

Memoria del foro

Políticas públicas y corresponsabilidad ciudadana: Experiencias de presupuesto participativo en la Ciudad de México

noviembre 2002



ÍNDICE

Presentación..	2
Inauguración.....	5
La Delegación Cuauhtémoc, Corazón de la Ciudad de la Esperanza Agendas Territoriales: Planeación participativa del presupuesto.....	8
Hacia un presupuesto participativo: Tlalpan.....	15
Comentarios.....	38
Reflexiones ciudadanas.....	46
Comentarios finales.....	48

Presentación

La memoria del Foro *Políticas Públicas y corresponsabilidad ciudadana: Experiencias de presupuesto participativo en la Ciudad de México*, llevado a cabo el 27 de noviembre del 2002 en Villa Olímpica, Tlalpan, recoge las ideas intercambiadas entre las autoridades, organizaciones civiles, instancias académicas, vecinales, y ciudadanía en torno al tema.

Los trabajos de presupuesto participativo desarrollados en los últimos dos años en las Delegaciones Cuauhtémoc y Tlalpan, en el Distrito Federal, son el punto de partida para reflexionar sobre elementos clave relacionados con la construcción de ciudadanía, la corresponsabilidad, la institucionalización de programas y políticas públicas y los presupuestos delegacionales.

Este foro es fruto de la voluntad y disposición de instancias gubernamentales y organizaciones civiles ante la necesidad de posicionar el tema y discutirlo públicamente. Durante más de tres meses, la Coordinación de Enlace y Fortalecimiento de la Sociedad Civil de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, la Dirección General de Enlace Territorial de la Delegación Tlalpan, la Dirección General de Participación Ciudadana de la Delegación Cuauhtémoc, el Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara” (CESEM, AC) y el Centro Operacional de Vivienda (COPEVI, AC), desarrollamos este esfuerzo conjunto para difundir y aprovechar los aprendizajes, retos y perspectivas de los procesos que corresponsablemente se impulsan desde cada gobierno delegacional.

Al inicio de este proceso, en la fase de diseño, nos preguntábamos qué interés podría despertar el foro y con qué intencionalidad realizarlo. En un primer momento, interesaba dar cuenta de las iniciativas y productos que se vienen dando en el marco de las relaciones de colaboración entre gobiernos delegacionales y organizaciones de la sociedad civil, específicamente los organismos civiles, específicamente en cuanto a los ejercicios de los presupuestos participativos. Sin embargo, además de colocar en el horizonte la difusión y la reflexión de las experiencias de las Delegaciones, miramos la necesidad de desatar un proceso de análisis y deliberación acerca de estas prácticas de gobierno, que se sustentan en la promoción de la participación ciudadana como forma democrática de ejercicio gubernamental.

Con este foro se pretende iniciar un trabajo de largo aliento que permita llegar a la replicabilidad e institucionalización de ejercicios que avancen decididamente a favor del fortalecimiento de la democracia participativa. Es decir, desde nuestros respectivos papeles como servidores públicos de los gobiernos central y delegacionales, como representantes populares, como integrantes de organismos civiles y ciudadanía en general, asumir el reto de contribuir a una nueva cultura de corresponsabilidad.

En este sentido, los objetivos del foro fueron:

- Contribuir a la difusión y reflexión de las experiencias de relación entre gobiernos delegacionales y organizaciones de la sociedad civil, en el fomento y promoción de la democracia participativa.

- Analizar los alcances y limitaciones de la implementación de las iniciativas de presupuesto participativo en las delegaciones de Tlalpan y Cuauhtémoc.
- Destacar experiencias desarrolladas en materia de corresponsabilidad y participación ciudadana, en la perspectiva de identificar los elementos facilitadores y los retos para su replicabilidad.
- Distinguir los obstáculos y las alternativas para facilitar la institución de procesos corresponsables de incidencia ciudadana en materia de presupuesto público.
- Identificar los espacios de participación e incidencia en la configuración de los presupuestos delegacionales, así como el papel de los diversos actores involucrados en la inclusión de la participación.

La dinámica del evento consistió en: 1) la exposición de las dos experiencias de presupuesto participativo, las cuales fueron trabajadas por equipos amplios que involucraron a distintos actores vinculados a las iniciativas, con el fin de plantear una visión más completa y recoger las reflexiones de los equipos delegacionales, vecinos y vecinas, y las organizaciones civiles participantes. 2) Comentarios a las exposiciones por parte de funcionarios públicos, representantes de la academia y organizaciones civiles, compartió su visión, aprendizajes e inquietudes sobre las experiencias presentadas en miras a potenciarlas. 3) Finalmente, se abrió un espacio para escuchar las reflexiones del público.

En el foro se contó con la intervención del Delegado de Tlalpan, Dr. Gilberto López y Rivas, del Director de Enlace Territorial de Tlalpan, del Director General de Participación Ciudadana de la Delegación Cuauhtémoc, vecinas y vecinos de ambas demarcaciones, integrantes de organizaciones civiles como CESEM y COPEVI, como ponentes; además de los comentarios por parte de un representante de Equipo Pueblo, de un investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana -Iztapalapa y de servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, quienes participan en instancias como la Contraloría Ciudadana, la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos, y la Secretaría de Finanzas.

Asimismo, asistieron más de doscientos ciudadanos y ciudadanas, miembros de la academia, representantes de organizaciones vecinales, comunitarias y civiles, funcionarias y funcionarios de las delegaciones y algunas dependencias centrales, así como de los órganos electorales local y federal, para conocer y retroalimentar las ideas expuestas.

Logros de este evento fueron la difusión de las experiencias de presupuesto participativo y su impacto comunitario, social y político; el intercambio de visiones e ideas entre distintos actores, así como la constitución de un antecedente que sirva para generar un proceso de reflexión gradual sobre la gobernabilidad, participación ciudadana, corresponsabilidad, políticas públicas y presupuestos delegacionales, que permita posicionar en el debate público estos temas, distinguir instrumentos y espacios para facilitar y replicar estos procesos, así como establecer un marco normativo que favorezca el impulso de iniciativas participativas.

INAUGURACIÓN

Palabras del Jefe Delegacional de Tlalpan, Dr. Gilberto López y Rivas¹

Cuando iniciamos la experiencia de presupuesto participativo, era muy difícil que se escuchara la palabra “presupuesto participativo”, incluso muchos pensaron que era subterfugio de un gobierno, una especie de consigna que no iba a tener una expresión concreta, que iba a ser una manera de pasar tres años diciendo que hacíamos algo que en realidad no hacíamos. Cuando empezamos a entrar al proceso, acompañados por quienes están presentes y cuando comenzamos a ver los frutos de esa experiencia, nos dimos cuenta que hacía falta poner en práctica ideas correctas relacionadas con la democratización de nuestra sociedad, basadas particularmente en la participación ciudadana y el presupuesto participativo, pues éste no es una técnica, no es instrumento político, es algo más que todo eso junto, es realmente un elemento de coherencia y de consecuencia política si queremos democratizar a nuestra propia sociedad.

Preguntarle a la gente ¿qué es lo que quiere para gastar su presupuesto?, Es algo que no se había estado haciendo en nuestro país y pocas experiencias tenemos de ello, aún ahora que se habla de la famosa transición a la democracia. Yo creo que los gobiernos locales podemos aportar en este tipo de experiencias y podemos aportar nuestros esfuerzos, trabajos y realmente darnos cuenta que tenemos obstáculos muy fuertes que vencer, la verdad, y hablando con franqueza, el presupuesto participativo no ha interesado de fondo a las estructuras de gobierno o a la mayoría de las delegaciones, no ha interesado de fondo al propio gobierno de la ciudad, ni en la medida en que nosotros pensábamos estar acompañados. Por eso es que me da mucho gusto ahora tener la presencia del gobierno de la ciudad, tener un foro en donde ellos son prácticamente los organizadores.

Tenemos que vencer los obstáculos dentro de nuestros propios compañeros y compañeras, que no es fácil; si es difícil vencerlos entre una ciudadanía que es muy combativa en el Distrito Federal, muy beligerante, escéptica, incrédula por todo lo que ha recibido y no ha recibido a lo largo de más de setenta años, lo es también en el propio ejercicio de gobierno, hay una rutina en la forma en que se gobierna en donde entre menos cosas inéditas, mejor; entre más trillado sea el camino, mejor; entre más pasemos tranquilos y sin problemáticas específicas, mejor; y creo que el camino de presupuesto participativo no es nada fácil, no es técnica, no es sólo una cosa “de pasos a seguir” pues lo importante es seguirlos a fondo y realmente comprometernos con la ciudadanía a cumplir con sus demandas, a interesarles en lo que es la acción de gobernar, a estar trabajando juntos y conjuntamente para elaborar los presupuestos, y a que van a ver sus trabajos realizados.

Quiero darles la bienvenida, decirles que para nosotros el que se haya escogido a Tlalpan es muy significativo, estamos muy contentos por los reconocimientos que se han hecho a esta experiencia por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Fundación Ford; y la que recientemente nos otorgó la Federación Internacional de Ciudades Hermanas, y todos los vecinos de Tlalpan lo han sentido

¹ Extracto de versión estenográfica.

como un reconocimiento a su propio trabajo y esfuerzo. Ellos son los que realmente han puesto mucho de su tiempo, de su entusiasmo, junto con nosotros, para hacer realidad el presupuesto participativo, queremos que este foro discuta a fondo estas problemáticas, que podamos ver qué políticas públicas y que corresponsabilidades ciudadanas están involucradas en el presupuesto participativo, pero sobre todo, yo creo que de nada serviría nuestro esfuerzo si todo esto no conlleva a una reforma jurídica de lo que es esta ciudad.

Estamos haciendo un programa de presupuesto participativo sobre un esquema jurídico obsoleto que todavía secuestra de una manera cada vez más opresiva a las propias delegaciones, en donde no tenemos una autonomía clara con respecto a cómo ejercer nuestros presupuestos. Si no hay un cambio jurídico de las atribuciones y competencias de los gobiernos delegacionales, si no democratizamos la relación que existe y la aclaramos en términos de que somos funcionarios electos pero no tenemos ni atribuciones ni competencias de otros funcionarios igualmente electos, como son los presidentes municipales, el programa de presupuesto participativo puede pasar como algo que fue bueno y que no trascendió más allá de un gobierno o de dos gobiernos, tenemos que hacer esto parte de la estructura de gobierno de la Ciudad de México: el que sea por ley obligatorio que los gobernantes consulten a la ciudadanía, que existan estos consejos ciudadanos como coadyuvantes de la acción de gobierno, y que realmente el gobierno de la Ciudad se gobierne de manera más democrática. Somos diecisiete gobernantes electos pero en los hechos, en la práctica concreta, estamos cada uno de nosotros aislados en nuestro terruño, no tenemos capacidad de decidir o de opinar sobre los asuntos de la ciudad en su conjunto, y todo eso merma en el ejercicio democrático de la ciudad. Sabemos que existe por parte de nuestro Jefe de Gobierno la voluntad política para cambiar este tipo de situaciones, pero en la práctica, después de dos años, no vemos un resultado específico sobre cuestiones concretas, como es el manejo del presupuesto a nivel de la ciudad misma. Si nosotros en Tlalpan le preguntamos a la ciudadanía qué obras quiere que se hagan, mínimamente, el gobierno de la Ciudad debería de preguntar a todas las Delegaciones qué obras consideran prioritarias. De esa manera no solamente democratizaríamos el presupuesto de nuestras propias Delegaciones sino democratizaríamos también el presupuesto de la ciudad en su conjunto, y por qué no pensar en un momento dado en que al país entero se le consulte para saber en qué se gasta el presupuesto.

No quería hacer una inauguración formal ni decir las palabras que usualmente se esperan en estos casos, porque creo que el foro se presta para decir algunas cuestiones que han venido atacando lo que es la esencia misma del presupuesto participativo, si nosotros somos congruentes y estamos estableciendo mecanismos democráticos para el gasto en las delegaciones, la ciudad en su conjunto debe de ser absolutamente democrática y preguntarle a los jefes delegacionales y a los habitantes de la ciudad en dónde se quiere que se gaste el presupuesto de la ciudad entera. Entonces, en este sentido, si no establecemos los mecanismos legales y jurídicos para que esto sea así, poco podemos pensar que el futuro del presupuesto participativo en la Ciudad de México va a ser un elemento real y consistente en el futuro.

Siendo las 4:44 en mi reloj, damos por inaugurado este *Foro de Políticas públicas y corresponsabilidad ciudadana: Experiencias de presupuesto participativo en la Ciudad de México*. Muchas gracias.

Ponencia



La Delegación Cuauhtémoc, Corazón de la Ciudad de la Esperanza Agendas territoriales: Planeación participativa del presupuesto

Lic. Víctor Manzanares Córdova

Director General de Participación Ciudadana de la Delegación Cuauhtémoc

Estimados vecinos, funcionarios y especialistas que nos acompañan en este foro de intercambio de experiencias de las políticas participativas que los gobiernos locales instrumentamos en la construcción de una nueva y democrática relación con la ciudadanía, particularmente en el diseño de programas y presupuestos. Consideramos que la democracia es el espejo de los triunfos alcanzados por la sociedad civil y esta misma exige que sea acompañada de acciones de gobierno que mejoren la calidad de vida de todos.

La Delegación Cuauhtémoc, por su ubicación geográfica, por la diversidad de actividades y funciones que en ella se desarrollan y el papel que juega en la dinámica urbana, es el corazón de la Ciudad de México. En su pequeño territorio se despliega un intercambio comercial de los más grandes. Es la séptima economía del país, con tan sólo 516 mil habitantes y casi 5 millones de usuarios diarios, nacionales y extranjeros, alberga el 40% del equipamiento educativo, de salud, de impartición de justicia, cultural e histórico del Distrito Federal. Tenemos el privilegio de contar con la gran explanada del Zócalo que es el centro de expresión y concentración de cientos de miles de cuerpos y voces durante todo el año.

Igualmente, las contradicciones del modelo de desarrollo han generado la pobreza y la marginación social: el 62% de la población gana menos de dos salarios mínimos, sólo dos de las 43 unidades territoriales se consideran de ingresos altos, más de 20 mil personas viven en vecindades de alto riesgo, 21 mil de los 70 mil estudiantes de primaria y secundaria están en riesgo de abandonar sus estudios, 7 mil de los 13 mil niños de la calle del D. F. habitan en la Delegación, 20 mil comerciantes ambulantes desarrollan sus actividades en el centro y 7 de las 10 colonias más peligrosas están en la Cuauhtémoc. Como se observa, la problemática planteada implica grandes retos de gobierno.

En contraste, las políticas presupuestales de la ciudad han dejado al abandono a miles de personas, reflejándose en rezago histórico alto y lo más preocupante una caída abierta de la inversión aprobada en los últimos dos años. Tan sólo en 2001, la Asamblea Legislativa autorizó incrementos a los presupuestos que fueron del 11% al 31%, las dos delegaciones más castigadas fueron Benito Juárez y Cuauhtémoc con el 11% y 13% respectivamente. En este año, se incrementaron los recursos fiscales en un 27%, a nosotros sólo nos autorizaron el 15% y se dio un salvaje recorte de recursos de deuda en un 48%.

La eficiencia administrativa demostrada por nuestro gobierno, ningún subejercicio entregado, cuando el promedio fue de 5.32 % en las demás delegaciones, descubre la política de incentivos perversos aplicada por la Secretaría de Finanzas, se entrega mayores recursos al que menor capacidad de gastarlo tiene y les limita los recursos a quien mayor capacidad de gasto observan. Con esta visión las delegaciones se convierten en la caja chica del gobierno general.

Esta situación nos ha llevado a la necesidad de establecer las grandes prioridades sociales que los programas de gobierno deben atender, no sólo los compromisos contraídos en la campaña electoral o las visiones que como gobierno de izquierda queremos promover, sino aquellas políticas y actividades que tienen alto impacto para mejorar los barrios y las colonias, así como la atención social a las familias.

Esto nos lleva a un primer planteamiento: las políticas de participación ciudadana en la elaboración del presupuesto reflejan la visión democrática de los gobiernos y son instrumento para la gobernabilidad local al articular y mejorar la actividad gubernativa en la atención de las necesidades de la población.

En este sentido, en el primer año de gobierno desarrollamos la iniciativa "Sé parte y comparte, Prioridades Ciudadanas Presupuesto 2001", que consistió en la realización de la Consulta de Prioridades y la Caravana de Políticas Sociales. En la primera mediante un cuestionario y en votación abierta, que abarcó el nivel de la unidad territorial, de la subdelegación, de la Delegación y de la Ciudad, así como una encuesta para niños y jóvenes. Los 13,500 participantes emitieron su opinión sobre cuáles debían ser los principales problemas a atender. En la Caravana de Políticas Sociales se pusieron a debate los contenidos de los programas de gobierno en materia de Seguridad Pública, Desarrollo Urbano, Política Social, Cultura y Convivencia Vecinal.

Resultado de este proceso, el gobierno delegacional instrumentó la territorialización de su presupuesto, el cual se materializó en un programa de gobierno para cada unidad territorial con acciones articuladas en servicios urbanos, obras, prevención del delito, cultura y desarrollo social. Por primera vez el presupuesto llegaba a todas las colonias y en atención al grado de marginación registrada, más ayuda a quien más lo necesita.

Igualmente se respondió a la demanda de fortalecer el nivel de gobierno subdelegacional, que es el primer contacto con el ciudadano en el territorio, para lo cual se descentralizaron funciones de las Direcciones Generales; se les asignó presupuesto propio, se les integraron brigadas de trabajadores, maquinaria y equipo. Es decir, la descentralización del gobierno al territorio para responder adecuadamente a las demandas vecinales y como mecanismo para romper el burocratismo en la administración local.

En la segunda etapa generamos el proceso de planeación participativa para el desarrollo territorial a las que llamamos " Agendas Territoriales"; cuyo objetivo radica en coordinar las acciones de los Programas Delegacionales, del Programa Integrado Territorial y de las iniciativas ciudadanas; con el propósito de elevar la calidad de vida y el desarrollo local con una visión integral, a través del fortalecimiento y participación de los actores sociales, ciudadanos e instituciones, su incidencia en el presupuesto y la generación de un sistema de seguimiento y evaluación de proyectos y programas.

Con la intención estratégica de generar agendas ciudadanas, como plataforma e instrumento vecinal para el desarrollo comunitario, que implique estrategias y proyectos en el corto, mediano y largo plazo, que responda a la realidad local en sus dimensiones social, histórica, económica, cultural y política con la inclusión de los habitantes, sectores y actores de las zonas; en lo inmediato las agendas territoriales son el elemento básico para la elaboración del presupuesto 2003.

Con el concepto de que la participación ciudadana genera procesos organizativos, culturales, educativos y movilizadores de los actores vecinales que facilitan su involucramiento en el ámbito de las políticas

públicas y decisiones de gobierno que construyen una nueva relación gobierno - ciudadanía. En correspondencia, la dimensión de lo público es replanteada en el sentido que trasciende el campo del Estado, también es competencia y atribución de la sociedad civil y de sus espacios de expresión, que al preocuparse por el bienestar deciden corresponsabilizarse con el futuro del territorio.

Asimismo, la planeación participativa se asume como una herramienta que recupera las necesidades, posibilidades, aspiraciones, intereses y propuestas a través de diferentes modalidades e instrumentos participativos, intencionando la colocación de aspectos estratégicos y programáticos, cuya viabilidad va a estar en razón de factores diversos como los presupuestales, la capacidad institucional y la organización comunitaria.

Un elemento teórico –práctico que atraviesa las agendas territoriales es la concepción educativa; están concebidas como espacios permanentes de aprendizaje y de construcción de sujetos, por ello la metodología aplicada tiene como principios la horizontalidad del proceso educativo, el partir de la práctica, retroalimentada con elementos conceptuales y teóricos y superada con elementos creativos y transformadores.

Las Agendas Territoriales son asumidas como el conjunto de aspiraciones, propuestas y proyectos de los vecinos y vecinas para el mejoramiento de sus condiciones de vida, del desarrollo local y de sus relaciones de convivencia. Los principios orientadores de la construcción de las agendas son: la participación activa, la inclusión social y la integralidad, que permite al vecino colocarse con iniciativas y proyectos.

Las etapas de construcción de las agendas territoriales fueron:

- La elaboración del diagnóstico y definición de problemáticas fundamentales, la cual se dirigió a definir colectivamente las problemáticas fundamentales que representan las preocupaciones de amplios y diversos sectores de la población de la zona y que impactan su vida cotidiana, lo fundamental de este momento es encontrar el punto de partida de las propuestas de desarrollo.
- El diseño de programas y proyectos de desarrollo. Del análisis colectivo de la problemática se desprende la acción a desarrollar, la cual se procesa y orienta a establecer definiciones de iniciativas y proyectos territoriales alternativos para encontrar soluciones a los retos señalados. Quiero mencionar que producto del trabajo de las comisiones de planeación se generaron cien proyectos de desarrollo local para las 16 zonas, referidos a Seguridad Pública, Recuperación de Espacios, Imagen e Infraestructura Urbana, Adicciones, Cultura y Convivencia, Servicios Urbanos y Obras Públicas.

Estos proyectos se pusieron a consulta vecinal para su enriquecimiento y priorización, con una actividad informativa y la votación directa los ciudadanos establecieron el modelo de desarrollo territorial para su colonia y barrio. Un total de 23,329 vecinos y vecinas participaron de este mecanismo amplio para definir las acciones de gobierno, mismas que fueron presentadas a las autoridades delegacionales en un espacio de diálogo llamado "Feria de Proyectos" donde las comisiones de planeación entregaron una agenda territorial para cada zona y una agenda temática como plan para los programas. Es de resaltar la capacidad técnica e imaginativa de las comisiones dado que lo presentado no es un listado de demandas y peticiones sino proyectos alternativos de desarrollo territorial.

- Igualmente se ha establecido un mecanismo de evaluación, gestión y seguimiento de las agendas territoriales, como ya lo señalamos, estas son la base de los programas operativos anuales de las direcciones generales y subdelegaciones territoriales, y forman el cuerpo de la propuesta presupuestal de la Delegación para el 2003.

Es importante señalar que durante todo el proceso metodológico se utilizaron 45 diferentes instrumentos para la sistematización y análisis de información, así como el involucramiento de las diferentes oficinas de gobierno central que formaron parte de la Coordinación Interinstitucional, la Secretaría de Desarrollo Social, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, Instituto de Vivienda, Procuraduría Social, Profeco, Secretaría de Salud, que contribuyeron a la discusión metodológica y retomaron diversas propuestas de proyectos para sus planes y programas de trabajo.

Esta experiencia nos ha dejado diversos y enriquecedores aprendizajes:

- ***Contribuir en generar la igualdad para la participación.***

La metodología permitió convocar abiertamente a los vecinos a incorporarse como partícipes del proceso, bajo la única condición de la voluntad de hacerlo, y se vio reflejada en la construcción colectiva del plan de desarrollo territorial, que contiene las aspiraciones ciudadanas - vecinales a un mejor futuro común, concertado y acorde a los principios de democracia, corresponsabilidad, inclusión, solidaridad, legalidad, respeto, tolerancia y sustentabilidad.

- ***La intervención ciudadana en el ámbito de lo público.***

La agenda territorial ha sido una forma de intervención social que permite a los ciudadanos reconocerse como tales e identificarse a partir de sus propios intereses, expectativas y demandas como portadores de estos. Se reconoció el afán de participar en las decisiones de interés público, y la gestión de la agenda brindó una visión de desarrollo territorial, estratégica e integral.

- ***Fortalecer la pertenencia y participación ciudadana.***

Dentro de este proceso se observó la puesta en práctica de tres elementos esenciales en la construcción de ciudadanía: el sentido de pertenencia, de identidad y la participación de los ciudadanos que habitan un territorio. La estructuración de la Delegación Cuauhtémoc en dieciséis zonas territoriales partió, entre otros, de un criterio básico de la identidad cultural y social, que se fue reafirmando en los vecinos más activos y permanentes en el proceso, incluso en un momento determinado se hizo la recuperación de elementos históricos de las zonas que fueron presentados en talleres abiertos con los vecinos. El sentido de pertenencia fue algo muy vivo materializado en la idea de poseer el derecho a intervenir en la determinación de las condiciones y las directrices de su propio desarrollo.

- ***La construcción de nuevos derechos ciudadanos/urbanos.***

Como se mencionó anteriormente, la ciudadanía se construye y se reconstruye a partir del ejercicio, la creación y la recreación de los derechos, en ese sentido se busca recuperar la riqueza que en ciertos momentos alcanzó la reflexión y discusión vecinal que permitió que asomara la necesidad de la generación de nuevos derechos: el derecho al territorio, al espacio público, a la justicia social y la seguridad pública.

- ***La formación ciudadana.***

El trabajo de elaboración de agendas tuvo como eje medular la formación y capacitación de los actores en los temas, metodología e instrumentos de la planeación del desarrollo local, además de revisar la ruta que sigue el presupuesto público; información que amplió la visión de los ciudadanos respecto a temas que parecen muy complejos para la mayoría de los vecinos.

- ***La combinación de la democracia directa y representativa.***

La metodología propuso el fortalecimiento democrático a través de la combinación de mecanismos de representación, que recayeron en las comisiones de planeación y de democracia directa puesto que se abrieron talleres a todos los vecinos y se realizó una Consulta Abierta.

- ***La corresponsabilidad ciudadana.***

Durante el proceso estuvo presente el reconocimiento de los vecinos que tienen un grado de responsabilidad en la solución de los problemas y que la conducción del desarrollo territorial son tareas compartidas que abrirán una posibilidad para dar respuesta a las desigualdades y exclusiones que las políticas macroeconómicas continúan generando.

- ***La institucionalización de políticas públicas.***

La institucionalización de los procesos de planeación participativa requiere un marco legal y la definición de un área o institución responsable de su aplicación y de mecanismos e instrumentos precisos y accesibles, además de un empoderamiento ciudadano que al mismo tiempo que los valida, los maneje, los propicie, los empuje y los exija. Este reconocimiento les dará legitimidad a esos espacios y los irá constituyendo como privilegiados para la planeación y la gestión del desarrollo local en un marco de corresponsabilidad.

Particularmente se requiere de un mecanismo diferente de elaboración del presupuesto de la Ciudad, que establezcan criterios nuevos para las aperturas programáticas, de incorporar la eficiencia del gasto como elemento determinante del presupuesto, de privilegiar la obra por administración, de empujar los esquemas de colaboración vecinal que permitan la administración de recursos públicos de manera directa, que se privilegien los programas sociales de ayudas directas a los beneficiarios.

En nuestra Delegación, remando contra corriente, hemos demostrado un manejo eficiente y transparente de los recursos públicos, multiplicando las obra pública con la entrega directa de recursos a beneficiarios, territorializando y descentralizando el presupuesto, entregando las ayudas a las familias que lo necesitan, contribuimos al desarrollo de un nuevo modelo de gestión pública democrática y justa de la Ciudad de México.

Sra. Adriana Torres Reyes

Vecina integrante de las comisiones de planeación de la Delegación Cuauhtémoc²

Me llamo Adriana Torres Reyes, mi entidad local próxima es la Delegación Cuauhtémoc, vivo en la colonia Condesa y trabajé y participé en este trabajo con otras dos colonias, la Hipódromo y la Hipódromo Condesa.

Fue una experiencia bastante fructífera y voy a decir por qué; comenzaré diciendo: soy una ciudadana común y corriente, una ciudadana que en un momento determinado de su vida, como vecina parte de una colonia, dijo "basta" y me eché a las calles a participar con mis vecinos, ¿por qué? Porque había perdido la confiabilidad en mis gobernantes. Siempre han existido organizaciones en cada una de las colonias, pero históricamente tienen siempre un monopolio y cambian de bandera depende de quién esté en el poder, no son confiables. También a mí misma me dije "te conviertes, como tus vecinos, en el muro de las lamentaciones pero no haces nada por resguardar lo que es tu territorio, tu patrimonio físico, cultural, social, etc."

Me invitaron a participar en la Delegación, como Cuauhtémoc, sobre todo en el territorio que me corresponde. Me llamaron la atención muchos cambios que hubo dentro de mi colonia - por más de cuarenta, sino por decir setenta años abandonada -, supe de esta participación en las unidades territoriales, me invitaron y participé con otros vecinos.

Trabajamos con un equipo organizado dentro de la Dirección General de Participación Ciudadana, participamos desde la entrega de los formatos - para que ahí se diluyera toda la problemática de la colonia -, posteriormente esa problemática nos fue entregada nuevamente a los equipos que se formaron en la unidad territorial 16 para codificarla, y posteriormente nos reunimos el equipo de Participación Ciudadana de la Delegación junto con los vecinos.

Uno de los elementos más importantes, fue la participación de ambas partes, y sobre todo, el enriquecimiento de ambas partes; hubo respeto, igualdad y tolerancia dentro del equipo. Hubo un análisis y no solamente por nosotros, sino también por la comisión dentro de la Delegación Cuauhtémoc, hubo retroalimentación, no como otras veces: "yo soy el gobierno, yo tengo la experiencia, ustedes son los ciudadanos pero no saben nada, participen", hubo discusión y llegamos siempre a un acuerdo. Creo que esa es la experiencia más agradable, más exitosa, cuando hay respeto de ambas partes, no imposiciones, y se llegó a un análisis de las prioridades dentro de la zona 16.

Nuestra participación ha ido en aumento, en lo que corresponde a mi unidad territorial, la participación es más y más porque estamos viendo hechos, es decir, este equipo - que lo conformamos los vecinos - nos dedicamos a difundir la información, a hacerla del conocimiento de nuestros vecinos y puedo decirles que en nuestra unidad territorial la mayoría de los vecinos conoce nuestras prioridades y coinciden también en la forma de las posibles soluciones que tenemos a nuestro alcance.

² Extracto de versión estenográfica.

Ahora falta la segunda parte, que esas prioridades sean llevadas a la práctica. Pero también nos encontramos que tenemos dificultades con presupuesto en determinadas obras que necesitan para el 2003 un presupuesto.

He llegado a la siguiente conclusión: últimamente se ha mencionado mucho la palabra o el término democracia, pero la democracia no existe sin los ciudadanos, y ser ciudadano es una condición de la democracia, pero el hacer ciudadano es lo que marca la diferencia, y esa diferencia es la participación cotidiana con nuestra entidad local más cercana.

En nuestra Delegación tenemos cambios, realmente se está cumpliendo con lo que se nos prometió en una campaña y se está convirtiendo en realidad. Dentro de un gobierno así, yo soy la que doy las gracias a este equipo de parte de la Delegación; así es que soy una ciudadana que salió de su casa y se puso a caminar y a participar en una participación comprometida, cotidiana, sin personalismos, con todos mis vecinos. Muchas gracias.

Ponencia



Hacia un presupuesto participativo. La experiencia en Tlalpan

Ing. Roberto Morales Noble

Director General de Enlace Territorial de la Delegación Tlalpan

“En un gobierno de todos, lo más importante es la opinión y participación de los ciudadanos y ciudadanas; sin ellos, el ejercicio del poder político no sólo pierde sentido, sino además, corre el riesgo de tornarse autoritario y déspota...”³

I. EL MARCO DE ACTUACIÓN

La gobernabilidad democrática a la que aspiramos, para que sea tal, ha de sostenerse desde la base misma de quienes le dieron legitimidad. No basta la sola administración eficiente de los recursos públicos frente a una sociedad que, de manera decidida, ha empujado los logros democráticos alcanzados. Para responder a las exigencias y expectativas de una ciudadanía activa es necesario gobernar con y para los ciudadanos, reconociéndolos como sujetos y constructores de derechos.

En el marco de una cultura política heredada en la que el clientelismo, el corporativismo, la corrupción y el abandono de derechos prevalecían, la población estuvo alejada de lo público como si fuera terreno exclusivo de los políticos profesionales, de expertos o administradores. Este tipo de relación paternalista y excluyente organizaba en función de dádivas y favores que después se traducían en votos.

Por otro lado, existen corrientes y prácticas que se fundamentan en una concepción individualista que no genera acción organizada ni lazos de solidaridad. Esta ciudadanía se entiende como algo uniforme, no se reconocen las carencias y las desigualdades específicas de cada sector, ni se considera la diversidad de opiniones o la riqueza de las formas organizativas existentes. Este tipo de visiones no consideran la defensa y construcción de los derechos colectivos, pues sus parámetros son la evaluación de la eficiencia y de la competitividad.

³ Plataforma electoral del Partido de la Revolución Democrática en la Delegación Tlalpan, México, 2000, página 7.

Romper con estas inercias requiere emprender acciones que profundicen la democracia formal alcanzada y generen nuevas condiciones de oportunidad. El propósito es avanzar hacia una sociedad con una cultura plural, una economía justa y un sistema político democrático.

El debate abierto, el acceso a la información, la creación de espacios y mecanismos de participación, la educación y la capacitación permanentes son elementos fundamentales para transformar las relaciones y prácticas de poder del Estado y de la sociedad civil. Frente a la herencia cultural que promovía relaciones autoritarias, de servilismo y favor, se deben impulsar nuevas prácticas del ejercicio del poder desde el ámbito de la vida cotidiana hasta las diferentes formas de representación social. La instauración de estas prácticas exige una acción educativa intencionada y una pedagogía democrática para los diversos actores sociales y políticos.

La democracia que buscamos reconoce la representación social a través del voto, pero aspira también a la defensa y ampliación de los derechos humanos en todas sus vertientes, así como a la participación real en todos los niveles de la estructura social. Esta concepción recupera las raíces de la democracia y supera los límites de la visión liberal, la cual circunscribe la democracia al régimen de las libertades individuales y de representación.

La democracia participativa es un instrumento indispensable de la gobernabilidad democrática; en tanto que la representación política electa, sin la posibilidad del diálogo y renovación permanente del mandato, puede formalizar y ritualizar la democracia, quitarle su esencia, y restarle la fuerza constructiva de la acción colectiva directa.

Para propiciar que la población tenga poder real de decisión para proponer, fiscalizar y compartir la acción de gobernar, es necesario combinar mecanismos de democracia directa, semi - directa y representativa, así como iniciativas concretas. Estas últimas, como el presupuesto participativo, deben dirigirse a una política de prioridades de la inversión y del gasto público, a la transparencia en las actividades de gobierno y al actuar corresponsable de la población, a través de espacios abiertos de participación.

II. EL CONTEXTO LOCAL

La Delegación Tlalpan está ubicada al suroeste del Distrito Federal, está dividida administrativamente en cinco zonas. La bastedad de su geografía física y humana se refleja tanto en la infraestructura urbana como en las formas de participación, en las expresiones culturales y en la vida cotidiana. Este complejo panorama es también el que condiciona las estrategias de gobierno.

Número de Zona	Nombre de la Zona	Población (Habitantes)	Unidades territoriales	Pueblos	Colonias	Barrios	Fraccionamientos	Unidades habitacionales
1	"Centro de Tlalpan"	163,209 habitantes	46		83	5	18	23
2	"Villa Coapa"	118,291 habitantes	44		63	-	29	22

3	"Padierna-Miguel Hidalgo"	148,582 habitantes	24		30	8	1	2
4	"Ajusco Medio"	59,905 habitantes	16		38	-	-	-
5	"Pueblos Rurales"	99,447 habitantes	17	8	76	-	-	2
TOTALES		589,434	147	8	290	13	48	49

En la zona de los pueblos, por ejemplo, los usos y costumbres colectivos y la democracia directa favorecen la participación ciudadana. En contraste, en Villa Coapa, la participación se centra en la gestión individual y la democracia representativa. Por su parte, el Ajusco Medio es una zona en construcción, pues se ha ido gestando a partir de invasiones y aún carece de muchas obras y servicios. Finalmente, las zonas Centro de Tlalpan y Padierna–Miguel Hidalgo, se caracterizan por fuertes contrastes, es decir, por áreas residenciales y colonias populares que son muestra de diferentes formas de vida y de relación.

En estas zonas también se concentran la mayoría de las organizaciones sociales y políticas y las formas de participación están más diversificadas. Pero también, nos enfrentamos a la falta de canales de información y de participación accesibles al conjunto de la población, para la toma de decisiones en los asuntos de carácter público.

La atención a las demandas de la población se ha caracterizado por la continuidad en los modelos institucionales de asignación de recursos, que se basan en el comportamiento histórico presupuestal, esto ha generado una inequidad creciente tanto en los servicios e infraestructura, como en la democratización del ejercicio del poder. El presupuesto participativo, por el contrario, permite mayor dinamismo en el manejo y asignación de los recursos, además de recoger las necesidades reales de la población, pues es ella la que prioriza.

En razón de lo anterior, la estrategia del gobierno delegacional se basa en una serie de acciones diversificadas que responden a los distintos métodos y visiones que hay sobre democracia, pues la ciudadanía es plural y plural es su forma de participar en la vida pública.

III. DEFINICIÓN DEL PROGRAMA HACIA UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Hacia un presupuesto participativo es un espacio en el que autoridades y ciudadanía elaboran de manera conjunta la priorización y seguimiento de la obra pública; también es un programa para ampliar la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos.

Tiene como objetivos:

- Favorecer programas que lleven a la consecución de una autonomía real, para que las Delegaciones decidan sobre sus recursos.
- Establecer nuevas formas de relación democrática entre la ciudadanía y el gobierno, para compartir el poder de decisión sobre los asuntos públicos.

- Transparentar la forma y las acciones de gobierno, a través de la publicación, difusión, seguimiento y evolución del ejercicio presupuestal.
- Promover la intervención corresponsable de autoridades y ciudadanía en la definición de las obras.
- Impulsar y favorecer la participación autónoma de la ciudadanía mediante espacios y canales permanentes de diálogo, capacitación, diseño y evolución de propuestas.

IV. DISEÑO INSTITUCIONAL

La administración del Dr. Gilberto López y Rivas en Tlalpan ha fundado las acciones de su gobierno democrático en los principios de transparencia, corresponsabilidad y participación ciudadana, expresados claramente en su plataforma electoral.

Entendemos la transparencia como condición indispensable de la participación. La sola apertura de canales de intervención no es suficiente si no se brindan a la ciudadanía los elementos técnicos, presupuestales, normativos y de funcionamiento de la maquinaria administrativa. Por esta razón, la rendición de cuentas de cara a la población, la publicación de las obras y la difusión de las acciones de gobierno son tareas permanentes de transparencia.

Por otro lado, hemos favorecido el trabajo corresponsable entre autoridades y ciudadanía a fin de resolver los problemas más urgentes de la comunidad. En esta relación, el gobierno no descarga sus obligaciones en la población, en lo que consideramos una falsa idea del adelgazamiento del Estado; por el contrario, el gobierno comparte la toma de decisiones y alternativas con la propia ciudadanía. En otras palabras, la corresponsabilidad regresa a la gente la posibilidad de tener y expresar su voz respecto a las problemáticas que les atañen de manera directa e indirecta, pues pueden conocer los aspectos técnicos, legales, presupuestales y jurídicos que involucra la realización de una obra. Por otro lado, la corresponsabilidad renueva el voto que da legitimidad permanente a la representación popular.

La posibilidad de intervenir en las cuestiones públicas queda planteada en un tercer principio: la promoción y el fortalecimiento del "poder ciudadano" a través de la participación activa, bien informada, crítica y propositiva de la población. Aquí hay que ser muy claros, no es cualquier tipo de participación ciudadana la que se tiene como objetivo, la idea es formar para la deliberación y el debate, para la intervención documentada y sustentada en argumentos sólidos, pero siempre abiertos a la crítica. El espacio público es, ante todo, un lugar de confrontación de intereses y visiones, de conflicto y disenso, pero también de búsqueda de consensos en un marco de respeto a la diversidad.

La participación ciudadana, como eje rector de la política de gobierno, está acompañada de múltiples estrategias que reconocen todas las formas existentes y posibles de organización: las asambleas comunitarias, la consulta pública, la interlocución con organizaciones sociales arraigadas en el territorio, los comités vecinales, la confluencia de actores frente a un tema específico, pero también la generación de alternativas de participación de los ciudadanos que no militan en ninguna organización.

En este sentido, se conceptualizaron en una pirámide los diferentes niveles de participación de modo que durante el desarrollo de *Hacia un presupuesto participativo* se involucraran distintos tipos de ciudadano. En la base se representa a la gran mayoría, es decir, al ciudadano apático que no suele intervenir en ninguna iniciativa, pero que finalmente es perceptivo. En el estrato siguiente encontramos un ciudadano poco participativo que se limita a cumplir con sus derechos electorales; en la parte media se ubican los ciudadanos que, además de ejercer su derecho a votar, se involucran en problemáticas concretas de su comunidad aunque su actuación e impacto siguen siendo individuales o muy puntuales (temporales). En el siguiente estrato hay ya una organización colectiva en torno a problemáticas comunes, por lo que la participación es más activa y está orientada por un objetivo claro. En la cúspide de la pirámide se encuentran aquellos ciudadanos que intervienen de forma activa, en alguna organización civil o social, tienen objetivos variados y están organizados de manera que tienen la presencia y el peso de un interlocutor reconocido y capaz de influir en la toma de decisiones.

El propósito de *Hacia un presupuesto participativo* es que toda la población sepa que puede participar y que su opinión es tomada en cuenta. Se aspira a una participación diversificada que considere las características y condiciones del terreno, así como los niveles de organización.

Dado que no tenemos la autonomía suficiente para determinar techos y montos definitivos, el programa no se basa en la asignación de un monto específico del recurso, sino en la priorización de obras, contemplando el tiempo de rezago, el beneficio social, criterios de equidad, la factibilidad técnica y jurídica.

V. ACCIONES EMPRENDIDAS: EL EJERCICIO

Las principales etapas que ha seguido *Hacia un presupuesto participativo* en 2001 y 2002 son:

1. Difusión e información

Para la difusión se elaboran trípticos, volantes, manuales didácticos, pintas, mantas y otros medios accesibles y de bajo costo, como el perifoneo. La finalidad es dar a conocer públicamente el inicio del ejercicio y las formas de participación ciudadana. En este mismo sentido, se lleva a cabo una ceremonia de arranque en la cual el Jefe Delegacional esboza el propósito y la orientación de *Hacia un presupuesto participativo*. Asimismo, se hace entrega de un manual de apoyo en el cual se refieren elementos de contexto, procedimientos para la presupuestación y niveles de competencia, así como las fases del presupuesto participativo y los datos sobre las cinco zonas territoriales que componen la Delegación Tlalpan.

Algunos de los actores a los que se invita son: comités vecinales, organizaciones civiles y sociales, comisiones ciudadanas de seguimiento de obra, equipo de monitoreo, medios de comunicación y ciudadanía en general.

De manera paralela, se instalan mesas informativas en los espacios públicos de la Delegación (mercados, lecherías, parques). En estas mesas, se da información sobre el curso del ejercicio: cómo se elabora un

presupuesto delegacional y qué instancias intervienen en la decisión, sus etapas, las obras y los servicios que se considerarán, las formas y canales de participación, así como los espacios en los cuales se brindará asesoría para la elaboración de propuestas.

El objetivo de esta fase es que se conozca el sentido del ejercicio, llegar a todos los niveles de la pirámide e incorporar a los propios habitantes en la difusión del proceso. Tal es el caso del ejercicio 2002, en el cual los equipos de monitoreo y algunas organizaciones sociales intervinieron activamente. De hecho, durante 2001 se colocaron 350 mesas informativas, una por sección electoral, mientras que en 2002 fueron sólo 185 en lugares de fuerte concentración.

2. Asesoría y capacitación

Otra forma de cruzar transversalmente los estratos de la pirámide de participación fueron las diferentes modalidades de capacitación, fundamentales en cualquier proceso de intervención ciudadana consciente y crítico. Un primer piso está constituido por la asesoría que cada coordinación territorial proporciona para el llenado de los formatos para presentar propuestas. La asesoría es sobre aspectos jurídicos, presupuestales y técnicos como formas de medición, requisitos mínimos para la realización de una obra, etcétera.

Una segunda modalidad fueron los talleres dirigidos a ciudadanos cuyo interés rebasaba la elaboración de una propuesta. Por lo tanto, además de los elementos técnicos, se daba a los asistentes un panorama general sobre la manera en que se elabora un Programa Operativo Anual (POA), así como sobre los procedimientos normativos y administrativos que sigue.

Este año, la capacitación estuvo encaminada a dotar de mayores elementos técnicos, financieros y sociales, a los grupos que tienen un mayor compromiso con las acciones de gobierno como son los equipos de monitoreo, las organizaciones sociales y civiles, y la ciudadanía activa. En este sentido, se realizaron talleres técnicos y el diplomado "Contralores Ciudadanos Delegacionales" - realizado con el apoyo de la Contraloría General del Distrito Federal y el CESEM, AC -.

La intención de esta etapa es compartir información, generar acompañamiento y promover la apropiación de *Hacia un presupuesto participativo*, a fin de crecer juntos en su desarrollo.

3. Formación de equipos de monitoreo

A partir de los talleres para la elaboración de propuestas se integran, de manera voluntaria, ciudadanos interesados en formar parte del ejercicio; a estos grupos se les ha llamado equipos de monitoreo. La creación de distintos equipos se hizo con la idea de respetar las características y necesidades de cada zona, por eso se diseñaron estrategias diferenciadas que respondieran tanto a los individuos como a las formas naturales de organización colectiva.

En el caso de los pueblos, por ejemplo, coexisten asambleas comunales y organizaciones de tipo gremial con las organizaciones sociales y políticas de zonas semiurbanas. En contraste, la zona 2, Villa Coapa,

está compuesta por gente de clase media con formas incipientes de acción colectiva, pero con una práctica desarrollada en el ejercicio de votación.

Los equipos de monitoreo - como espacio incluyente - están formados por personas que en lo individual tienen interés de participar y por cuadros medios de organizaciones sociales y políticas de diversas tendencias ideológicas. La naturaleza de este espacio de deliberación ha hecho posible la confluencia de diversos actores, así como la renovación de nuevos liderazgos colectivos. Este año, los equipos de monitoreo ya conformados, se encargaron de invitar a nuevos integrantes.

El objetivo principal de los equipos es supervisar el desarrollo del ejercicio, elaborar y dar seguimiento a las propuestas territoriales, y potenciar la organización ciudadana. La representatividad y la conducción son tareas que se comparten en función de las acciones.

Los equipos de monitoreo son plurales, autónomos y su membresía es honorífica. La relación interna y con la Delegación se rige por un reglamento, en el cual están definidas sus funciones. Entre éstas, la difusión, promoción y evaluación del programa, la coordinación de recorridos zonales con vecinos para tener una visión global de la Delegación, así como la intervención en los subcomités de adquisiciones y obras, en las licitaciones públicas y en el seguimiento sistemático de la obra.

4. Recorridos

Una de las tareas más importantes de los equipos de monitoreo es la organización de recorridos por las distintas zonas de la demarcación. Los objetivos de los recorridos se han ido complementando; así en 2001 el propósito fue conocer las condiciones de las cinco zonas de la Delegación, a fin de ampliar la visión ciudadana del territorio y de tener elementos para la priorización con equidad, de acuerdo con las características y necesidades de cada lugar. En ese sentido, fue interesante para los vecinos de zonas urbanas conocer las necesidades de colonias rurales o en construcción. Para 2002 se sumó la inquietud de los equipos de monitoreo de evaluar las obras necesarias y recabar los datos técnicos mínimos para elaborar propuestas.

5. Elaboración y entrega de propuestas

Las propuestas se presentan con base en un formato incluido en el manual de apoyo, éste plantea algunos elementos básicos de tipo técnico y, como ya se dijo, para su llenado se proporciona asesoría permanente en cada una de las zonas territoriales. La entrega de propuestas está acompañada de un periodo de revisión y complementación que hacen la Delegación y los equipos de monitoreo y que considera la factibilidad técnica, jurídica y social.

Por ejemplo, la construcción de un centro comunitario requiere no solamente de un espacio, sino de las características del terreno, del uso de suelo, de la propiedad jurídica, etc., lo mismo sucede con la instalación de drenaje, pues una precondition básica es la existencia de un colector. De este modo, los

ciudadanos van aprendiendo en la praxis el ejercicio mismo de gobernar, sustituyendo la demanda y la presión sin sustento, por la propuesta; respetando los plazos de entrega y conociendo la normatividad pertinente.

Después las propuestas ciudadanas se vacian en una boleta de votación por cada unidad territorial, a fin de que la ciudadanía pueda priorizar las obras y los servicios que considere. Cabe señalar que en 2002, surge la idea de propuestas integrales a partir de los señalamientos que hacen las áreas técnicas de la Delegación, pues la experiencia de 2001 fue que la ciudadanía entregó propuestas muy fragmentadas. La integralidad permite un mejor fundamento técnico, la optimización de recursos, el respaldo social de la obra, una visión global del entorno y evita la dispersión de la acción delegacional.

Cuadro. *Propuestas recibidas.*

Año	Propuestas recibidas	Propuestas integradas al POA
2001	8,234	573
2002	6,027	362

6. Votación en urnas y difusión de resultados

Las urnas se colocan, de nuevo, en espacios públicos de la Delegación y su ubicación se da a conocer previamente a través de carteles y prensa escrita. Por último, se difunden los resultados de la priorización en cada unidad territorial o pueblo, según corresponda, así como los pasos a seguir hasta la aprobación final del POA. Hay que subrayar que los resultados obtenidos no son utilizados como elemento de diagnóstico; sino como necesidades que se deben resolver.

A diferencia de 2001, donde los resultados se difundieron una semana después de la votación a través de carteles y páginas web, este año se sumaron a la tarea los equipos de monitoreo, lo cual permitió una mayor contundencia y acercamiento con la población.

El año pasado participaron en la votación 11,427 personas a través de 350 urnas; este año, con 185 casillas el número de votantes se duplicó logrando 20,379 votos.

La priorización de las obras y los servicios, a través de votación, permite que se llegue a los distintos niveles de participación contemplados en la pirámide, es decir, del ciudadano pasivo preocupado por su calle, y que se limita a ejercer su derecho al voto durante las elecciones, hasta el ciudadano organizado que plantea propuestas integrales y de beneficio colectivo.

7. Elaboración del anteproyecto de Programa Operativo Anual (POA)

El presupuesto participativo considera el proceso de consulta y de participación de acuerdo con los tiempos administrativos, pues el anteproyecto del POA se entrega en septiembre- octubre a la Secretaría

de Finanzas del Distrito Federal, la cual a su vez – y luego de una serie de ajustes - envía a la Asamblea Legislativa. El inicio del ejercicio durante el mes de mayo hace posible contar, de manera anticipada, con la propuesta detallada de los frentes de obra y los montos del presupuesto destinados a ellos.

La idea de que trabajen juntos la comisión delegacional y los equipos de monitoreo, obedece a la necesidad de garantizar condiciones equitativas de desarrollo para las cinco zonas territoriales de Tlalpan.

Por eso, *Hacia un presupuesto participativo* entra en un proceso de debate y deliberación con los equipos de monitoreo para determinar cómo se estructurará el presupuesto. De hecho, la asignación de recursos vía montos históricos ya no responde a las condiciones actuales de la Delegación; por ejemplo, escalinatas y empedrados ya no son aperturados para Tlalpan y, sin embargo, son una de las solicitudes de la población. Con el agua potable sucede algo similar, pues históricamente los techos destinados a ello son muy amplios, mientras la población solicita sólo la quinta parte.

La definición y ajustes, además de debate, exigen un ejercicio complejo en el que se deben compaginar techos históricos, priorización, grado de marginalidad, factibilidad técnica y jurídica, etc. Una vez que las propuestas han sido validadas se integran al POA de la Delegación y en septiembre, el Jefe Delegacional y el equipos de monitoreo presentan el POA ante el Jefe de Gobierno y la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal.

Gracias a este tipo de acuerdos, en noviembre la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano hace un plan de trabajo para atacar el total de frentes de obra, planificar la preinversión y los anteproyectos ingenieriles, lo cual antes no se hacía de manera sistemática.

Después de autorizado el presupuesto anual por la Asamblea, se ajustan y se publican las obras a realizar tanto del presupuesto participativo como las determinadas por la Delegación.

8. Seguimiento de obra y rendición de cuentas

En esta fase se forman las comisiones ciudadanas de seguimiento por frente de obra, con vecinos voluntarios involucrados de manera directa, para supervisar los tiempos y calidad de las obras. Para esta tarea, se les capacita y se genera un sistema de reporte.

La publicación de las obras y la conformación de las comisiones ciudadanas de seguimiento de obra, así como el acompañamiento permanente a los equipos de monitoreo, tiene como propósito verificar los tiempos y la calidad de las obras; además, ayuda a prevenir el desvío de recursos y su uso clientelar. Al final del año, se publica un informe anual y se llevan a cabo reuniones públicas para rendir cuentas a la población sobre el conjunto de las acciones de gobierno.

VI. RESULTADOS

Hacia un presupuesto participativo ha incrementado la participación ciudadana y generado un mayor compromiso delegacional, por lo que el gobierno le ha dado mayor peso a los recursos destinados al programa.

Del porcentaje de recursos asignados a la obra, en 2002 el 36% fue para el presupuesto participativo y en 2003 aumentará al 58%. Durante 2002, de un total de 968 frentes, 574 fueron determinados a través del presupuesto participativo; los resultados indicaron que drenaje pluvial, drenaje sanitario, reencarpetado y pavimentación representan el 75% de la demanda, es decir, son los trabajos más apremiantes.

Asimismo, *Hacia un presupuesto participativo* ha permitido sistematizar la demanda de manera conjunta, en tanto la demanda individual y fragmentada se capta por el Centro de Servicios y Atención Ciudadana (CESAC) y se atiende a través de la acción delegacional de mediano plazo.

VII. CONCLUSIONES

La continuidad y mejoramiento de un programa como *Hacia un presupuesto participativo* constituyen parte de su propio fundamento. Por eso consideramos necesario hacer un balance de los avances, los obstáculos y los desafíos que han ido gestándose durante el desarrollo del ejercicio.

Los avances y los logros

Entre los avances y los logros de *Hacia un presupuesto participativo* están:

- Formular el plan de gobierno a partir de las prioridades identificadas entre autoridades y vecinos. Además, permite organizar la demanda y presentar propuestas efectivas sobre políticas públicas.
- Disminuye las demandas inmediatas y particulares y posibilita que la gente se relacione con el gobierno local a partir una visión global de la realidad.
- Constituye un espacio de formación bidireccional, pues tanto ciudadanos como funcionarios hemos ido aprendiendo los cómo de la democracia. Una democracia de izquierda que tiene como rasgo distintivo impulsar una vida democrática participativa, consciente, crítica, argumentativa y propositiva, a diferencia de una democracia acotada, liberal, centrada en el voto, fundada en los derechos, pero no en las obligaciones.
- Combina distintos saberes y capacidades que promueven la cogestión en la búsqueda de alternativas de solución.
- Permite adecuar de modo dinámico los techos presupuestales, más acordes a las necesidades actuales, y romper las determinaciones mecánicas de tipo técnico presupuestal.
- Abrir canales y mecanismos para la participación autónoma, plural, incluyente, corresponsable y propositiva de la ciudadanía.
- Contribuir a la promoción de un referente ciudadano que, en las condiciones jurídicas actuales, puede fungir como contrapeso semejante al de un cabildo. Para este fin, este año se prevé la constitución de un Consejo Ciudadano Delegacional.
- El presupuesto participativo debe ser tomado en cuenta porque favorece una práctica política transparente del gobierno hacia la sociedad. Asegura la posibilidad y el derecho de la población a

construir colectivamente su hábitat, y a decidir y autogestionar las formas de desarrollo que más le convengan.

- El ejercicio permite avanzar en la democratización del poder pues lo descentraliza y genera relaciones más horizontales entre el gobierno y la ciudadanía.

Las dificultades y los retos

Los obstáculos que se han presentado durante estos dos años del ejercicio constituyen, al mismo tiempo, los retos a superar. Podemos decir que la gran limitante de *Hacia un presupuesto participativo* es la falta de autonomía, pues si bien la intención es cumplir con el mandato sobre las obras y servicios que la población definió en las urnas, el Gobierno Central es el que define la política presupuestal global, limitando a la Delegación la facultad de priorizar sus recursos como mejor le convenga. En este sentido, uno de los grandes desafíos es la institucionalización del programa, de modo que se vuelva una herramienta fundamental de la planeación democrática.

Otro factor que dificulta la implementación de un ejercicio de este tipo son las resistencias del propio equipo de gobierno, por la tensión que representa conjugar los tiempos y las visiones técnico - normativas con una lógica ciudadana y social. Este tipo de programas rompe con esquemas de gestión corporativa y con posibles actos de corrupción, al hacer del dominio público el destino de los recursos.

El reto es que los factores técnicos no prevalezcan sobre los políticos, de otra forma, se corre el riesgo de caer en una tecnocracia en la cual los procedimientos y las técnicas estén por encima del ser humano, de la colectividad.

Una de las principales aspiraciones es la formación de un sistema de gobierno con funcionarios públicos con conciencia de servidores y de ciudadanos que sean capaces de regir su práctica cotidiana orientados por un sentido ético de la política. Por ello, la norma administrativa no puede ser pretexto para el inmovilismo. Se debe entonces combatir la cultura autoritaria, es decir, las prácticas de concentración del poder, de privilegios y favores, para poder articular de manera coherente discurso y práctica.

Quizá el mayor desafío sea superar la desconfianza hacia cualquier gobierno, la pasividad y el paternalismo, para sustituirlos por una ciudadanía activa, organizada, bien informada y propositiva que participe, de manera activa, en la construcción de una sociedad más democrática y con una mejor calidad de vida.

Sr. José Federico Salazar Delgado y Sra. María Antonieta Calderón Bustillos
Vecinos integrantes de los equipos de monitoreo de la Delegación Tlalpan⁴

Venimos en representación de los equipo de monitoreo de Tlalpan a presentar las experiencias de este equipo en el programa *Hacia un presupuesto participativo*.

Este programa, surgido de una experiencia de la comunidad de Porto Alegre, Brasil, fue puesto en marcha en la demarcación de Tlalpan por parte de las autoridades delegacionales en el 2001; fue un parte aguas en la forma de presupuestar los recursos económicos que se le asignan a la Delegación, al incorporar a una parte de la comunidad tlalpense en el destino de un porcentaje del POA a través de votación directa sobre las propuestas presentadas por vecinos, de prioridades de infraestructura, obras y servicios de cada unidad territorial.

Las autoridades trataron por todos los medios a su alcance de crear entre los ciudadanos la idea de participación hacia la transparencia con una corresponsabilidad de las acciones entre gobierno y ciudadanía. Instalaron mesas informativas donde se detallaban las etapas del programa y se despejaban dudas sobre la forma de participar, con base en un manual de apoyo; mantuvo asesorías permanentes de las coordinaciones territoriales de la Delegación y en la Coordinación de Participación Ciudadana para el llenado de los formatos en que se iban a presentar las propuestas, y llevaron a cabo talleres para la construcción de las mismas y así conocer la forma más precisa del proceso *Hacia un presupuesto participativo*.

El espacio que se abrió con este programa, fue ocupado con avidez por los ciudadanos interesados en ver materializadas las peticiones de infraestructura y obras de su colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional. Fue así como se conformaron los equipos de monitoreo con ciudadanos comprometidos tanto con el conocimiento de la problemática que enfrentaban en su entorno como con su posible solución, planteada - por supuesto - desde una perspectiva eminentemente ciudadana. Sin embargo, ahí se inició uno de los grandes logros del programa: el conocimiento que adquirimos como grupo de ciudadanos que nos aglutinamos en torno a esta idea, con los recorridos que realizamos conjuntamente por todo el territorio delegacional y la unión entre habitantes, puso de manifiesto problemáticas de los más diferentes estratos y diversidades que conforman nuestro mosaico poblacional con un solo objetivo: la solución de los problemas que se enfrentan en Tlalpan, generando cambios posibles.

Es preciso reconocer que en sus inicios la ciudadanía que se acercó a la conformación de los equipos de monitoreo, lo hacía más como una forma de tratar de resolver los problemas de su entorno más cercano, sino es que personales, que como un mecanismo de incidencia en la toma de decisiones de las políticas públicas con carácter resolutivo.

Las acciones desarrolladas por las autoridades, ya puesto en marcha el programa, en algunas ocasiones no fueron acertadas: la falta de una adecuada comunicación horizontal entre los funcionarios, y de estos con los integrantes de los equipos de monitoreo; así como la disciplina que requería un proyecto de tal

⁴ Extracto de versión estenográfica.

magnitud impidió en muchas ocasiones que *Hacia un presupuesto participativo* marchara con un paso seguro, y si a ello le aunamos el estar sujetos a espacios y tiempos administrativos anquilosados y fuera de la época para las necesidades del México moderno, y la carencia de conocimientos técnicos, jurídicos y del proceso administrativo que permitiera un avance firmemente sustentado, es fácil comprender el por qué de los desaciertos y tropiezos y el desencanto de muchos de los integrantes ciudadanos que iniciaron los mencionados equipos de monitoreo.

Aún con los obstáculos que enfrentamos en el camino, logramos consolidarnos. Ahora, por la capacitación que recibimos de diversas instituciones sobre varios temas: la normatividad jurídico- técnica, asesoría técnica sobre construcción de obra, el conocimiento empírico de la problemática que enfrentamos; y nuestra voluntad, contamos con las herramientas fundamentales que nos permiten contemplar nuevos retos:

1. Luchar para que se establezca la institucionalización del programa, al cual se integran las áreas de salud, ecología, educación, cultura, etc., para que sea posible un desarrollo sustentable.
2. Trabajar en la consolidación de la figura social del Consejo Ciudadano Tlalpense con ciudadanos que hemos adquirido el compromiso de encontrar soluciones integrales a los problemas utilizando como herramientas la capacitación recibida.
3. Establecer un frente donde demandemos la modificación del obsoleto marco jurídico que regula el ejercicio presupuestal, toda vez que la ley debe estar acorde a las necesidades actuales de la población.

Ahora, al volver la vista atrás después de casi dos años de inicio, podemos contemplar que ya no es un terreno árido, se ha retirado el rastrojo de la apatía y de la incredulidad sobre los programas de este gobierno y ha quedado sembrada la semilla de la esperanza con los sólidos equipos de monitoreo que con su participación irrestricta a las convocatorias delegacionales, su tesón en el estudio, y sobre todo, la manifiesta unión entre todos y cada uno de sus miembros sin importar en forma alguna la educación, la afiliación política o *modus vivendi*, han consagrado sus esfuerzos, su tiempo y recursos económicos en el trabajo y la gestión por el bien común y por el reconocimiento presente y futuro del programa *Hacia un presupuesto participativo* en nuestra Delegación.

El equipo de monitoreo, carente de la facultad jurídica, se planteó el quehacer del mismo por medio de lineamientos internos, con objetivos generales y específicos, y el principal era participar y propiciar que la ciudadanía quedara incluida en la planeación, organización, ejecución, seguimiento y apropiación del programa como derecho ciudadano.

Con un proyecto de estas características, que ha buscado tener como base las propuestas de la población para solucionar los problemas, podemos estar seguros que las condiciones de nuestro entorno cada día van a ser mejores; por todo ello, este programa nos ha dejado grandes satisfacciones personales y de grupo a los integrantes de los equipos de monitoreo al rescatar lo mejor de su gente.

Concluimos que cualquier programa o proyecto dirigido a propiciar la participación de la ciudadanía en el apoderamiento y toma de decisiones sobre la planeación, organización, ejecución, seguimiento y evaluación - que además permitan la transparencia y la rendición de cuentas - requiere un cambio en la

normatividad administrativa y jurídica, partiendo de una legislación que propicie determinadamente esta participación democrática activa, sustentada en una normatividad en que el empoderamiento y derecho ciudadano son sinónimos del acceso de la ciudadanía al gobierno en los diferentes procesos administrativos, y que permita además una continuidad, eficacia, eficiencia secuencia, y sobre todo - algo muy importante - el compromiso del gobierno entrante, el respeto en esa planeación estratégica de largo plazo del desarrollo sustentable en Tlalpan. Muchas gracias.

Asesoría y fortalecimiento del método de gobierno en la Delegación Tlalpan

T.S. Ma. Guadalupe Márquez García y Lic. J. Dionisio B. Córdova Tello
Integrantes del CESEM, AC

1. ANTECEDENTES

Referirnos a la participación ciudadana y su realidad es un desafío que implica la interrelación de objetividades y subjetividades; no es posible planear, programar, evaluar y gobernar si no se cuenta con información.

La educación, al igual que otros ámbitos del conocimiento y de los procesos sociales, no es posible concebirla sin el acompañamiento de acciones educativas que propicien un nuevo proceso y frenen el arraigo de una cultura política autoritaria.

Por lo anterior la invitación realizada al CESEM para asesorar el ejercicio de gobierno en la Delegación Tlalpan, implicó un reto profesional en el cual se conjunta el interés por contribuir en la formación de sujetos sociales y políticos que abran espacios, y prácticas educativas que construyan nuevas formas de pensar y hacer política.

Otro punto que marcó un buen inicio en la relación gobierno delegacional con un organismo civil, fue la firma de un convenio de asesoría que cumplía con los siguientes requisitos:

- La apuesta de un gobierno atraído en fortalecerse a través de la capacitación e interesado en relacionarse con la ciudadanía por medio de mecanismos claros de transparencia administrativa, en los cuales el ciudadano tenga acceso a la información necesaria para el ejercicio de la participación.
- El interés de innovar formas de participación y representación ciudadana que respeten la diversidad de opiniones, siendo transparentes y corresponsables desde las acciones de gobierno.
- El compromiso por elaborar un plan de gobierno a partir del respeto y reconocimiento del territorio y de su población.
- Consideración de los tiempos requeridos para la asesoría y elaboración conjunta de los contenidos del programa.

2. UN INSTRUMENTO PARA LA TOMA DE DECISIONES, LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA SITUACIONAL

Las acciones de gobierno se enmarcaron en el incremento de los niveles de gobernabilidad, es decir, se apostó a ganar como gobierno y como ciudadano tlalpense. La asesoría incorporó la planeación estratégica situacional como instrumento que apoya la toma de decisiones al momento de definir y solucionar problemas de interés colectivo.

En este aspecto la metodología propuesta permitió centrar los problemas principales y las alternativas de solución y desarrollo. Para llevarla a cabo fue necesario asumirse, pensarse, planificar y actuar, desde y como gobierno.

La asesoría y capacitación creó una cultura de análisis permanente tecno - político de la situación y de lo que se está haciendo o pensando hacer; teniendo presente en cada momento las acciones, promesas, deseos y propuestas, que formaron parte importante del sello de gobierno en relación con la ciudadanía.

De igual manera, se identificó y trabajó reconociendo que el equipo de gobierno cuenta con los recursos humanos necesarios, con capacidad de dirección, con destrezas, experiencias y habilidades, para poner en marcha el programa de gobierno.

Se acentuó en trabajar la capacidad de gobernabilidad, construyendo la visión estratégica de las acciones, valorando el grado de dificultad que enfrenta el gobierno y los obstáculos dentro y fuera de su control.

Asimismo, se discutió en torno a la capacidad de construir viabilidad aprendiendo de otras experiencias y de la experiencia misma, para llegar a la ciudadanía; en este sentido no se puede abordar lo ciudadano sin trabajar con el gobierno.

El objetivo principal de esta propuesta no es sólo aprender la metodología de la planeación estratégica sino trabajar con un instrumento que combina asesoría y capacitación desde las necesidades del equipo de gobierno y las de la ciudadanía.

3. MECANISMOS DE TRABAJO

Se propuso un proceso constante de asesoría, teniendo como base la elaboración de marcos estratégicos de acción de gobierno, discutidos y valorados constantemente por el equipo básico (Enlace Territorial y la Subdirección de Participación Ciudadana).

Asimismo, se diseñaron espacios diferenciados para trabajar por zonas con los respectivos promotores y los enlaces territoriales.

Las actividades con los equipos se diseñaron en las siguientes etapas:

- Realizar una planeación estratégica desde la perspectiva de cada zona y conjuntarla en una propuesta de planeación delegacional.
- Hacer un ejercicio de seguimiento y sistematización de las actividades propuestas en las etapas de la planeación.
- Reuniones con el equipo de Enlace Territorial para construir y dar seguimiento al vínculo de la Delegación con los ciudadanos y vecinos, en términos de ir construyendo un perfil de gobierno que tiene un sello de gobierno propio.
- Realización de un proyecto de formación de promotores mediante el curso de módulos sobre aspectos fundamentales de la articulación gobierno - sociedad.
- Sistematización permanente de las reuniones y acciones, así como la elaboración teórico metodológica de los aspectos fundamentales del proceso de gobierno.

4. LOS PASOS DE LA ASESORÍA

El asesorar y capacitar con el objetivo de hacer actuar a los miembros de un gobierno como gobierno y no sólo como administradores, se reflejó en reconocer e integrar a la ciudadanía para participar en las acciones de gobierno en los siguientes pasos:

- Selección de los problemas: Se evaluó la importancia y el interés en solucionarlos de acuerdo a la urgencia de las acciones para enfrentarlos
- Identificación de actores: Para cada uno de los problemas seleccionados se identificó el actor que tiene interés en mantener o solucionar los problemas.
- Explicación del problema y de sus consecuencias: Se analizan las causas y consecuencias principales del problema de manera permanente.
- Formulación de resultados esperados: Constantemente los problemas se analizan a través de resultados esperados a partir de lo que los actores proponen.
- Identificación de las acciones: Selección de las acciones que integraron el plan y programa de gobierno.
- Identificación de las demandas de la ciudadanía: Integración de las demandas relevantes, teniendo en cuenta las promesas de campaña y cómo las han enfrentado otros gobiernos.
- Presupuesto de las acciones: Revisión de los recursos humanos y materiales necesarios para poner en marcha el plan y programa de gobierno.
- Análisis de la vulnerabilidad del plan: Listado de las condiciones que puedan afectar las acciones seleccionadas, por ejemplo, cómo manejar los conflictos.
- Cronograma de ejecución del plan: Trayectoria y tiempos estimados de las acciones.
- Agenda y sistema de seguimiento: Elaboración de una agenda para la discusión, revisión, evaluación y seguimiento del plan y programa de gobierno.

5. LOS PRIMEROS RESULTADOS

La asesoría y el programa de capacitación antes mencionados permitieron la elaboración del Marco General para el Desarrollo del Plan de Trabajo de la Dirección General de Enlace Territorial en el cual se planteó como objetivo:

Consolidar nuevas formas de organización y legitimar la acción de gobierno a través de la articulación de acciones que impacten en la cultura y condiciones de vida de la población Tlalpense.

Para poder cumplir con este objetivo se diseñaron siete líneas de acción:

1. Fortalecimiento organizativo.
2. Espacios públicos para el diálogo y la acción social.
3. Capacitación y formación para nuevos liderazgos.
4. Comunicación social y generación de opinión pública.
5. Atención y seguimiento de actores y demandas.
6. Fortalecimiento interno.
7. Situaciones "emergentes" y no previstas.

Estas líneas de acción se enmarcaron en tres fases:

- a) Difusión y sensibilización de la apuesta y programa de gobierno.
- b) Instalación de espacios abiertos de participación
- c) Creación de equipos de trabajo y fortalecimiento de nuevos liderazgos.

En esta experiencia en la que se involucra gobierno, ciudadanía y un organismo civil, se acepta continuar en el reto y desafío de capacitarse para elaborar un presupuesto participativo que fortalezca las acciones realizadas; encaminadas hacia el proyecto y sello de gobierno plasmado en *Hacia un presupuesto participativo*, como construcción de una ciudadanía activa articulada con un gobierno democrático.

6. SEGUNDA ETAPA DE ASESORÍA

La continuación en este año 2002 del proyecto *Hacia un presupuesto participativo* en la Delegación Tlalpan, no es mas que la ratificación de uno de los ejes estratégicos de la política del actual gobierno delegacional, es decir, de ser un gobierno más transparente y de puertas abiertas a la ciudadanía. Esto se ha venido concretado, entre otras cosas, por la voluntad política del gobierno delegacional, los recursos públicos necesarios y con una ciudadanía que se construye como una ciudadanía más activa y participativa.

Por su parte, el CESEM, acepta continuar en el reto y desafío del presupuesto participativo, refrendando su apuesta en que la gobernabilidad es posible en la medida en que se fortalezca el poder ciudadano. Concretamente se acepta la capacitación a la ciudadanía para fortalecer las acciones realizadas en Enlace Territorial en *Hacia un presupuesto participativo*, como construcción de gobierno democrático, y con ello también de reforzar la relación gobierno - sociedad.

La vinculación entre los actores del presupuesto participativo ha supuesto continuar el trabajo permanente de comunicación, de reuniones de discusión de las líneas a mediano plazo y de las acciones conducentes; para la elaboración y diseño de los programas; y de encuentros para la operación de acciones, su seguimiento y evaluación del mismo.

Conjuntamente se han venido reflexionando y discutiendo las acciones pertinentes para la constitución e implementación del Consejo Ciudadano, como una instancia de concreción institucionalizada de la participación ciudadana. Un Consejo con todas las de la ley, es decir, representativo de la ciudadanía tlalpanse, con institucionalidad, con su propia normatividad, sus funciones y capacidades definidas, etc.,

de modo tal que sea un espacio donde se diriman las decisiones que afectan a todos, entre ellas las del ámbito de la decisión de la distribución del presupuesto público, y ya no sólo para las obras y servicios. Por esto que la práctica actual de *Hacia un presupuesto participativo* continúa con la participación de la ciudadanía en una parte del presupuesto público.

Precisamente la construcción de una ciudadanía cualitativamente más participativa se ha propiciado por las acciones específicas de participación en la definición del presupuesto, y también por muchas otras más acciones incluyentes de la ciudadanía. Debemos de mencionar aquellas en las que la ciudadanía se fortalece a través de la capacitación y formación de sí misma.

Fue por ello que se han abierto espacios de capacitación y que se han concretado en la realización de diplomados. Uno de ellos fue el diplomado "Contralores Ciudadanos Delegacionales", coordinado conjuntamente por la Contraloría Ciudadana del Distrito Federal, la Dirección General de Enlace Territorial de la Delegación Tlalpan y el Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", A.C.

7. NUEVOS ESPACIOS DE APRENDIZAJE

Para continuar con la capacitación y evitar el desgaste de los ciudadanos y las ciudadanas se pensó en innovar un espacio de aprendizaje y temas surgidos de las inquietudes de la ciudadanía, específicamente del equipo de monitoreo. Así, se abre el diplomado, que fue elaborado, diseñado e implementado por la Delegación y el CESEM, con responsabilidad de la coordinación de éste último.

El objetivo perseguido en dicho diplomado consistió en "dotar a las instancias ciudadanas de instrumentos para acciones de contraloría social, que a su vez refuercen la relación gobierno - sociedad, a través de un Programa integral de formación y capacitación ciudadana".

En este diplomado la temática fue secuenciada y articulada, sin perder la integralidad que supone la definición de las acciones en materia pública. Para ello se contó con la presencia de expertos en las materias abordadas: que no daban cátedra por dar cátedra, o informar por informar, sino con la intención de ofrecer insumos o instrumentos para seguir entendiendo la diversidad y complejidad de problemas de una práctica de la definición o decisión del presupuesto para las obras y servicios públicos.

Los contenidos ejes se centraron en las materias de: finanzas, aspectos técnicos de las obras públicas, derecho a la ciudad, diagnósticos para identificar obras y servicios en función del desarrollo social de la zona, planeación, etc. De este modo, el diplomado ofreció la oportunidad de conocer los elementos jurídicos, técnicos y administrativos por la propia voz de algunos funcionarios de la Delegación, ingenieros, arquitectos, personal operativo, que se hicieron presentes en las sesiones del diplomado, y que para los vecinos participantes fue un momento importante, al decir de ellos, conocer de cerca al servidor público de su Delegación.

El diplomado fue un espacio, de cinco módulos temáticos, donde se trataron elementos tanto teóricos y metodológicos como experienciales en torno a las obras y servicios públicos, de tal modo de orientarse

hacia la meta de lograr en la Delegación un territorio y una población que aspiran a una ciudad vivible y gozable.

8. CIUDADANÍA ACTIVA

El diplomado estuvo dirigido a toda la ciudadanía, abierto a todos, pero especial y directamente dirigido al equipo de monitoreo de obras y servicios de las cinco zonas territoriales de la Delegación.

En dicho diplomado participaron otros ciudadanos y ciudadanas que no pertenecían a este equipo, por ejemplo, de comisiones ciudadanas. Permanentemente la asesoría involucró a los ciudadanos en los asuntos o temas de orden técnico- administrativo que implican las obras y servicios públicos.

El equipo de monitoreo se mostró siempre dispuesto a capacitarse. Poco a poco este equipo ha venido entendiendo la necesidad de capacitarse en estas materias, y también algunas autoridades y servidores públicos lo han venido comprendiendo. Este equipo, en el diplomado, fue pasando de la manifestación de su queja concreta a una actitud de propuesta, pasando por esos espacios de reflexión, información, discusión, lectura y diálogo entre ellos, con los especialistas y con el equipo de gobierno.

La ciudadanía, parte de ella sin previos conocimientos en materia de obras y servicios públicos, está ahora más convencida de su poder, que sin llegar a la especialización, es capaz de discutir y definir la priorización en el ejercicio del presupuesto, con todas las implicaciones que ello supone. Es decir, aprender elementos técnicos, jurídicos y administrativos que implican las acciones de gobierno. Con este diplomado se pretendía sencillamente ofrecer a la ciudadanía un espacio donde ella pudiera adquirir una competencia básica para realizar el diseño, ejecución y seguimiento de obras y programas públicos delegacionales.

Podemos afirmar que esta ciudadanía, en permanente movimiento, se ha venido articulando consigo misma a través de todas sus actividades participativas, en las que la capacitación y asesoría han contribuido. Y es esto a lo que al CESEM también le sigue apostando y a la vez, le representa uno de sus retos. La ciudadanía tlalpense ha dado el paso para seguir fortaleciéndose y para continuar articulándose con el gobierno.

Con esta trayectoria, actualmente se está llevando al cabo otro diplomado, el de la "La participación ciudadana en el fortalecimiento de la prevención del delito y los derechos humanos", como otra expresión y parte de este interés ciudadano y de la política del gobierno de Tlalpan de la construcción de la ciudadanía como sujeto y actor de su propio gobierno. Este es un diplomado que también da respuesta al interés y preocupación de las autoridades y ciudadanos, y donde se abordan, elementos políticos, técnicos, jurídicos y administrativos que envuelve la naturaleza de los derechos humanos y del delito.

9. DESAFÍOS

Desde esta experiencia, sin duda, uno de los retos es sostenerse en la convicción de la importancia medular de la participación ciudadana articulada con un gobierno democrático, para lo cual planteamos los siguientes desafíos:

- Para el CESEM, esta práctica reafirma nuestro respeto a los procesos ciudadanos y el reconocimiento a los actores implicados. Es decir, no se trata de copiar una experiencia exitosa y desgastarla en el discurso, sino revalorarla y recrearla a partir de la propia diversidad territorial y de la población que la sustenta, así como de sus prácticas y circunstancias.
- Como institución, continuar respondiendo a las demandas y requerimientos de los actores involucrados que le apuestan a la articulación gobierno – ciudadanía, respetando los estilos de trabajo público, participando en procesos de licitación pública, de entender otros lenguajes y conceptualizaciones administrativas, de búsqueda de espacios y equipos para la realización digna de las actividades, de caminar conjuntamente con los ritmos de gobierno, etc.
- Que la capacitación fortalezca a la ciudadanía de tal manera que los procesos electorales, inherentes a todo gobierno local, no hagan de la ciudadanía activa un botín electoral, sino por el contrario que el ciudadano tenga la información sólida para la elección del gobierno que quiere que le represente.
- También nos sitúa en la convicción de la importancia en colaborar en prácticas donde el gobierno realmente promueve y facilita la capacitación de sí mismo y de la ciudadanía con la que convive, sin miedo a relacionarse creativamente con ella.
- Muchos son los retos que identificamos, pero sin duda otro más, y que es de gran importancia, es aquel que tiene que ver con abrir, promover y fomentar espacios de capacitación para los equipos de gobierno y por ende, con la ciudadanía.
- Aunado a esto, que la capacitación tecno - política se encamine a crear una cultura de nuevas formas de pensarse, verse y asumirse como gobierno y como ciudadanos.

Por último, la realidad en esta experiencia nos ha mostrado que se ha hecho trabajo pero todavía falta mucho por hacer, por lo cual queda un camino largo en la capacitación y la asesoría, para contribuir al ejercicio de gobiernos democráticos, así como al fortalecimiento de la ciudadanía y de las instituciones civiles, que a través de la educación propicien ejercicios democráticos y de participación ciudadana.

Comentarios⁵

Lic. Carlos Loza Aillaud
Director de Programación y Presupuesto del Sector Transportes y
Vialidad de la Subsecretaría de Egresos y Finanzas⁶

Buenas noches a todos. Es un gusto estar participando en este foro de temas presupuestales en donde, definitivamente, es crucial el intercambio de ideas, sobre todo en un tema tan importante como lo es el gasto público en la Ciudad de México.

Comentar a las personas que me antecedieron en sus proyectos, es un reto muy importante y - dado lo relevante del hecho de estar con ciudadanos de la Ciudad de México, ciudadanos preocupados, como los son todos ustedes, por los asuntos públicos, por cómo debe dirigirse el presupuesto de la ciudad - también es importante que conozcan y que de alguna forma estén enterados de cuál es la función genérica de la Secretaría de Finanzas.

La Secretaría de Finanzas tiene a su cargo el ejercicio del gasto público, así como también la recaudación de los impuestos de la ciudad, por lo tanto, uno de los grandes retos de la Secretaría de Finanzas en el contexto de la ciudad es precisamente darle viabilidad financiera, es decir, que todos y cada uno de los integrantes de las agencias del gobierno puedan contar con los recursos suficientes por lo menos para que puedan operar, y que la ciudad pueda garantizar la prestación de los diversos servicios prioritarios.

En este sentido y en un contexto de una política fiscal y financiera que reconoce la difícil situación de la economía de la Ciudad y de los ciudadanos, ha logrado, sin crear nuevos impuestos, sin aumentar las tarifas por ejemplo del transporte, que las finanzas de la Ciudad sean finanzas sanas, son finanzas equilibradas que permiten una distribución de recursos, que nunca van a ser suficientes pero que siempre tienen el fin y el propósito de distribuirlos de la manera en que las diferentes dependencias y entidades del gobierno de la Ciudad - y obviamente las Delegaciones - presentan a la Secretaría de Finanzas para su atención.

En este contexto, el presupuesto participativo definitivamente es una herramienta fundamental para la captación de la demanda ciudadana, podemos decir que uno de los retos fundamentales del presupuesto participativo es que los líderes de estos proyectos puedan transformar este presupuesto participativo en un presupuesto real, que efectivamente sea ejecutable, y que llegue a los demandantes de los diferentes servicios en las distintas delegaciones, y en este caso concreto a lo que se refiere a las Delegaciones de Tlalpan y Cuauhtémoc, y esperamos que posiblemente en las siguientes demarcaciones se emprendan proyectos de esta naturaleza.

5 Extractos de versión estenográfica.

6 En representación del Lic. Marco Antonio Alvarado Sánchez, Director General Sectorial Programático - Presupuestal de Desarrollo Sustentable y Delegaciones de la Secretaría de Finanzas.

Un mecanismo de captación de demanda basado en un presupuesto tiene serias repercusiones y debe verse con mucha seriedad porque los recursos con los que cuenta la Ciudad son escasos, y es un reto fundamental poder distribuir, o intentar distribuir recursos escasos ante necesidades crecientes de la ciudadanía; es por eso que hoy en día el método presupuestal con el que se programa y presupuesta el gasto público en la Ciudad de México es un procedimiento que está establecido en la ley y que tiene incorporados elementos de planeación que, efectivamente en muchos de los casos deben de ser revisados y modernizados - lo reconocemos -, sin embargo, también tiene elementos muy ricos que permiten la planeación, la previsión de recursos para atender diversas demandas de la ciudadanía, pero que parte de un presupuesto base; es decir, un presupuesto que permita la continuidad de los diversos servicios que hoy opera la Ciudad o las Delegaciones. A partir de este presupuesto base - en donde hay que atender el pago de los diversos servicios como el agua, la recolección de basura, el drenaje, que son necesidades impostergables, que "no están a discusión" pues no pueden suspenderse ya que se pondría en graves aprietos la sustentabilidad tanto de la región como de la ciudad -, entonces sí se comienzan a definir las acciones adicionales, que ahí es donde entra en forma muy activa el presupuesto participativo, acciones que pueden financiarse con los impuestos, con recursos de financiamiento crediticio o incluso, como es el caso de las delegaciones, con recursos que provienen de fondos federales.

En ese contexto podemos decir que un riesgo del presupuesto participativo es precisamente generar una gran expectativa ciudadana, debemos de generar los elementos de participación que permitan que esta expectativa esté ceñida a una realidad financiera; la cual no siempre va a permitir atender todas las demandas ciudadanas, pero el presupuesto participativo, mediante una metodología adecuada, puede ayudarnos a legitimar la acción del gobierno, o de lo contrario, muy fácilmente nos va ayudar a deslegitimarla.

Finalmente quisiera comentar que en el largo plazo el presupuesto participativo debe también pasar por una revisión del tema fiscal, y éste debe de relacionarse directamente con el asunto de las contribuciones a que en un momento dado podrían tener derecho las Delegaciones, tal y como hoy sucede en los municipios del país.

Constitucionalmente la célula básica de la división política del país son los municipios y éstos tienen derecho a captar cierto tipo de impuestos que hoy en día les permiten financiar su gasto público; en el caso del Distrito Federal, los impuestos locales los recauda y administra el gobierno de la Ciudad a través de la Secretaría de Finanzas - y me gustaría darles la noticia de que la Ciudad de México es una de las pocas entidades del país cuya fuente principal de recursos es el esfuerzo fiscal de sus habitantes, cosa que no sucede en la mayoría de las entidades del país -, y precisamente en el largo plazo es que debe dejarse esto como parte de la agenda de la discusión del presupuesto participativo, el tema fiscal, que no lo escuché en las exposiciones.

Y digo en el largo plazo porque estamos en un periodo en el que la Ciudad está en un proceso de transición, los Delegados son electos por voto universal y secreto; efectivamente se viene de un sistema político y un sistema jurídico que debe de irse adaptando con el tiempo, y lograr que en el Distrito Federal se desarrolle un sistema de coordinación fiscal que permita que las diferentes demarcaciones territoriales, en este caso las Delegaciones, puedan contar con ciertos recursos provenientes de su

riqueza patrimonial - en el sentido de lo que sería el predial -, u otros impuestos que pudieran generar en su misma demarcación. Muchas gracias a la Secretaría de Gobierno por su invitación, gracias a ustedes por su tiempo y mucho gusto.

Lic. Efrén Rodríguez González, Director de Legislación y Trámites Inmobiliarios de la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos

Buenas noches. Yo quisiera hacer algunos comentarios muy breves relacionados fundamentalmente con lo que se ha dicho respecto al marco jurídico que posibilita o que impide que se dé de manera continua, permanente, con toda certeza, la participación democrática en la construcción del presupuesto. Se ha dicho que la legislación, la normatividad secundaria, es un régimen jurídico obsoleto con muchos problemas y que no genera precisamente un otorgamiento de poder a la ciudadanía como se debería, y que en ese sentido está siendo hasta cierto punto ya límite para seguir avanzando en otras cosas, yo estoy completamente de acuerdo en ese criterio; el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal establece lineamientos claros con respecto a cómo debe ser la participación ciudadana, es un programa que fue aprobado por la Asamblea Legislativa, fue publicado por el Jefe de Gobierno el 4 de diciembre del año 2001, y entre estos lineamientos encontramos que existen obligaciones para la autoridad para conducirse con respecto a estos lineamientos, y que éstos nos dan un camino fácil para abordar mecanismos que nos permitan garantizar completa legalidad a estos proceso de participación ciudadana.

En una gran ciudad como la nuestra, la distancia entra la autoridad y el ciudadano ha sido demasiada. El marco constitucional y legal del Gobierno del Distrito Federal fomentó esa separación entre gobernantes y gobernados, favoreciendo la toma unipersonal de decisiones, la discrecionalidad, los actos de corrupción y el uso del aparato de gobierno y el presupuesto para el enriquecimiento personal, intereses políticos particulares y los negocios ilícitos, y por inercia de muchos años aún está por superarse el estilo tradicional, profundamente antidemocrático que concentra el poder en pocas manos e ignora a la mayoría de la población.

El Programa General de Desarrollo establece que es compromiso del Gobierno del Distrito Federal otorgar poder real de decisión a la población y crear las condiciones para que pueda proponer, fiscalizar y controlar las acciones gubernamentales. Sólo así se podrán sentar bases firmes para crear esa nueva cultura democrática que contribuya a cambiar las relaciones entre el gobierno y la sociedad, porque el mejor gobierno es aquel del cual todos nos sentimos parte; no se trata sólo de impulsar el activismo de la ciudadanía sino de compartir el poder y la responsabilidad con los ciudadanos. El proceso que se gestará, hará que los ciudadanos ejerzan el control sobre su propia vida y sean ellos quienes gobiernen y gestionen los servicios públicos y la infraestructura cultural, recreativa y deportiva. El Gobierno del Distrito Federal aspira a una sociedad en que los ciudadanos sean tomados en cuenta, respetados y escuchados, en donde su palabra valga como la palabra del soberano y no como la del súbdito. Nuestro objetivo es impulsar la participación de la sociedad fortaleciendo la construcción y consolidación de las entidades colectivas e incrementando su capacidad para formular propuestas, tomar decisiones y vigilar la gestión de lo público.

Estos lineamientos, establecidos en el Programa General de Desarrollo, son obligatorios para toda la Administración Pública, y de conformidad con lo establecido en la Ley de Planeación, se pueden desarrollar programas especiales que permitan su ejecución a un nivel concreto e incluso hasta el nivel de las dos Delegaciones que están de acuerdo en este procedimiento, para que éste sea obligatorio. Si buscamos el camino largo de modificar la ley y de ahí hacia abajo, podemos tardar mucho, y entre las funciones que tiene la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, y particularmente la Dirección Jurídica, es la de buscar mecanismos posibles que nos permitan garantizar el cumplimiento de estas disposiciones establecidas en el Programa General de Desarrollo para que sean realidad; ese es un camino, un camino corto que habría que buscar, está disponible y hay que trabajarlo.

Como conclusión diría que habría que fomentar un programa de participación democrática así como en el presupuesto, para la construcción de normas, en este caso sería un programa especial que de plena legalidad a este sistema. Gracias.

Lic. Andrés Peñaloza Méndez
Director Ejecutivo de la Contraloría Ciudadana

Estimadas compañeras y amigos, a nombre de la Contralora General del Gobierno del Distrito Federal quiero celebrar la puesta en marcha, pero sobre todo los resultados de estos novedosos programas de planeación y presupuesto participativo emprendidos en las Delegaciones de Cuauhtémoc y Tlalpan. Estamos y debemos decirlo gratamente sorprendidos por dichas experiencias.

El ingeniero Roberto Morales Noble comentaba con mucho acierto que no basta abrir espacios a la participación, se requiere de un acompañamiento - sobre todo de los que estamos de manera circunstancial ahora en el gobierno - cotidiano y sistemático de la acción ciudadana, esto es, debemos desbordar la mera voluntad política a partir de provocar, sí cambios normativos, pero sobre todo cambios en la práctica de la gestión pública.

Y un mensaje para los que estamos circunstancialmente de este lado, los servidores públicos, porque eso somos, no autoridades ni funcionarios: debemos estar comprometidos con contribuir al ejercicio de derechos ciudadanos y de participar en la orientación, puesta en marcha, fiscalización, exigibilidad, y evaluación social de la gestión pública. Debemos defender y fortalecer a la sociedad haciéndola participe en las acciones de gobierno, no para "pasarle facturas" sino para desarrollar capacidades y coadyuvar a la creciente apropiación de la ciudadanía de los espacios de participación, para que a través del control ciudadano se fortalezcan los mecanismos de rendición de cuentas, de la transparencia y de la evaluación social de las políticas y de las finanzas públicas.

Quiero invitarles compañeras, compañeros de la Cuauhtémoc, de Tlalpan, en el primer caso a iniciar un acercamiento, y en el segundo, a fortalecer los mecanismos de colaboración entre ustedes y el Programa de Contraloría Ciudadana, que desde el 14 de febrero de 2001 el Gobierno Central, a través de la Contraloría General, viene atendiendo; y menciono de manera muy breve, no es otra cosa más que

insertar a ciudadanas y ciudadanos que han aceptado participar de manera honorífica en cuerpos colegiados en donde se toman decisiones, como son los de obras, adquisiciones y consejos de administración. Les invito de manera muy respetuosa a acercarse y a colaborar de manera más estrecha para fortalecernos conjuntamente, y con ello ganar espacios a los poderes informales y a los enemigos - que todavía existen - al cambio democrático. Sin duda falta, pero es mucho lo que se ha avanzado, hay que celebrarlo pero también hay que estar consientes que apenas se están dando los primeros pasos, que hay que fortalecer nuestras capacidades y serán los resultados los que le van a dar credibilidad a estos nuevos espacios y programas de participación ciudadana. Muchas gracias.

Dr. Héctor Tejera Gaona

Profesor - investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa

Buenas noches a todos ustedes. La democracia finalmente es una construcción en la cual trabajamos sobre la idea de una democracia representativa, es decir, elegimos gobernantes y por otra parte direccionamos o intentamos direccionar los recursos del Estado. Yo creo que ese es el concepto de democracia que debemos manejar, en este sentido la direccionalidad de los recursos del estado en programas como los que ahora hemos visto, se hace una realidad.

A mí me parece muy importante lo siguiente: la construcción de lo ciudadano no se da en abstracto, se da en las prácticas políticas concretas, en las prácticas de la gestión concreta, y se da en espacios locales - podemos hablar de espacios delegacionales, podemos hablar de unidades territoriales -, pero es en ese espacio donde se van construyendo los ciudadanos, donde se construye la ciudadanía. En este sentido el trabajo que están haciendo todos ustedes es realmente un esfuerzo por construir la ciudadanía, la ciudadanía no existe por sí, sino que existe en la medida en que se va construyendo en la práctica política cotidiana. En este sentido también entonces los presupuestos participativos no pueden ser programas en los cuales solamente se les consulte a los ciudadanos qué es lo que quieren, también tiene que implicar cambios administrativos y en la relación de la gestión pública con relación a los ciudadanos.

Por eso es muy importante reconocer que existe un gran problema en lograr cambiar las prácticas usuales, las prácticas culturales, las prácticas administrativas bajo las cuales las Delegaciones generalmente funcionan, y me parece sumamente relevante que los equipos de monitoreo, los equipos que se están formando y que inciden y que se pelean y que discuten y se enojan con las autoridades de la Delegación, también están al mismo tiempo generando cambios en la cultura delegacional, aunque no toda la que quisiéramos.

Hay un elemento muy importante que aquí no se ha hablado, que es que se requiere una reforma administrativa en las Delegaciones del Distrito Federal. Eso es indudable, pero sin embargo, creo que hay un avance, que esa reforma administrativa no se puede dar sin que los ciudadanos de alguna manera participemos en ella; insisto en que la ciudadanía se construye en la práctica política, los procesos de capacitación son necesarios pero el problema es que el simple conocimiento de los procedimientos no

nos permite cambiarlos, el hecho es – desde mi perspectiva - que es muy importante que de alguna manera los ciudadanos podamos incidir y creo que en Tlalpan eso se está logrando.

Me es difícil comentar un poco más sobre Cuauhtémoc simplemente porque no los conozco bien y no quisiera ser injusto ni aventurero, pero de todas maneras me pareció que dentro de la ponencia había un problema que todavía no tengo claro ¿realmente hay un cambio administrativo?, ¿Hay una relación de tensión que permite cambios entre las autoridades delegacionales y la relación con la ciudadanía?, ¿Está generando cambios de alguna manera en la cultura de las Delegaciones y de la gente que trabaja ahí? En la medida en que se pueda revisar esta relación creo que vamos a avanzar. Muchas gracias.

Lic. Luis Pineda
Equipo Pueblo, AC

Buenas noches a todas y a todos. Realmente cuando se habla de presupuesto participativo, de presupuesto general, nos metemos en una cuestión verdaderamente estratégica, no en balde actualmente hay una gran pugna por definir precisamente qué pasa con los presupuestos a nivel nacional. Partiendo de esto y ubicando que la premisa fundamental es cómo equilibrar necesidades sociales, es decir, política social con presupuesto, a partir de eso es que podemos empezar a visualizar qué está pasando con el presupuesto participativo.

El presupuesto participativo en realidad es un instrumento, es un instrumento que propicia la participación ciudadana, pero es una iniciativa que tiene muchas cosas buenas y malas, es decir, hay cosas que no están calificando de una forma adecuada lo que es el presupuesto participativo, el país de donde surge – bueno, no surge la idea de ahí, la idea surge de Francia, de la comuna francesa -, el presupuesto participativo que se echa a andar en Porto Alegre y que se disemina rápidamente en varios estados de Brasil. Ahorita que hay un nuevo Presidente surgido de la izquierda, surgido de los trabajadores, una de las primeras declaraciones que hace es que no va al presupuesto participativo sino que habría que innovar una nueva forma de estructurar el presupuesto, presupuesto ciertamente participativo.

Hay que ubicar que normalmente está dirigido a programar la obra pública y no a integrar precisamente el presupuesto de un gobierno, por tanto es sumamente importante que tengamos claro eso. Es innegable que los presupuestos participativos no hayan hecho una gran contribución a lo que es la democratización en algunos aspectos de la vida sociedad - gobierno, dentro de éstos podemos destacar que sientan las bases para un sistema de comunicación social, no un sistema de comunicación normal, sino un sistema de comunicación basado en la sociedad con mecanismos muy claros de intercomunicación; crean o fomentan la cultura de la participación, fomentan la corresponsabilidad, fortalecen el tejido social, permiten el empoderamiento de las comunidades y generan acercamiento comunitario, y elevan el nivel de conciencia; eso es dentro de las cosas que en forma general podemos ubicar dentro de los presupuestos participativos. Por otro lado, también impulsan la fortaleza y la responsabilidad de los compromisos, elevan la autoestima de la ciudadanía, potencian el análisis y la igualdad, generan sentimientos de equidad, impulsan el compromiso, permiten la transparencia de los

recursos, y por otra parte, también logran establecer modelos que en algún momento pueden convertirse en una política pública. Esto es lo que en general generan precisamente los presupuestos participativos.

Sin embargo creo que también hay algunos límites, se habla en forma general - y esto a raíz de una última evaluación que se hizo al presupuesto participativo que se ha llevado por más de una década en Porto Alegre - de que solamente está dirigido y estructurado a partir de necesidades muy puntuales, lo veíamos en las exposiciones: drenaje, repavimentación y alguna otra cuestión de carácter muy local y muy específica; no permiten que se vea el segundo punto: hacer un trabajo de mayor envergadura, es decir, no potencian algún trabajo más global, más de construcción como elementos culturales, elementos educativos, este tipo de procesos no los fomentan; y por último, siempre están supeditados a voluntades, como se veía en la presentación que se hizo por parte de los compañeros de las Delegaciones.

Yo tampoco me atrevo a opinar específicamente sobre cuáles son sus resultados porque nos los conozco para poder emitir una opinión. Hay que hacer un trabajo de sistematización, sistematizar no quiere decir ordenar nada más, tiene que ver con la recuperación de la experiencia, tiene que ver precisamente con la apropiación del conocimiento y tiene que ver también con la generación de nuevos conocimientos. En función de ello y teniendo claro esto, creo que podría solamente emitir algunas opiniones globales, en el entendido de que puedo caer en algunos aspectos no muy verdaderos.

Las experiencias están propiciando una fuerza ciudadana importante, es decir el trabajo con la gente que las delegaciones están creando, está creando alguna fuerza importante que puede ser potencialmente utilizada para muchas cosas; están creando un gobierno con una idea mucho más flexible de lo que es el ejercicio y de lo que es la intercomunicación con la ciudadanía, están también de alguna manera logrando contar con un *expertise* que nadie tiene o que pocos tienen en México, es decir un conocimiento específico que va a permitir que en algún momento podamos desarrollar otro tipo de acciones.

Estamos también en la víspera de poder utilizar todas las ambigüedades y algunas situaciones importantes que tienen las leyes y los códigos en el gobierno de la Ciudad. No olvidemos que el problema no es tan sólo de que el gobierno quiera o no quiera, no es un problema entre gobierno y delegaciones, no es un problema entre gobierno y el aparato legislativo, creo que tiene que ver con todos, es un todo estructurado, es decir, tiene que ver con que no hay una ley que permita visualizar adecuadamente cuál sería el elemento que permita la participación de la ciudadanía. Por ahí en algunos de los reglamentos se habla de que la ciudadanía tiene el derecho y tiene la posibilidad de opinar solamente, pero tiene estrictamente prohibido hacerlo en cuestiones que tienen que ver con el orden fiscal y que tienen que ver con la integración del presupuesto, puede opinar pero no puede participar decididamente, esa es una contradicción muy evidente.

Yo creo que para adelante lo que habría que hacer o lo que nos queda por hacer a todos en esta ciudad que es la que nos toca a todos, es por un lado, sistematizar estas dos experiencias, es decir, crear, recuperarlas y contenerlas en un documento que contenga la experiencia específica, con esto podemos

de alguna manera nosotros y apoyados en la iniciativa ciudadana que está atrás de las experiencias, elevar el nivel de calificación de todos los grupos que participan, de todas las personas y de todas las instancias gubernamentales que participan en el proceso de integración del presupuesto participativo.

Y creo que finalmente una tarea pendiente es que esa autoestima y esa autovalorización que estamos teniendo como ciudadanos de que es posible cambiar las cosas, tiene que salir a flote y tenemos que demostrarlo de diversas maneras, no tan sólo votando sino participando en todas las iniciativas que se lleven a cabo desde nuestro ámbito y con el gobierno, no esperando que el gobierno las desate sino también podemos desatar algunos aspectos importantes como ciudadanos. Gracias.

Reflexiones ciudadanas⁷

- Si el documento de desarrollo del Gobierno del Distrito Federal puntualiza que es un compromiso del gobierno atender las demandas ciudadanas, pero falta que se tome en cuenta a la población, se carece de un vínculo entre la iniciativa popular y el compromiso de gobierno, no lo tiene la Ley de Participación Ciudadana, y si lo menciona el Plan General, es un compromiso, no hay una situación de obligatoriedad. (Benjamín Torres, Topilejo, miembro del equipo de monitoreo).

- Hay preocupación porque el presupuesto fundamentalmente está orientado para la prestación de servicios, escasamente con la cultura y el desarrollo económico, y es lamentable que la participación de los ciudadanos en el aspecto que más les afecta - porque en el caso concreto de Tlalpan hay un importante sector de desempleados -, que el presupuesto no contemple ninguna medida que tenga que ver con el desarrollo económico.

También sorprende que en una mesa como ésta no esté la presencia de la Secretaría de Desarrollo Económico. A los cooperativistas les preocupa que en el presupuesto no esté incluida, por ejemplo, la definición de una política alimentaria o de abasto, que no existe para la ciudad. Los beneficiarios finales son las grandes corporaciones extranjeras, como muchos de los centros de distribución de alimentos, y no hay una política para que la alimentación esté en manos de las organizaciones sociales. Si el Artículo 25 de la Constitución establece que el gobierno de la Ciudad, todos los gobiernos estatales, deben de generar recursos para el impulso del sector social de la economía, y la Ley General de Sociedades Cooperativas establece la obligación también de los diversos niveles de gobierno para establecer políticas públicas de apoyo en nuestro caso al sector social de la economía, es necesario que la Secretaría de Finanzas - por ser un área operativa - contemple una apertura programática en la que las organizaciones sociales tengan recursos para el desarrollo y para que este sector avance. (Emilio Cortés, Unión de Empresas Sociales Cooperativas del D.F.)

- Hay que erradicar un vicio que por sexenios se ha dado en nuestras diferentes etapas de gobierno, que es el hecho de que año tras año, en los meses de septiembre y octubre, hay una loca carrera por terminarse el presupuesto asignado, y tal pareciera que el hecho de comprar vehículos, equipos, bienes, etc., solucionara los diferentes problemas que se presentan en las comunidades. Se hace un llamado a Contraloría y a las diferentes áreas que manejan estos presupuestos a tomar más conciencia de esto y que no se pase por alto. (Jaime López, Unión de Vecinos de San Bartolo el Chico).

- El presupuesto participativo le tiene que llegar a todo mundo y el dinero lo genera el centro, prácticamente. Se pide a las autoridades que el presupuesto lo reparta equitativamente, así, al centro le corresponde el mayor. (Luis Gómez, comité vecinal del centro y representante de comerciantes establecidos).

- ¿La ciudadanía cómo participaría para que esos proyectos se hicieran realidad o se hicieran legales en todos los ámbitos? Es importante no sólo dejar a las autoridades o a la Delegación esta responsabilidad y que la ciudadanía pueda poner siquiera un granito de arena para que ese programa fuera legal y así como fuera legal, también se pudieran hacer efectivos todos los proyectos. (Silvia Hernández, Delegación Cuauhtémoc, zona 2).

⁷ Síntesis de versión estenográfica a partir de las intervenciones del público.

- Si la Delegación Cuauhtémoc, que es la Delegación donde todo se comercializa, y el gobierno ahí trata de ser o es de izquierda ¿cómo conjugar esta comercialización con un gobierno de izquierda? (Valentín Galicia Acosta, equipo de monitoreo de Tlalpan).

- Considero que es necesario venir con buena voluntad de escuchar, analizar o comprender todas las exposiciones como foro, como una corresponsabilidad con la autoridad, no con una prepotencia sino con la responsabilidad que se requiere para llevar a cabo todos esos ejercicios de motivación a la ciudadanía. (Ramón Avilés, Delegación Cuauhtémoc, miembro del comité vecinal).

- Los presupuestos participativos a veces no se concretan nada más a cuestiones puntuales, creo que hay proyectos que van mas allá de un planteamiento particular donde puede integrar cuestiones políticas, se pueden integrar cuestiones culturales, sociales y económicas.

Este intercambio de experiencias entre dos Delegaciones que son estratégicas para el desarrollo de la Ciudad de México, la Delegación Cuauhtémoc por ser la entidad central donde efectivamente el desarrollo económico es fundamental, y Tlalpan por ser una zona donde la viabilidad ecológica es importante, es fundamental y si posteriormente se pueda dar una sistematización de los resultados, podría ser mucho mejor este intercambio de experiencias. (Julio Chavarría, Delegación Cuauhtémoc, unidad territorial 13).

- Es muy importante tomar en cuenta que no debemos esperar a que el arranque de estos proyectos sea nada más de gobierno, debemos de participar y dar algo por nuestros compañeros ciudadanos, nosotros formamos una ciudadanía pero tienes que aventarte a trabajar, a trabajar para ella y no pensando en qué vas a recibir. Hay que trabajar cotidianamente, la gente necesita aprender y conscientizarse de las problemáticas que más le aquejan, que es la basura y la inseguridad de nuestro México. (Laura Ostos, zona Centro-Alameda).

Comentarios finales

Ing. Roberto Morales Noble

Director General de Enlace Territorial de la Delegación Tlalpan

A partir de las diferentes intervenciones, hago algunos comentarios sobre lo que yo retomo. Primero que nada, con respecto a la participación y señalamientos sobre la instancia jurídica de gobierno central, se me hace muy interesante esto de la fundamentación jurídica para hacer obligatorio nuestro actuar, la hemos estado buscando, el problema es que - y es a lo que me refiero en cuanto a las "tripas de la administración" - no es conocido. Vamos a entrar en contacto con la Consejería Jurídica sobre este asunto porque no hemos encontrado un sustento suficiente, con mayor fuerza, dentro del equipo delegacional, para la obligatoriedad del presupuesto participativo.

Y la verdad tampoco hemos encontrado el apoyo suficiente de Gobierno Central. Lo digo porque viene mucho en cuenta lo que decía el vecino de San Bartolo El Chico, porque el gasto se hace apresuradamente en septiembre, y se compran vehículos y cosas así; desde fuera uno lo ve y se enoja, cuando uno está adentro, se siente y se sigue enojando. Porque es cierto en parte, bueno, nosotros nos defendemos un poco, nosotros no compramos vehículos, compramos un terreno que estaba al servicio de la Delegación en el centro histórico, el de Juana de Asbaje, y ahora ya pertenece a la Delegación, forma parte de un plan de remozamiento e impulso cultural al centro histórico, pero sí nos pasa; por ejemplo, impulsamos prevención del delito en la recuperación de espacios, y la recuperación de espacios no es nada más poner cemento, poner bancas, podar los árboles, la recuperación de espacios significa darle vida a esos espacios, entonces, impulsamos talleres sociales, talleres de prevención del delito, y quisimos impulsar un programa muy consistente de eventos culturales pero no lo pudimos hacer porque Gobierno Central nos dice que normativamente, por prevención del delito no se pueden hacer asuntos culturales, y por tanto, terminamos comprando ambulancias, motopatrullas y alarmas ya en la última etapa, en septiembre.

Lo mismo pasa en cuanto al gasto general. Hoy me comentaban que Tlalpan tiene un subejercicio del 50%, sí, pero medido de acuerdo a las normas de Gobierno Central, que en septiembre nos dice que no hemos ejercido ese 50%, porque no se dice toda la normatividad que hay que pasar para ejercer el gasto, tanto en obra como en adquisiciones, nos retrasa meses y meses y terminamos ejerciendo el gasto a la carrera en septiembre - octubre, porque además en octubre se cierra el ejercicio del presupuesto y lo que gastaste, bien, y lo que no, mal.

En lo que se refiere a presupuesto participativo, de acuerdo a que es limitado, por lo menos aquí en Tlalpan sí lo hemos limitado más a lo que es la propuesta de obra. Y un poquito hablando de las propuestas de desarrollo económico, otra vez volvemos a lo que son nuestras limitantes de autonomía; las Delegaciones tienen un muy limitado presupuesto aprobado para el impulso del desarrollo económico, de hecho, con el cambio de gobierno se limitaron todavía más esas estrategias, nos quitaron instancias que pertenecían a la Delegación y se integraron a Gobierno Central, sin embargo lo quisimos impulsar. En el primer año las boletas tenían dos espacios, obra, servicios y programas, y se instalaban programas de desarrollo económico, pero terminábamos a nivel de diagnóstico nada más. Sabemos que necesita la ciudadanía para impulsar el desarrollo económico, pero no tenemos con qué tan fácilmente. Los pocos recursos los aplicamos, y en eso la Delegación está muy interesada; una maestra de Desarrollo Económico y Ecología estuvo aquí, está muy interesada en cómo utilizar este diagnóstico que sacamos, pero ahí sí nos quedamos a nivel de diagnóstico y ciertamente el presupuesto participativo es limitado.

Por otro lado, a ver mas allá de la propuesta de desarrollo delegacional, el presupuesto participativo por sí solo no da las instancias, los espacios necesarios para avanzar mas allá, se necesita otro tipo de espacios y esto lo hemos discutido con el equipo de monitoreo. En algún momento pensamos que automáticamente se iba a convertir de equipo de monitoreo a Consejo Ciudadano, tuvimos una discusión inclusive sobre eso, y en eso ya quedamos claros que el equipo de monitoreo es para ver el seguimiento del presupuesto participativo y vamos a impulsar el Consejo Delegacional, donde podemos impulsar lo que es un plan de desarrollo de Tlalpan, que en eso estamos precisamente, el presupuesto participativo es un escalón, vamos avanzando al siguiente escalón.

Yo creo que tanto la experiencia de planeación participativa de Cuauhtémoc como la de Tlalpan - que nosotros no nos hemos atrevido a asumirlo como *el* proceso de presupuesto participativo porque creo que faltan muchas cosas para llegar hacia allá, en el caso de Tlalpan así lo señalan, vamos *hacia el presupuesto participativo* -, creo que las dos experiencias dan pauta para tomar decisiones, creo que son instrumentos para tomar decisiones y buscar articular la voluntad del gobierno con la voluntad de los ciudadanos y materializarlos en acciones concretas que beneficien a la comunidad.

Arq. Carlos Ortega Nava

Coordinador de Enlace y Fortalecimiento de la Sociedad Civil de la Secretaría de Gobierno

Para finalizar este foro, en primer lugar quiero agradecer su paciencia, creo que hemos abusado ciertamente de ella, pero sin embargo, creo que también denota o ejemplifica el interés por el tema.

Como en muchos otros temas, quedan muchas más interrogantes que respuestas o certezas. Me parece que en ese sentido el foro cumple con su cometido en la medida en que hemos retomado las preguntas y las propuestas. Debido a la diversidad y cantidad de comentarios, es imposible hacer en este momento una síntesis, pero a manera de conclusión resaltamos los siguientes compromisos:

- 1.- Como ya se ha mencionado, las Delegaciones Cuauhtémoc y Tlalpan en el 2003, llevarán a cabo un nuevo ejercicio que evidentemente se nutrirá de lo que aquí se ha planteado.
2. – Informar, por conducto de los compañeros de las Delegaciones, del avance que tengamos justamente en los trabajos para desahogar lo que aquí se ha mencionado por parte de los diferentes compañeros, compañeras de gobierno, así como de las propias organizaciones.

No me queda más sino reiterar lo que aquí se ha dicho: que sólo y únicamente su participación nos moverá a ser más eficientes, mas eficaces, en estos ejercicios que finalmente van a redundar en el mejoramiento de las condiciones materiales de todos y cada uno de ustedes y sus compañeros de las respectivas unidades territoriales y demarcaciones.

Reitero el agradecimiento a su presencia y a su paciencia que han tenido. Gracias.

Conclusiones

Algunas de las ideas centrales que se plantearon durante el foro resaltan que si bien los procesos de presupuesto participativo tienen limitaciones, como el hecho de que responden a necesidades muy puntuales, y fundamentalmente, que se topan con restricciones jurídico - administrativas que limitan las

posibilidades de las Delegaciones para ampliarlos, son también prácticas novedosas que representan beneficios y logros concretos para la vida democrática.

El presupuesto participativo es una herramienta para captar la demanda ciudadana. Coadyuva al desarrollo de capacidades y favorece la apropiación por parte de la ciudadanía de los espacios de participación y de acción corresponsable. Favorece la construcción del tejido social pues propicia el conocimiento comunitario, el intercambio entre vecinos y el empoderamiento ciudadano. Refuerza el diálogo entre gobierno y ciudadanía, impulsando así la cultura de participación y corresponsabilidad.

Mediante el foro se ha logrado distinguir los principales aportes y limitaciones de este tipo de prácticas, así como la necesidad de darles continuidad a los presupuestos participativos, asumiendo algunos retos que han de resolverse, como la sistematización y análisis profundo de las experiencias, lograr que la demanda ciudadana captada se transforme en presupuestos o proyectos ejecutables ceñidos a la realidad financiera, generar en la opinión pública un interés más profundo por conocer y debatir sobre la corresponsabilidad, las políticas públicas, la participación ciudadana y los presupuestos participativos.

Si bien quedó claro que existen lineamientos gubernamentales claros que sustentan la legalidad de este tipo de experiencias que favorecen la participación ciudadana, queda aún como gran tarea su institucionalización.

Es también necesario abrir un debate entre gobierno y organizaciones de la sociedad civil en torno a los temas señalados y a las políticas de participación ciudadana, pues se asume que estas y otras muchas experiencias son impulsadas por el gobierno, de ahí que falte aún un trabajo por parte de la sociedad civil para luchar por la ciudadanización de las políticas y programas.

Finalmente, quedan señalados algunos retos, los cuales van más allá del alcance de las Delegaciones y de los actores involucrados en estas experiencias, y son los relacionados al proceso de consolidación democrática del Distrito Federal, como la reforma política y fiscal, así como la transformación de la práctica de la gestión pública.

Las limitaciones y retos identificados no restan importancia a lo que las experiencias discutidas constituyen, pues las decisiones de la ciudadanía en la planeación y presupuestación del territorio, el compartir la responsabilidad sobre los asuntos públicos, representan uno de los más altos niveles de relación entre autoridades y ciudadanía, es un mecanismo de justiciabilidad de los derechos y de consolidación de la democracia.

Agradecimientos

Las delegaciones de Cuauhtémoc y Tlalpan, la Coordinación de Enlace y Fortalecimiento de la Sociedad Civil de la Secretaría de Gobierno, y las organizaciones civiles CESEM y COPEVI, agradecen su colaboración y apoyo a:

- Mtra. Lucía Álvarez Enríquez, investigadora del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México, quien fungió como moderadora en el foro.
- Lic. Luis Pineda, Dr. Héctor Tejera Gaona, Lic. Andrés Peñaloza Méndez, Lic. Efrén Rodríguez González y Lic. Carlos Loza Aillaud, quienes enriquecieron el foro con sus intervenciones.

- Dirección General de Comunicación Social por la cobertura del evento.
- Al personal de Villa Olímpica, que acogió en la Sala Internacional el desarrollo del foro.