los proyectos prioritarios detectados en cada una de las 43 unidades territoriales que integran la Delegación (DELGADO, 2006).

El presupuesto participativo dio paso a la integración de las agendas territoriales las cuales fueron la forma mediante la cual los ciudadanos pudieron intervenir en sus territorios,

lo que les permitió reconocerse como vecinos y ciudadanos capaces de decidir sobre sus problemáticas comunes, por lo que esta política tuvo un efecto positivo sobre la construcción de ciudadanía y capital social en la Delegación Cuauhtémoc pues hubo necesidad de consensar los proyectos y sobre todo, de que la ciudadanía pudiera ejercer su derecho a opinar y participar en la conducción de su ciudad.

Finalmente, la tercera experiencia de presupuesto participativo en esta primera etapa fue en la Delegación Miguel Hidalgo. Esta Delegación tiene 372,889 habitantes que representa el 4.2% del total de la población del Distrito Federal, distribuidos en una superficie territorial de 47.6 km². La dinámica del crecimiento demográfico en Miguel Hidalgo registra una tasa de crecimiento promedio anual del 0.54%, ligeramente por arriba del 0.27% del DF, lo que le permite revertir la tendencia experimentada entre 1990 y 2000, en la que la demarcación redujo su población en 54,228 habitantes. El crecimiento de los habitantes de Miguel Hidalgo se traduce en una mayor densidad de población por kilómetro cuadrado, al pasar de 7,602 habitantes en 2000 a 8,038 habitantes en 2010 y por tanto en una mayor demanda de servicios públicos ofrecidos por la Delegación.

Esta delegación ocupa un lugar destacado dentro del conjunto de las 16 Delegaciones Políticas del Distrito Federal debido a la actividad económica que se desarrolla en ella ya que en 2009, contribuyó con el 22.6% del PIB del DF, siendo la economía más importante del DF junto con la Delegación Cuauhtémoc. Se estima que en el contexto nacional, la economía de Miguel Hidalgo equivale al 3% del PIB nacional, colocándose por arriba de 20 entidades federativas que no superan esa proporción, entre las que se encuentran Colima, Tlaxcala, Nayarit, Baja California Sur, Zacatecas, Aguascalientes, Morelos, Durango, Yucatán y Quintana Roo⁵ (DELEGACIÓN MIGUEL HIDALGO, 2011, p. 1). Las principales actividades económicas que se realizan en esta delegación están relacionadas con el sector terciario.

El programa de presupuesto participativo en esta demarcación inició en 2001, con un alto grado de discrecionalidad. En los comicios del 2000 para elegir al primer Jefe Delegacional ganó el Partido Acción Nacional (PAN), partido que se identifica con la derecha en México. En esta delegación se organizaron audiencias públicas entre el jefe delegacional y los ciudadanos para escuchar las solicitudes de la ciudadanía. En dichas audiencias se debatían temas diversos. A diferencia de las otras delegaciones políticas, el nivel de participación ciudadana fue disminuyendo año con año y nunca llegó a rebasar el 1.5% de la población total que asistían a las audiencias públicas. En esta delegación no fueron definidos previamente los temas ni las escalas territoriales para el procesamiento de las demandas ciudadanas.

Como podemos observar en las tres experiencias de presupuesto participativo que se llevaron a cabo en el Distrito Federal, una vez que los ciudadanos de la Ciudad de México pudieron elegir por primera ocasión a sus Jefes Delegacionales (2000), persistió una falta de procedimientos claros y homologados entre las administraciones locales. Tampoco existió una plataforma conceptual común en torno a los presupuestos participativos pues cada gobierno delegacional interpretó de muy diversas maneras dicha política, reflejo de la falta de conocimiento que se tenía sobre su funcionamiento pues no se contaban con experiencias previas en México, de tal suerte que en Cuauhtémoc sólo duró un año, mientras que en

⁵ Ver sitio: <http://www.miguelhidalgo.gob.mx/programas/view/estadisticas/paginas/9-caracteristicas-economicas-y-sociales-de-la-delegacion-miguel-hidalgo>.

Tlalpan permaneció durante los tres años de gestión del delegado perredista Gilberto López y Rivas y, en Miguel Hidalgo, permaneció esta política aún con el cambio de administración⁶, continuándose hasta el 2005 (GDF/COPEVI/CESEM, 2002).

El presupuesto participativo dejó de implementarse en la Ciudad de México durante varios años pues se presentaron serias dificultades en su operación: falta de procedimientos, rubros en los que los ciudadanos podían decidir, montos destinados al programa, criterios para la asignación de recursos, carencia de mecanismos de transparencia, atribuciones poco claras para los participantes, entre otros. Aunado a ello, las delegaciones políticas tuvieron que concentrar sus esfuerzos para operar los nuevos programas de política social que había diseñado el gobierno de la ciudad a cargo de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006) y que les implicaba destinar a una buena parte de su personal en dichas actividades, como el programa de pensión alimentaria para los adultos mayores⁷, entre otros.

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

El presupuesto participativo se retomaría hasta la siguiente administración (2006-2012) encabezada por el también perredista Marcelo Ebrard quien, en estrecha relación con el trabajo legislativo realizado por la Comisión de Participación Ciudadana de la V Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, logran institucionalizar esta política pública en 2010, incluyendo el ejercicio del presupuesto participativo en la Ley de Participación Ciudadana del D.F. (LPCDF).

De acuerdo con esta ley, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal está obligada a proveer para el presupuesto de egresos del Distrito Federal, los recursos destinados para que los ciudadanos decidan sobre su aplicación en las colonias. El monto de este presupuesto representa entre el 1% y el 3% del presupuesto anual delegacional.

Asimismo, en la reforma a la LPCDF de mayo de 2010, quedaron establecidos los órganos de representación ciudadana que son: el *Comité Ciudadano*, órgano de representación ciudadana de cada colonia; el *Consejo de Pueblo*, similar al Comité Ciudadano, pero la diferencia es que el Consejo de Pueblo no se establece en las colonias sino en cada uno de los 40 pueblos originarios⁸ del Distrito Federal; el *Consejo Ciudadano Delegacional* es la instancia de carácter consultivo y de coordinación de los Comités Ciudadanos, los Consejos de Pueblo y las organizaciones de la sociedad civil en el que pueden participar las autoridades delegacionales pero sin tener derecho a voto y, el *Representante de Manzana* cuya función es coadyuvar y apoyar a los Comités Ciudadanos y Consejos de Pueblo a supervisar el desarrollo, la ejecución de obras, servicios y programas públicos. Todas estas figuras de

⁶ En la Delegación Miguel Hidalgo continuó gobernando el partido de derecha (PAN) hasta los últimos comicios de julio de 2012 en que por vez primera ganó la izquierda con el PRD.

⁷ Posteriormente, el programa de pensión alimentaria para adultos mayores se fortaleció con la contratación de personal específico para su implementación.

⁸ Los pueblos originarios son aquellos asentamientos humanos que existían en la ciudad prehispánica de Tenochtitlán (hoy Ciudad de México), territorio habitado por grupos indígenas diversos.

representación ciudadana están sujetas a la elección popular, durante un trienio, sin posibilidad de reelección (LPCDF, 2010).

El presupuesto participativo inició su primer ejercicio presupuestal en 2011 toda vez que al reformarse la LPCDF en mayo de 2010, se reconoció como una de las atribuciones más importantes de los órganos de representación ciudadana, coadyuvar con el gobierno delegacional para implementar dicha política, desde su planeación, aplicación y seguimiento. De este modo, y apoyados en los órganos de representación ciudadana, los ciudadanos deliberan, proponen, opinan y deciden qué obras o acciones deben llevarse a cabo en sus colonias o pueblos originarios. A través de la LPCDF, se da el respaldo jurídico al presupuesto participativo y se promueve el diálogo entre el gobierno y los ciudadanos así como la capacidad de los ciudadanos para participar en los asuntos de su colonia.

La reforma a la LPCDF busca fomentar relaciones de colaboración y diálogo entre los ciudadanos para que entre ellos mismos definan y atiendan los asuntos prioritarios de su colonia, por lo que consideramos que con la institucionalización del presupuesto participativo, el gobierno de la ciudad pretende generar un mínimo de capital social desde los micro-territorios urbanos que representan las colonias ya que en muchas de ellas es inexistente, en gran medida debido a las enormes desigualdades sociales que prevalecen en la Ciudad de México. La desigualdad socio-territorial que se presenta entre las colonias del Distrito Federal así como entre las 16 delegaciones políticas es enorme ya que mientras existen colonias en algunas delegaciones con un índice de desarrollo humano alto o medio alto, como es el caso de la colonia Polanco en la Delegación Miguel Hidalgo, en otras prevalece un alto índice de marginación social, como es el caso de Milpa Alta, que tiene una actividad económica predominantemente rural o Iztapalapa, que se caracteriza por tener colonias de alta conflictividad social y violencia urbana de las más altas en todo el Distrito Federal.

De acuerdo con la nueva ley, se establecen dos procesos para ejercer el derecho de los ciudadanos a decidir sobre el presupuesto de los gobiernos delegacionales: a) la definición de las acciones prioritarias que deben realizarse en cada una de las colonias del DF y, b) la aplicación de los recursos. Ambas etapas se sustentan en la consulta ciudadana como el instrumento de participación idóneo para que los ciudadanos tomen las decisiones sobre los proyectos que se llevarán a cabo en su colonia. Desde 2010, los tiempos establecidos se han ido modificado pues ha habido retrasos para la canalización de los recursos por parte del gobierno de la ciudad hacia las delegaciones. Sin embargo, se han conservado las dos etapas arriba señaladas y no ha dejado de practicarse de manera consecutiva.

En la primera etapa, que corresponde al primer semestre de cada año, se difunde la información y se invita a los ciudadanos para que presenten proyectos específicos que se realizarán en el siguiente año y mediante los cuales se puede resolver alguna problemática que se viva en la colonia.

Cabe aclarar que la ley estipula tres rubros en los que se pueden presentar proyectos, los cuales deben estar destinados únicamente a obras y servicios públicos, equipamiento e infraestructura urbana así como para la prevención del delito. Durante esta primera etapa, los ciudadanos reciben asesoría técnica por parte de la delegación política para el diseño de sus proyectos pues posteriormente, la delegación deberá emitir su opinión sobre la viabilidad física, técnica, financiera y legal de cada uno de los proyectos presentados. Aquéllos que tengan una opinión favorable por la autoridad delegacional, quedan registrados para ser

sometidos a un proceso interno de preselección entre los órganos de representación ciudadana, a nivel colonia. Una vez realizada esta preselección, se identifican los proyectos que serán sometidos a consulta ciudadana en cada una de las colonias.

La segunda etapa se realiza durante el segundo semestre de cada año. A esta etapa corresponde la realización de la consulta ciudadana para determinar la aplicación del presupuesto asignado al proyecto ganador. Dicha consulta se lleva a cabo mediante la instalación de mesas receptoras de opinión que se establecen en las distintas colonias y pueblos originarios. Para la aplicación del ejercicio presupuestal correspondiente al 2013, se han establecido 1822 mesas receptoras.

Cabe enfatizar que la determinación de los proyectos específicos en que se aplica el presupuesto participativo en cada colonia se sustenta en los resultados de las consultas ciudadanas que se efectúan para tal efecto en cada colonia. El Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) junto con los comités ciudadanos y consejos de los pueblos, es el encargado de validar los resultados de las consultas ciudadanas, mismas que se hacen públicas después del conteo. Este proceso se lleva a cabo una vez al año, desde 2010 y, para el 2012, por vez primera se recurrirá también a la votación por medios electrónicos y no únicamente presenciales en las mesas receptoras.

Una vez realizadas las votaciones ciudadanas, el IEDF entrega los resultados de la consulta al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; a las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública, de Hacienda y, de Participación Ciudadana de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; a las 16 Jefaturas Delegacionales así como a los Consejos Ciudadanos Delegacionales, para su difusión.

La Asamblea Legislativa juega un papel importante en esta política pública ya que debe considerar los resultados de la consulta ciudadana para asegurar que los recursos públicos destinados a los proyectos específicos queden considerados al aprobar el presupuesto de egresos del gobierno del Distrito Federal.

A partir de la nueva ley de participación ciudadana fue posible dar una mayor consolidación a la política de presupuesto participativo, misma que ha dejado de ser un programa de gobierno, de una administración específica sometida a los intereses del partido en el poder, y se ha convertido ahora en un derecho que tienen los ciudadanos para determinar una parte, aunque minúscula, del presupuesto de su delegación política.

CONCLUSIONES

Mediante las organizaciones de representación ciudadana inscritas en la nueva LPCDF se busca forjar una cultura de mayor independencia política y capacidad de los ciudadanos y de las organizaciones sociales, comunitarias y cívicas para que el gobierno de la ciudad defina sus objetivos y realice sus políticas mediante formas de consulta, acuerdos, consensos y colaboración con actores sociales y privados a nivel colonia. Se trata de que los ciudadanos así como las organizaciones económicas y sociales abandonen su subordinación a la autoridad gubernamental o su ausentismo en la definición de acciones públicas para la solución de las problemáticas que afectan a su colonia y delegación política. De esta manera, los ciudadanos

pueden desempeñar un rol más activo e influyente en la implementación de acciones para el mejoramiento de los servicios públicos y los proyectos de inversión en sus colonias.

Sin duda, en el seno de estos nuevos espacios ciudadanos se delibera y se establecen acuerdos y consensos para determinar las prioridades de cada colonia. Esto permite una puesta en común entre los vecinos y los gobiernos delegacionales. Una acción colectiva que persigue un objetivo común: el mejoramiento de la colonia y en consecuencia, de la ciudad. Ello trae consigo un mayor arraigo al territorio, identidad y cierto sentido de pertenencia al mismo. Además, abre un canal de comunicación entre los ciudadanos y los gobiernos delegacionales que contribuye a la gobernabilidad de los territorios y refleja una nueva forma de gobernar basada en la gobernanza.

El capital social está vinculado a los valores de la asociatividad, la conciencia cívica, el consenso moral y los valores éticos que en conjunto, generan en una sociedad el clima de confianza y el tejido social apropiado para que los miembros de la misma estén en capacidad de trabajar juntos, a fin de lograr objetivos comunes. Robert Putnam, en su estudio pionero sobre el capital social demostró que éste se expresa a través de la confianza presente en los diversos actores sociales; el grado de asociatividad prevaleciente entre los mismos y el respeto a las normas de comportamiento cívico, tales como el cuidado de bienes y servicios públicos, lo cual contribuye a la promoción y mantenimiento del bienestar colectivo.

En aquellas colonias en donde prevalecen los valores del capital social a los que se refiere Putnam, se estimula la confiabilidad en las relaciones sociales y se agilizan los flujos de información internos y externos, función que en este sentido desempeñan los Comités Ciudadanos, los Consejos de Pueblo y los Comités Ciudadanos Delegacionales, favoreciendo el desarrollo de los territorios que conforman la Ciudad de México. En realidad, mediante estos mecanismos de participación ciudadana, se trata de crear sentido de comunidad que se ha perdido en los centros urbanos debido al proceso de hiperurbanización que ha caracterizado a las ciudades latinoamericanas desde mediados del siglo XX, dinámica que ha prevalecido en el Distrito Federal.

En términos generales, se puede decir que el proceso del presupuesto participativo en la Ciudad de México muestra avances importantes para su implementación después de una década de experimentación, aunque todavía queda un largo camino por recorrer en términos de vigilancia ciudadana y evaluación de esta política.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, Luis F. **Gobernanza y gestión pública**. México: FCE, 2006. 500 p.

ÁLVAREZ, L.; SAN JUAN, C.; SÁNCHEZ, C. (Coords.). **Democracia y exclusión: caminos encontrados en la Ciudad de México**. México: CEIICH-UNAM/Plaza y Valdés/UACM/, 2006. 527 p.

BÉJAR, Luisa. “La reforma política del Distrito Federal. Un proceso inconcluso”. **Estudios Políticos**. México: FCPyS, UNAM, n. 28, sexta época, p. 105-117, sept./dic., 2001.

CABRERO, Enrique. “El horizonte de la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local de gobierno. ¿Hacia una gestión de proximidad?”. En: LEÓN, J. C.; MORA, S. (Coords.). **Ciudadanía, democracia y políticas públicas**. México: FCPyS-UNAM, 2006. p. 273-297.

CAMOU, Antonio. **Los desafíos de la gobernabilidad**. México: IIS-UNAM, 2001. 338 p.

CANTO, Manuel (Coord.). **Participación ciudadana en las políticas públicas**. México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, Biblioteca Básica de Administración Pública, 2010. 276 p.

CROZIER, M.; HUNTINGTON, S.; WATANUKI, J. **The crisis of democracies: report on the governability of democracy to the trilateral commission**, New York: New York University Press, 1975. 227 p.

CUNILL, Nuria. **Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos**, Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1991. 262 p.

DELEGACIÓN MIGUEL HIDALGO. **Principales características económicas y sociales de la Delegación Miguel Hidalgo**, 2011. Disponible en: <<http://www.miguelhidalgo.gob.mx/programas/view/estadisticas/paginas/9-caracter-sticas-econ-micas-y-sociales-de-la-delegacion-miguel-hidalgo>>. Acceso: 12 febr. 2012.

DELGADO, Carlos Luis. **Modelo para la gestión de presupuestos participativos en las Delegaciones del Distrito Federal**. Tesis de Maestría, México: UIA, 2006. 302 p.

GARCÍA, G.; LÓPEZ, M. “Presupuesto Participativo. Delegación Tlalpan, Distrito Federal”. En: CABRERO, Enrique (Coord.). **Gobiernos locales trabajando: un recorrido a través de programas municipales que funcionan**. Premio Gobierno y Gestión Local, México: CIDE/INAFEDM/Fundación Ford, 2003. 361-372 p.

GDF. **Ley de participación ciudadana del Distrito Federal**. México: Gaceta Oficial, mayo 2010.

GDF/COPEVI/CESEM. **Memoria del foro: políticas públicas y corresponsabilidad ciudadana: experiencias de presupuesto participativo en la Ciudad de México**. México: GDF, 2002. 225 p.

KLIKSBERG, Bernardo. **El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del Estado: mitos y realidades en la América Latina de hoy**, México: INAP, 1984. 230 p.

MARQUINA, María de Lourdes (*en prensa*). **Gobernanza global del comercio en Internet**. México: INAP.

_____. “Turismo sustentable para el desarrollo local”. **Memorias del Foro de Economía y Cultura**, UACM-UNAM. México, 8 sept. 2011.

_____. “El papel de los gobiernos locales ante la sociedad de la información”. En ARROYO, G. (Coord.). **México en la dinámica mundial del siglo XXI**, México: Cenzontle, 2010. p. 227-247.

MAYNTZ, Renate. “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n. 21, p. 1-8, 2001.

MILLÁN, René. “De la difícil relación entre Estado y sociedad. Problemas de coordinación, control y racionalidad social”. En CAMOU, A. (Coord.). **Los desafíos de la gobernabilidad**. México: IIS-UNAM, 2001. p. 97-114.

PNUD. **Governance for sustainable human development**. Policy Paper. New York: ONU, 1997. Disponible en: <<http://mirror.undp.org/magnet/policy/>>. Acceso en: 7 sept. 2005.

LÓPEZ, María Eugenia. **La participación ciudadana y el futuro de la democracia en el Distrito Federal**. México: Unidad Obrera Socialista/ Frente del Pueblo, 1998. 174 p.

MORALES, Roberto. “Hacia un presupuesto participativo. La experiencia en Tlalpan, Distrito Federal”. En: ZICCARDI, A. (Coord.). **Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local**. México: IIS-UNAM/INDESOL/COMECSO, 2004. p. 431-442.

RAMÍREZ, Guillermo. **Lecturas sobre la reforma política de la Ciudad de México**. México: Fundación Cambio XXI-PRI, 1993. 210 p.

SÁNCHEZ, María Cristina. “La participación ciudadana en el Distrito Federal. Reflexiones sobre la ley y las elecciones vecinales”. **El Cotidiano**, v. 16, n. 99, p. 80-91, 2000.

ZERMEÑO, Sergio. “La participación ciudadana en el Distrito Federal”. En: ÁLVAREZ, L.; SAN JUAN, C; SÁNCHEZ, C. **Democracia y exclusión: caminos encontrados en la Ciudad de México**. México: CEIICH-UNAM/Plaza y Valdés/UACM/.2006

_____. “La participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del Distrito Federal (1997-2003)”. En: ZICCARDI, A. (Coord.). **Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local**. México: IIS-UNAM/INDESOL/COMECSO, 2004. p. 145-166.

ZICCARDI, Alicia. **Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital**. México: IIS-UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 1998. 237 p.

_____. “Ciudadanos y vecinos. La participación ciudadana institucionalizada en el Distrito Federal”. **Revista Universidad de México**, v. 55, n. 595, p. 47-52, 2000.

Artigo recebido em: 11/07/2013

Artigo aprovado em: 02/08/2013