



---

---

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA EXPERIENCIA  
DEL PROGRAMA “HACIA UN PRESUPUESTO  
PARTICIPATIVO” 2001-2003 EN LA DELEGACIÓN  
TLALPAN.**

**TESINA**

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

**PRESENTA:**

**JOSÉ GUADALUPE MALDONADO GARNICA**

**ASESOR:**

**DR MANUEL QUIJANO TORRES**



**México, D.F.**

**2015**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

**AGRADEZCO A MIS PADRES:**

**MARÍA ELENA GARNICA MEJIA Y EULALIO MALDONADO A QUIEN AMO  
Y PROFESO GRAN RESPETO**

**A MI ABUELA (FINADA) MARGARITA MEJÍA A QUIEN LE MANDO UN  
BESO A DONDE QUIERA QUE ESTE**

**MIS HERMANAS, ROSA Y AZUCENA, POR SU AMOR**

**A MIS TÍAS: BEATRIZ, LAURA Y TERESA (FINADA) POR DARME SU  
GRAN CARIÑO**

**A MI PADRINO JAIME ROA, POR SUS ENSEÑANZAS**

**MIS PRIMOS: MYRIAM, JESSICA, JONATHAN E ISRAEL A QUIEN  
APRECIO**

**A MIS SOBRINOS: IAN, MARIANA, ANDREA Y EMILIANO QUIEN SON MIS  
GRANDES MAESTROS**

**A CONY POR EL GRAN APOYO EN ESTE PROYECTO Y SU GRAN  
CARIÑO PARA CONMIGO**

**AMIS AMIGOS: GUIDO, ERICKA, ARACELI, ALICIA, ROBERTO (A),  
DIANA, POR SU AMISTAD Y GRAN LEALTAD.**

**DR. MANUEL QUIJANO POR SU ASESORIA Y AMISTAD**

**DRA. GEORGINA POR AMISTAD SU APOYO PARA REALIZAR ESTE  
PROYECTO**

**DRA. GABRIELA RIQUELME, POR DARME LA OPORTUNIDAD DE  
CONSEGUIR ESTE SUEÑO**

**Y ATODOS AQUELLOS QUE DE ALGUNA MANERA ME APOYARON A  
REALIZAR ESTE PROYECTO**

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	6
<b>1. La Participación Ciudadana</b>	
1.1. ¿Qué es la participación ciudadana?	10
1.1.2 Cómo se entiende la Administración Pública	18
1.1.3 La Administración Pública y la Participación Ciudadana	21
1.2 Conceptos básicos que interaccionan con la participación ciudadana	23
1.2.1 Políticas públicas	23
1.2.2 El Espacio Público	24
1.2.3 Gestión Pública	25
1.2.4 Gobernanza	26
<b>2. La participación ciudadana en el escrutinio ciudadano y la apertura del gobierno.</b>	
2.1 La no participación de la ciudadanía en los asuntos públicos	28
2.1.2 Clientelismo y Corrupción	31
2.2 Fomento de la capacitación ciudadana para el escrutinio ciudadano	33
2.2.1 Construcción Ciudadanía	33
2.2.2 Contraloría ciudadana del DF	36
2.2.3 La apertura del Gobierno	39
2.2.4 Las aplicaciones tecnológicas	43
2.2.4.1 La necesidad de cambios en los valores de la gestión de gobierno	44
<b>3. Historia del Presupuesto Participativo</b>	
3.1 ¿Que es el presupuesto participativo?	47
3.2. Mecanismo en Porto Alegre.	52
3.3 Antecedentes	56
<b>4. Hacia un Presupuesto Participativo Delegación Tlalpan</b>	
4.1 Un gobierno local con historia, Tlalpan en el tiempo.	59
4.2 En el Contexto de la Delegación Tlalpan	63
4.3 Qué es la delegación Tlalpan	71
4.4 El presupuesto participativo una visión política y administrativa	76
a) Estructura de gobierno	82
b) Implementación del objetivo del presupuesto participativo	91
Información	96
Asesoría permanente	96
Talleres para la construcción de propuestas	97
Recorridos con los equipos de monitoreo	97

Entrega de propuestas	99
Votación en urnas	100
Asambleas Informativas	100
Difusión de resultados	100
Seguimiento y rendición de cuentas	101
c) La manera como se distribuyeron los recursos	103
<b>CONCLUSIONES</b>	106
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	116
<b>ANEXOS</b>	121

## INTRODUCCIÓN

El siguiente trabajo tiene como propósito analizar un ejercicio de gobierno que hace casi 15 años se formuló en el gobierno local de la Delegación Tlalpan, bajo el primer gobierno electo en esa delegación en el periodo 2000-2003 en el mandato del Dr. Gilberto López y Rivas, donde se implementó el mecanismo denominado “Hacia un presupuesto Participativo”, este programa se planteó como objetivo principal democratizar la acción gubernamental para lo cual fue fundamental que la gente, los ciudadanos, tomarán en sus manos el poder de decisión y la vigilancia en las acciones gubernamentales. Se planteó como indispensable la corresponsabilidad gobierno-ciudadanía, el ejercicio administrativo transparente, la capacidad ciudadana y la rendición de cuentas.

Este programa utilizó como herramienta de soporte la participación ciudadana con el fin de generar un anteproyecto del POA delegacional en cuanto a obras y servicios.

El desarrollo del presente trabajo consta de cuatro capítulos: ¿Qué es la participación ciudadana?; La Participación Ciudadana en el escrutinio ciudadano y la apertura del Gobierno; Breve Historia del Presupuesto Participativo y, por último, analiza el programa “Hacia un Presupuesto Participativo” en Tlalpan.

El trabajo inicia con una visión teórica sobre la participación ciudadana, manifestando su necesidad en la actual sociedad, él cómo esté concepto es utilizado en los diferentes ámbitos de gobierno para diferentes fines, así como su relación intrínseca con la Administración Pública, conceptualizando las políticas públicas, el espacio público, la gestión pública y la gobernanza.

En un segundo plano se esboza la situación de la participación ciudadana, enuncia algunas herramientas, explora algunas experiencias como la contraloría ciudadana, sin dejar de lado las nuevas tecnologías provistas por el gobierno abierto que busca un mayor acercamiento del ciudadano en los asuntos públicos.

Subsecuentemente se revisa la experiencia del Presupuesto Participativo de Porto Alegre (cuna del presupuesto participativo), como forma de crear un referente histórico y presencial de los alcances del presupuesto participativo.

Por último, se explora la experiencia del Presupuesto participativo en Tlalpan la cual, expone su historia como gobierno local, se analiza su contexto como delegación, se explora la normatividad del gobierno local, se explica brevemente lo que es la delegación de Tlalpan en números y se integra la experiencia de Tlalpan en el Ejercicio de “Hacia un presupuesto Participativo”.

Para introducirnos directamente al tema, subscribimos que los retos del siglo XXI han dado cuenta que la tecnología y la ciencia han manifestado una supremacía, incluso sobre la ética, esto hace imperativo que la Ciencia Política y la Administración Pública, fortalezcan a través de su campo de estudio y vinculación, los análisis tendientes a revisar las normas, actitudes y formas propias de su deber ser, así como de la forma y vinculación con la sociedad a fin de realizar nuevas y mejores tomas de decisiones.

La Administración Pública tiene una naturaleza multidisciplinaria en sus haberes, los cuales, pueden aportar análisis de la realidad social, de las instituciones, de los procesos y actores que intervienen en la definición de los asuntos públicos. Los actos de planeación, decisión, ejecución y control

configuran una función del Poder Público, la función administrativa. Una función del Estado.

Los problemas propios de la acción de gobierno, tienen la obligación de la atención de los ciudadanos, con la actitud de vocación de servicio y de honestidad en sus actividades cotidianas, con el fin de contar con la información correcta y concreta que permita generar análisis concretos, territorializados, escenarios perfectibles con diagnósticos claros y concisos que permitan sinergias de colaboración con los diferentes sectores de la sociedad y generar los acuerdos de igualdad, necesarios para instalar una democracia participativa que utilizará como herramienta la gobernanza.

Así, la actual Administración Pública, debe involucrar la ética del servidor público, el deber ser normativo, representar los valores democráticos, como igualdad, solidaridad, justicia y la dignidad humana; esto con el fin de motivar soluciones tanto éticas como formativas dentro del sector público para generar una fortificación institucional y generar un ambiente de credibilidad ciudadana, para ello tendrá que combatir el fenómeno de la corrupción administrativa, flagelo que atenta contra la institución misma; así como desarrollar metodologías que permitan al ciudadano, ser corresponsable sobre la gestión pública a fin de generar administraciones más transparentes.

La sociedad actual demanda una Administración Pública eficiente, honesta y confiable, que impulse la participación de los ciudadanos en el quehacer gubernamental, es por ello que con la voluntad de desarrollar una mayor capacidad de respuesta, resulta necesario fortalecer la estructura básica de su

funcionamiento, para lograr que los recursos y acciones sean efectivos y eficientemente ejecutados.

Sólo mediante el fomento de una nueva cultura sobre el servicio público, normada por valores trascendentes, se estará en condiciones de responder a los reclamos de la sociedad.

Esto hace necesaria la activación de la participación ciudadana en los asuntos públicos, para alcanzar gobiernos eficientes y eficaces, capaces de fortalecer el tejido social en un espacio local, este debe basarse en la confianza, la cooperación, la comunicación y la información; elementos que los integrantes de una sociedad necesitan para hacer saber a sus gobernantes y representantes, de los problemas que les aquejan y participar directamente en la resolución de los mismos.

Sirva el siguiente trabajo para reflexionar en términos de la dinámica de la vida actual, la cual en términos de gobierno se encuentra vilipendiada, y quien necesita mantener planes y programas que cuenten con incentivos para la activación de la participación del ciudadano, en los asuntos de su entorno; los valladares son muchos, inicialmente debe romperse con las resistencias que existen en los funcionarios públicos y crear un clima propicio para la discusión política, entre ciudadanos y funcionarios, que tome los temas sensibles de lo público, en el espacio público, creando ciudadanía en el ámbito local.

## **La Participación Ciudadana**

### **1.1 ¿Qué es la participación ciudadana?**

Las transformaciones de la sociedad mexicana actual tienen en su haber una relación de poder, ponderada en las sinergias que se han manifestado entre gobiernos y sociedades, por medio de la participación en asuntos de interés público. La cultura política impone una relación entre las creencias, las formas de evaluación y la participación. La relación es específica, es resultado de su historia de la cual se conforman ciertos valores, formas específicas de relacionarse con la autoridad, de participar en asuntos públicos o de abstenerse de ellos.

La constante de una sociedad en movimiento crea la posibilidad de generar cambios, el resultado de sus actores es crear mejores condiciones de gobernabilidad y de vida, que con el tiempo se han convertido en derechos fundamentales y libertades, las cuales solo se recrean en un ambiente democrático.

En este contexto, nuestro interés gira entorno a la participación ciudadana, como mecanismo que permite la interacción de los ciudadanos con las autoridades para la toma de decisiones públicas.

Participación ciudadana es un dualismo de conceptos, conjuntados para señalar con especificidad uno solo, por lo que partiremos en discernir por separado cada uno de éstos.

Participar deriva del latín *participatio*, que es la acción efecto de participar, el concepto por sí solo es muy general y puede entenderse a través de una etiqueta con el fin de acotar su generalidad, el concepto “ (...) se ocurre a él para aludir a [las acciones de] las organizaciones cooperativas, a las asociaciones civiles, a las comunidades de autoayuda, a la organización sindical, a las movilizaciones coyunturales de la población, a la emisión del voto, a la asistencia comunitaria, a la exhortación sistemática de los medios masivos y a las revoluciones sociales (...) también se emplea para nombrar las formas de incidencia de la sociedad tanto en las instancias participativas que ofrecen los gobiernos (consejos ciudadanos, junta de vecinos cabildos municipales, órganos institucionales, etc.)”<sup>1</sup>

Por lo anterior podemos inferir que "la participación es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí misma"<sup>2</sup>, sino para tener parte en una actividad pública e intervenir en su curso y beneficiarse de ella, "de ahí que el término participación esté inevitablemente ligado a una circunstancia específica y a un conjunto de voluntades humanas"<sup>3</sup>.

Así entendemos que es una intrínseca relación de poder social que “participar es asumir la diversidad y el conflicto, la pluralidad de intereses legítimos y contrapuestos, así como defender intereses particulares, de grupos sociales o de zonas territoriales”<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup>Lucía Álvarez Enríquez. *Participación y Democracia en la ciudad de México*. 1997., pp 17-18

<sup>2</sup> Mauricio Merino. *La Participación Ciudadana*. 2012., p.9.

<sup>3</sup>Ibid.,p. 9

<sup>4</sup>Ana Helena Treviño Carrillo y José Javier de la Rosa Rodríguez. *Reflexiones sobre los movimientos sociales, participación ciudadana y espacio público*. 2009., p.25 .

El fin de la participación tiene variantes en cuanto a necesidades e intereses, los medios políticos, social y económico son variantes de la participación de acuerdo con sus intereses, son rasgos singulares de los seres humanos, mismos que deciden formar parte de una organización en una actividad orientada a un fin que necesariamente corresponde a encontrar respuesta y dar solución a una necesidad o a una demanda.

Intereses y necesidades en conjunción con el concepto nos ayudan a etiquetar y nos permiten diferenciar los fenómenos de la movilización social, así como distinguir variantes de la participación: social, política, ciudadana.

Participación Social: la podemos definir como aquella que se realiza en nuestro entorno inmediato que procura mejoras de condiciones de vida de una colectividad, como por ejemplo: las jornadas (faenas, tequios) en las comunidades, reuniones sindicales y vecinales, de gremios, etc.

La participación política: hay dos formas, la institucionalizada que sería a través de representantes vecinales, sociales y de elección popular, así como partidos políticos e instancias gubernamentales, que buscarían tener una voz en la toma de decisiones; la otra sería a través de grupos de opinión y de presión que buscan tener una participación activa en la búsqueda de demandas e intereses muy puntuales.

La participación ciudadana: en la cual es fundamental la presencia de los ciudadanos en conformación de centros de decisión desde el ámbito local, nacional e internacional.

Con respecto a esta última acepción de la participación clasificada como ciudadana, en la cual nos centraremos y le daremos un desarrollo que nos permita dar la conceptualización y a su vez tener una interpretación del espacio que nos sitúa y nos remite a ésta.

El segundo concepto es el de ciudadano, que procede del latín “Civitas” significa ciudad, del cual se deriva “cive” que significa ciudadano. “La ciudadanía tiene un origen muy antiguo. En la Grecia antigua clásica, centralmente en la Atenas del siglo VI A. C., los ciudadanos eran los habitantes de las ciudades aunque por supuesto no eran todos si no aquellos que disfrutaban un estatus.”<sup>5</sup>

Por lo tanto, el ciudadano es quien tiene pertenencia y lugar, el ciudadano tiene derechos y obligaciones que manifiestan su integración. “Formalmente, la ciudadanía está asociada a ser miembro de una comunidad política (Estado) y significa tener una determinada “nacionalidad”, sustantivamente, implica la posesión de derechos específicos y el cumplimiento de ciertas obligaciones dentro del Estado o comunidad política. (...) los derechos y obligaciones que ésta conlleva, son el resultado de conflictos y negociaciones.”<sup>6</sup>

Con estas dos breves explicaciones de participación y ciudadanos, señalamos: es el ejercicio de ciudadanos con pleno goce de derechos y de obligaciones, contenidas en las leyes universales del hombre y que se identifican en las diferentes legislaciones, que dan cuenta de ella. Sin embargo, tener derechos y

---

<sup>5</sup>Joan Antón y Ángel Rivero. Derechos y ciudadanía: contrastes entre el liberalismo y el pensamiento conservador 2012., p. 28.

<sup>6</sup>Soledad García, Ciudadanía en España, en Clase Poder y Ciudadanía., p.226. Citado en: Silvia Conde y Christian Rojas. De ciudadano a ciudadano, democracia y participación ciudadana: Manual para promotoras y promotores., P. 64.

obligaciones no es suficiente, su verdadero poder estriba en su ejercicio por los ciudadanos, creando una fortaleza ciudadana. “Este ejercicio implica una sociedad activa, capaz de influir políticamente. Cuando los ciudadanos se quedan esperando que les resuelvan sus problemas dejan de ser ciudadanos, cesan como sujetos responsables con juicio político, y los rasgos de la ciudadanía desaparecen: la apatía acaba con la participación (...) y corren peligro los derechos ciudadanos. El ejercicio de la ciudadanía es el mejor medio para su fortalecimiento.”<sup>7</sup>

Un primer acercamiento al concepto de participación ciudadana tiene que ver, en la acción de los ciudadanos en realizar su derecho al voto, y elegir a sus representantes a través de elecciones libres y secretas. En la medida que los gobiernos son legitimados a través de la voluntad popular a través de un consenso social, “la participación [ciudadana] es indispensable para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos, pero una vez constituidos los órganos de gobierno, la participación se convierte en el medio privilegiado de la llamada sociedad civil para hacerse presente en la toma de decisiones políticas”.<sup>8</sup>

La participación ciudadana (electoral) que si bien utiliza el derecho, la libertad, la expresión y genera una opinión pública, se queda en un nivel de participación solo electiva y deja en sus representantes el poder de la elección en tomas de decisiones, si bien, la elección es derivada de una participación ciudadana, esta no deja de tener un carácter pasivo. En este caso la participación ciudadana que queremos resaltar, sin quitar merito a la ya

---

<sup>7</sup>Joan Antón y Ángel Rivero., Op., Cit., p.56.

<sup>8</sup>Mauricio Merino.,Op., Cit., p. 29

mencionada (electoral) es aquella que a través de actividades legales los ciudadanos influyen directamente en la toma de decisiones de los que han legitimado con su voto.

Ahora bien, la actividad ciudadana dentro del ámbito público se rige principalmente de una voluntad libre del ciudadano y la sinergia establecida con el gobierno se generan nuevas reglas del juego, donde ambos actores realizan en conjunción acciones, es decir, la participación ciudadana se establece dentro de un marco del derecho con la libertad de los individuos organizados.

Conceptualizando lo anterior, señalamos que la Participación Ciudadana es la generación de conciencia crítica y propositiva del ciudadano, es un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en la toma de decisiones, como por ejemplo la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y derivados de acciones de gobernanza, impulsados por necesidades de los ciudadanos, en los ámbitos, político, social y económico.

Una ciudadanía capaz de construir una opinión pública propositiva e inteligente, responsable e informada, “reconoce la representación social a través del voto, pero aspira también a su defensa y a la ampliación de los derechos humanos en todas sus vertientes, así como, la participación real en todos los niveles de la estructura social”<sup>9</sup> dispuesta a participar en la deliberación y adopción de decisiones.

Construir mejores relaciones entre gobierno y ciudadanía es otorgar calidad a la democracia, capacidad de diseñar políticas públicas, impulsos de la

---

<sup>9</sup> Roberto Morales Noble. Hacia un presupuesto participativo. La experiencia en Tlalpan, Distrito federal. En Alicia Zicardi (Coord). Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el Ámbito Local ( Memorias 1) 2004., p. 432

descentralización y fortalecimiento de los gobiernos y sus administraciones, es la inclusión de la ciudadanía en procesos decisorios, así la participación ciudadana es “ un estilo de gestión para el suministro de servicios sociales a la población, se presenta como un método de gobierno y de hacer política que se encuentra presente en todos los ámbitos de la vida social y estatal”<sup>10</sup> .

Un gobierno que alienta la participación debe poseer sensibilidad política, capacidad de negociación, sentido estratégico y apertura para evitar exclusiones particularmente de las minorías.

Los gobiernos han generado algunas metodologías donde los ciudadanos participan y dan su opinión, se deliberan decisiones o se les consulta directamente, para lo cual se han diseñado algunos mecanismos:

1. Consulta a la ciudadanía: consulta popular, el referéndum, plebiscito.
2. Deliberativos: consejos ciudadanos, asambleas, cabildos abiertos.
3. Democracia Directa: planeación estratégica o participativa y presupuesto participativo.

Sin embargo, la viabilidad y eficacia de esos procesos participativos descansan en gran medida en la disposición y voluntad política de los funcionarios. “La mejor participación ciudadana en la democracia, en suma, no es la que se manifiesta siempre y en todas partes, sino, la que mantiene alerta; la que se propicia cuando es necesario impedir desviaciones de quienes tiene la responsabilidad del gobierno o encauzar demandas justas que no son atendidas con la debida profundidad.”<sup>11</sup> Así debe generarse dentro de la

---

<sup>10</sup>Ana Helena Treviño Carrillo y José Javier de la Rosa Rodríguez., op., cit., p. 26.

<sup>11</sup>Mauricio Merino ., Op., Cit., p 40.

administración pública su democratización, así como la consecución de objetivos mediante intervenciones directas e indirectas de la ciudadanía, hace necesaria la activación de la participación ciudadana en los asuntos públicos, para alcanzar gobiernos eficientes y eficaces, capaces de fortalecer el tejido social.

Los esquemas de la participación ciudadana requieren del interés constante y efectivo de los ciudadanos por participar y de las autoridades por incentivar para llegar a opciones de resolución de problemas en las mejores condiciones, así ambas partes tendrán el beneficio de la legalidad y la legitimidad que necesitan los gobiernos y sus administraciones públicas de cara a los ciudadanos. “Existe un manifiesto interés en la participación directa no sólo en la formulación de las demandas como tradicionalmente se han dado, sino también en su gestión, es decir, también en la evaluación de impactos (beneficio o perjuicio) (..) Es la búsqueda de un aparato estatal que sirva a la sociedad, y no más una sociedad que sirva al aparato”<sup>12</sup>, la implementación de políticas públicas, las cuales permitan el desarrollo y una calidad de vida a la altura de las expectativas ciudadanas, y propiciar el fortalecimiento del régimen de derecho, democrático y participativo que sustente la legitimidad de la actuación de la administración pública.

---

<sup>12</sup> Enrique Cabrero. Administración Pública. 2010., p. 45.

### **1.1.2 Cómo se entiende la Administración Pública**

El Estado en la sociedad moderna es quien organiza y regula la vida de la administración pública, esta es el resultado de su historicidad, de las teorías y realidades, procesos y las instituciones que le dan su forma y división para cumplir objetivos con alcance público y social.

Es una institución que está sujeta a reglas que definen ámbitos de competencias y restricciones, sujeto a normas constitucionales y legales que dan sentido a su permanencia y actuación.

La administración pública es la organización que tiene a su cargo la dirección y la gestión de los asuntos estatales dentro del marco de derecho; es la organización que el Estado mediante el gobierno utiliza, para canalizar adecuadamente, demandas en acciones modificadoras de la realidad mediante la producción de bienes, servicios y regulaciones; ésta es la capacidad de las instituciones gubernamentales para dar respuestas a las demandas y necesidades sociales y de ser efectiva en sus procesos de toma de decisión para alcanzar gobiernos eficientes y eficaces. “La administración pública debe entenderse como un sistema de dirección e implementación de políticas públicas que tienen a su cargo el destino colectivo de las personas, familias y grupos, así como, el compromiso de desenvolverse con apego a la legalidad y constitucionalidad, que son condiciones a cumplir para valorarla como una institución prudente y efectiva en la producción de los resultados de gobierno”<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Ricardo Uvalle Berrones, El control y la evaluación en la administración pública 2004., p. 45.

En tanto es la acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para dar cumplimiento de leyes, para la conservación y fomento de los intereses públicos encargados de cumplir “(...) los programas y acciones que se orientan para que el valor de lo social tenga la importancia que merece e ingrese a la agenda de los compromisos que indican las autoridades deben obrar para dar consistencia a la calidad de vida.”<sup>14</sup>

La administración pública es una organización heterogénea, que consta de diferentes proyecciones, escenarios, espacios y especialistas que atienden diferentes aspectos específicos en relación a lo público, hace de ello situaciones complejas que necesitan tratamiento específico en los ámbitos social, político y económico, principales demandas de la sociedad y que forman parte de la agenda pública. “(...) así la misión de la administración pública se relaciona con el desarrollo de la sociedad y la mejor conservación del Estado, sin dejar de lado la relación interdependiente entre los espacios privados y los espacios públicos, porque son el eje de la cooperación asociada y el desempeño productivo de las instituciones públicas.”<sup>15</sup> Esto implica la capacidad de respuesta confiable y efectiva para procesar soluciones y posibles del quehacer público y social.

Las situaciones que se le presenten en la medida que sean solucionadas o cumplidas hacen como referente el control y la evaluación institucional que produce ventajas a los ciudadanos. Así, control y evaluación son la metodologías necesarias para clarificar la acción de la propia administración pública, eficacia en procesos y eficaz en cuanto a la respuesta a la sociedad. Al

---

<sup>14</sup>Idem. P 173.

<sup>15</sup>Ricardo Uvalle Berrones. La transformación procedimental y democrática de la administración pública., p.25.

ser tan heterogéneo el servicio público debemos “(..) entender que la administración pública no se puede abordar como un proceso único: implica multiplicidad de relaciones, de codeterminación, coevolución, competencia y cooperación, entre otras, pero es la interacción y el tránsito entre escalas, el elemento que destacamos de las relaciones en la administración pública. Son las interacciones entre lo local, lo nacional y lo global donde la administración pública presenta auto-similitudes y diferencias, y donde prevalece lo diverso.”<sup>16</sup> Los fenómenos que atiende la administración pública reclaman la convergencia de una variedad de disciplinas cuyas contribuciones tienen un efecto complementario.

Al entender la administración pública como un sistema que combina la política y la administración a favor de los ciudadanos en un ambiente democrático, con aplicación de políticas públicas, puede favorecer procesos de descentralización y de aumento de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, creando en sí misma una legitimación con base en la determinación del poder compartido y del empoderamiento ciudadano corresponsable.

Así los nuevos esquemas de la administración pública de incorporar mecanismos de participación ciudadana, no son una moda, es una tendencia y una reclamación de los actores ciudadanos que exigen y reclaman espacios en corresponsabilidad con los gobiernos, para atender y diversificar los asuntos públicos, en todos los ámbitos, local, nacional e internacional.

---

<sup>16</sup>Jorge Luis Salcedo Maldonado y Jorge Andrés Mejía Rubio. La administración pública como un sistema análogo a la vida. 2008, p 145.

### 1.1.3 La Administración Pública y la Participación Ciudadana

La corresponsabilidad requiere una interacción de los gobiernos y los ciudadanos, en la búsqueda de la resolución de problemas, ya que sin la participación de los ciudadanos en cuestiones de lo público, los problemas se acrecentarían y los actos de autoridad para su resolución provocarían la desconfianza y empañarían la transparencia de los recursos.

La participación ciudadana busca proteger intereses relacionados con la defensa de su entorno inmediato, las formas y mecanismos de participación, pueden realizar una ciudadanía empoderada, con fuerza, para hacer contrapesos reales al control institucional, dejando los esquemas clientelares; el gobierno abierto, con esquemas democráticos en su administración pública, a través de la gobernanza, con políticas públicas bien definidas y espacios públicos totalmente independientes, una participación ciudadana real y efectiva, provocarían la generación de ciudadanía.

La administración pública tiene que valorarse y revalorarse en sus objetivos y generar condiciones para generar calidad de vida, con una ciudadanía propositiva. “La escasez de los recursos disponibles y la creciente complejidad de las sociedades modernas, por lo demás, hace cada vez más necesaria la solución flexible y el apoyo recíproco entre distintas unidades de gobierno, y de éstas con la sociedad”<sup>17</sup> con el fin de alcanzar acuerdos institucionales bajo esquemas legales que permitan los mecanismos perfectibles y democráticos en un estado de derecho. “En estas relaciones jurídicas se identifican dos etapas procedimentales: la primera que se refiere “al que” pertenece al derecho

---

<sup>17</sup>Mauricio Merino., Op., Cit., p. 46.

público y la segunda “él cómo” puede conformarse tanto en el derecho público como en el privado. En este sentido la administración pública encuentra en el derecho público qué es lo que debe hacer, mientras que la privatización a la que se hace referencia en torno al cómo hacerlo”<sup>18</sup> así la importancia inequívoca de los ciudadanos en las cuestiones de lo público y el “cómo” provoca que la actividad procedimental de la administración pública tenga una legitimidad ante la ciudadanía.

Pensar que la sociedad es un ente homogénea es un error, ya que los principales actores son heterogéneos y diversos. “El éxito de los esquemas de participación ciudadana requiere del interés constante y efectivo, tanto de los ciudadanos como de la administración. Este esfuerzo aislado de uno de los actores, ya sea la Administración o los ciudadanos, no es suficiente. Es necesario que ambas partes analicen el beneficio que representa para ambos el acercamiento de lo privado a lo público lo que significa para todos los actores”<sup>19</sup>.

Las acciones que conlleven a generar comunicación recíproca entre ciudadanos y la administración pública, esto implica la transformación e incorporación de nuevos esquemas que mejoren la prestación de servicios a través de las evaluaciones que generen los ciudadanos, son incentivos de una voluntad política por parte de una administración pública consiente, moderna y democrática.

---

<sup>18</sup> Sergio A. Valls Hernández. Participación Ciudadana en la Administración Pública., p.5

<sup>19</sup>Idem.

## **Conceptos básicos que interaccionan con la participación ciudadana**

### **1.2.1 Políticas públicas**

En la toma de decisiones en donde la vida social se encuentra inmersa, siempre hay una serie de disyuntivas, opciones y dilemas que son el motivo para la construcción de nuevos caminos a fin de mejorar realidades, la realidad es diversa y por ello también son diversas las formas de atenderla. “Los instrumentos de gobierno –políticas públicas- son relevantes para configurar resultados específicos que encaminan a mejorar condiciones y situaciones de vida, tomando en cuenta tiempos, recursos, oportunidades y capacidades. La acción de gobierno se manifiesta a través de las políticas públicas, y a través de las mismas, los procesos de gestión ocupan un sitio significativo en la operación amplia, detallada y compleja y que desarrolla con el concurso de las instituciones públicas”<sup>20</sup>.

El modo en que se hacen las políticas públicas y el modo que cumplen las expectativas ciudadanas, es el aspecto sobresaliente que permite a las administraciones públicas impulsar los procesos de gobierno.

En el proceso de gobierno la administración pública se relaciona con actores, organizaciones y públicos específicos; la gestión pública proporciona los recursos, planes, programas, proyectos, para dar organicidad a los valores, los objetivos y las metas que interesan a sus comunidades, más aún, proporciona el sistema de habilidades, destrezas y pericias que permiten el diseño y la aplicación de estrategias que conllevan a la acción de gobierno eficaz. Las

---

<sup>20</sup> Ricardo Uvalle Berrones. Op.,. Cit., p. 131.

políticas públicas procesadas a través de la agenda, del análisis de alternativas, decisión, formulación implementación y evaluación, tienen su interacción con la ciudadanía y su participación, de acuerdo con la información, la consulta, la decisión, la delegación, la asociación y el control. Son los parámetros de intersección en “las experiencias concretas, no es un asunto de opciones individuales, sino de posibilidades abiertas por la específica relación gobierno-ciudadanía” <sup>21</sup>

### **1.2.2 El Espacio Público**

La pluralidad no supone armonía, sino debate y divergencia, donde nace la tolerancia y el respeto por las ideas, dirimir los conflictos con base en la discusión crea un lugar ineludible, es “el espacio (que) permite la convivencia de individuos, organizaciones (civiles y gubernamentales) familias y grupos, reconociendo su diversidad, coincidencias o bien discrepancias. Es un espacio donde los problemas públicos son condensados en la categoría de calidad de vida, constata que nadie puede quedar excluido de beneficios que socialmente pueden compartir todos.”<sup>22</sup>

En este lugar testifica la resistencia a la dominación, la desigualdad y la injusticia. Es un espacio político, real y metafórico, donde se sitúa la transformación la concientización de los ciudadanos, para los ciudadanos, a favor del entorno social y que los gobiernos deben respetar.” El espacio

---

<sup>21</sup>Manuel Canto Chac. Participación ciudadana y políticas públicas., p.30

<sup>22</sup> Ricardo Uvalle Berrones. Estado, Gobierno Y Políticas Públicas. p 14. En Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno local, materiales de trabajo. 1996.

público, es el lugar de juego para el discurso social, es donde la política pública se crea y se recrea”<sup>23</sup>

Inferimos pues, que el espacio público es plural y diverso, lleno de realidades, de conflictos diversos, de intereses particulares que dan valor a lo público, y que dan lugar a la participación del ciudadano en su entorno, con el fin de generar un interés común.

### **1.2.3 Gestión Pública**

Determinado por la complejidad de los problemas gubernamentales y sociales y aunados a la complejidad de las estructuras de gobierno, la gestión pública tiene que caracterizarse por su aptitud para atender una diversidad de públicos que demandan al gobierno bienes y servicios. “La gestión pública es la suma de recursos que aseguran el comportamiento institucional del gobierno desde el momento que proporcionan las estrategias que hacen posible el diseño y la aplicación de las políticas con sentido focalizado”.<sup>24</sup>

Los gobiernos tienen que ser capaces de ir construyendo un modelo de administración acorde con los tiempos, la eficiencia es un reclamo generalizado de la ciudadanía en relación con los gobiernos los cuales atraviesan por la disminución de los recursos. “La gestión pública tiene como misión producir resultados que conjugan armónicamente, tanto los fines como los medios, para aumentar, mejorar y potenciar los rendimientos de la vida productiva y social en términos institucionales y operativos que acreditan la eficacia como medio que

---

<sup>23</sup> Ana Helena Trevillo Carrillo; José Javier de la Rosa Rodríguez. Op., Cit., p. 27.

<sup>24</sup> Ricardo Uvalle Berrones. Op., Cit., p. 137.

da cuerpo y sentido a las determinaciones que adoptan los principales centros de la decisión”<sup>25</sup>

#### **1.2.4 Gobernanza**

Para entender este concepto hay que primero discernir lo que es Gobierno y gobernabilidad; con respecto a Gobierno se refiere, determinamos que es la autoridad que fue elegida mediante reglas establecidas como el voto, y que en su ámbito de responsabilidad es quien dirige y administra alguna institución del Estado.

El objetivo del gobierno democrático, dar dirección a la administración pública para es crear un ambiente, que de calidad de vida a los ciudadanos, administrando y prestando servicios.

Por su parte la gobernabilidad está ligada a la toma de decisiones del gobierno, en la cual estriba su ejercicio en la autoridad que le fue conferida para llevarlas a cabo, manteniendo un estricto control sobre los elementos que le hacen ejercer su autoridad. Aquí es donde reside el problema, pues la ciudadanía contemporánea, tiene en su forma de percibir problemas desde una óptica diferente, no cree en los actos de autoridad, por lo que cual han generado una presión sobre sus gobiernos, buscando tener una nueva gestión del ámbito público.

Con el propósito de rediseñar una gestión pública basada en la transparencia y la participación de la sociedad en los asuntos públicos “la gobernanza es entendida como la institución de valores, principios y reglas formales que

---

<sup>1</sup>dem. 145

modelan la formulación e implementación de la política pública, así como los procedimientos y medios legítimos de acción colectiva"<sup>26</sup>.

Es un modelo de gestión diferente, donde los aparatos de gobierno, como organización del estado, ceden en principio poder de decisión a los ciudadanos en favor de la sociedad. "La gobernanza propone un modo de gestión del poder horizontal, contrario al modelo tradicional de gobierno basado en una estructura vertical de instancias delgadas de decisión"<sup>27</sup>, basados en principios básicos: participación ciudadana, transparencia, eficacia, coherencia.

En funciones propias de los gobiernos con sus administraciones realizan procesos para dar dirección y cause a las demandas que integran la agenda pública, así como orientación social, "(...) la dirección de la sociedad supone e implica definición de objetivos comunes, la aceptación social suficiente de los mismos, la participación directa o indirecta de la colectividad en la realización de los objetivos comunes y la coordinación de las múltiples acciones de los actores sociales para posibilitar y/o asegurar su realización".<sup>28</sup>

La gobernanza no significa el declive del Estado y de sus aparatos de gobierno, es una adaptación a la sociedad en la cual se encuentra inserto.

---

<sup>26</sup> Ídem p. 19.

<sup>27</sup> María Fernanda Martínez Brouchoud. Gobernanza y legitimidad democrática. p. 105.

<sup>28</sup> Luis F Aguilar. La eficacia directiva de los gobiernos p. 29. En gobierno y políticas públicas IV Seminario internacional, Gobierno del Estado de Sinaloa, México. 2005.

## **2.- La participación ciudadana en el escrutinio ciudadano y la apertura del gobierno.**

### **2.1 La no participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.**

La acción de participar tiene raíces en la búsqueda de cambios en las formas de gobernar, transitando de la gobernabilidad a la gobernanza, donde un cierto número de ciudadanos participan desde lo privado a lo público. Los actores participativos son heterogéneos y diversos. También su nivel de participación es diferente. “Por ello cualquier proyecto que pretenda abrir espacios de participación ciudadana deberá plantearse claras estrategias que le permitan reforzar el sector asociativo, buscar la participación del ciudadano no organizado y potenciar un cambio hacia una cultura más participativa”.<sup>29</sup>

En una sociedad las posturas políticas son partes inherentes de los ciudadanos y estas se pueden interpretar de acuerdo al nivel de su participación. Se pueden agrupar de la siguiente forma:

- Líder: es aquel que tiene un capital político y su movilización y atención a los asuntos públicos se mueven conforme a distintos intereses.
- Organizado: es quien se organiza entorno a los problemas públicos y mantiene una postura a la definición de propuestas a fin de solventarlos, en coordinación con el gobierno.
- Activo: no necesita ser organizado, pero de forma independiente busca soluciones a su entorno, conoce y busca información para mejorarlo.

---

<sup>29</sup> Alicia Ziccardi. Introducción claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales del espacio local. En Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el Ámbito Local (Memorias I) 2004., p. 12.

- Votante: es el ciudadano que solo ejerce su derecho de elegir autoridades y no realiza ninguna actividad en asuntos públicos.
- Pasivo: Es el ente ciudadano que no le interesa nada de los asuntos públicos, se mantiene inerte ante diversas situaciones que se mueven en su entorno.<sup>30</sup>

De acuerdo con estos parámetros colocados en pirámide para representar niveles de participación, podemos señalar que la postura política que asumen está de acuerdo con intereses personales y colectivos. Para la mayoría de las personas la preocupación por los asuntos públicos supone un tema secundario, no relevante en sus intereses. “Podemos esperar que los ciudadanos participen pero que no vivan para participar. Y, sin embargo, en la realidad vamos a encontrar todas las situaciones: desde muchas personas que no participan nunca, hasta personas que si viven para participar”.<sup>31</sup>

Retomando este punto de los ciudadanos que no participan y se suman a esta postura política, haciendo un lado sus derechos, sin hacerlos valer, podemos visualizar y analizar esta postura en el plano de la falta de credibilidad Institucional, a través de las acciones de gobierno, o bien, por su inacciones, y agregando los referentes de los ciudadanos que por años estuvieron bajo un régimen autoritario.

En el marco democrático actual de la sociedad mexicana, la acción de gobierno tiene que evaluarse y revisarse de acuerdo a los tiempos y exigencias, y mantener un equilibrio institucional que prevalezca a través de los derechos

---

<sup>30</sup> Tlalpan. Poder ciudadano, Juntos en Movimiento Gobierno y Sociedad. 2003., p. 47.

<sup>31</sup> Joan Font Participación Ciudadana y Decisiones Públicas. En: Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el Ámbito Local (Memorias I) 2004., p. 12.

políticos y civiles. Se han realizado varias acciones para poder legislar para mantener un marco de Estado de derecho, en esto se tienen avances, sin embargo, “(...) es evidente que prevalecen condiciones que impiden la consolidación de una vida plenamente democrática y el ejercicio cabal de los derechos ciudadanos. Factores como la pobreza y la desigualdad; la persistencia de prácticas autoritarias y clientelares; la desconfianza en las instituciones; así como, las amenazas a la seguridad pública, vulneran la condición ciudadana de los mexicanos e impiden el afianzamiento de una sociedad libre, justa y equitativa”<sup>32</sup>

Estos factores sociales que provocan desigualdad y exclusión en la formas de interacción de nuestra sociedad, provoca también que las instituciones de gobierno estén vilipendiadas y se mantenga una gran falta de credibilidad. La desconfianza de la ciudadanía en la política y los políticos constituye una poderosa barrera a la participación del ciudadano en los asuntos públicos, pues se asocia además con una política estigmatizada por la desconfianza.

La desconfianza, pesimismo, incertidumbre, es retraimiento y debilitamiento de lo público. Los ciudadanos permanecen prevenidos ante las actitudes y conductas, en consecuencia, se convierte en desestimulo para la cooperación.

En nuestra cultura política mexicana se han anquilosado prácticas como el clientelismo y la corrupción que debilitan la legitimidad de los gobiernos y de sus instituciones. Estas practicas insanas de la vida de la administración pública ha provocado una percepción negativa en la ciudadanía, lo que le ha generado conformismo y baja participación.

---

<sup>32</sup> IFE, Informe País sobre la calidad de ciudadanía en México. 2014., p. 13.

### 2.1.2 Clientelismo y Corrupción

El clientelismo está arraigado fuertemente en relaciones sociales, políticas y simbólicas entre grupos que mantienen una relación estrecha con los gobiernos en turno y mantienen su operación con base en: fragmentación social, subordinación política, exclusión e integración sistemática. “Las relaciones clientelares son un tipo específico de relaciones sociales: asimétricas, pero, además existe en ellas un intercambio de recursos a cambio de lealtades y apoyo político”<sup>33</sup>.

En una relación de gobierno, patrón-clientela, las demandas sociales se atomizan y crean agentes intermediarios que colocan a los beneficiarios de alguna acción de gobierno, como un dependiente del intermediario, provocando estructuras de dominación política. “(..) Controlan el flujo de recursos de patrón al cliente y de lealtad de estos al primero, pero presentan su posición práctica en la vida cotidiana a través de relaciones personalizadas bajo formas de representación y coordinación.”<sup>34</sup> Así, el tráfico de influencias se genera con el fin de conseguir favores inmediatos.

Por su parte, la corrupción tiene raíces culturales, y lo podemos ver como un problema económico y social. Puede estar ligada a la intervención del dinero público de forma irregular y discrecional por administraciones públicas de los gobiernos en turno, o bien, actos de sobornos por favorecer una compra, o simplemente, por la realización de un trámite de servicio que proporciona el gobierno. “(..) La corrupción es un síntoma de que algo no está funcionando

---

<sup>33</sup>Miguel E V. Trotta. Las metamorfosis del clientelismo político; contribución para el análisis institucional. 2003., p. 146.

<sup>34</sup>Idem., p. 147.

bien en la gestión del Estado. Las instituciones diseñadas para gobernar la interrelación entre los ciudadanos y el Estado se utilizan, en vez de ello, para enriquecimiento personal y para proporcionar beneficios a los corruptos. (..)”<sup>35</sup>

Entonces tenemos que el objetivo del clientelismo y la corrupción es generar un beneficio personal por encima del bien común, lo que provoca desconfianza, genera una crisis de legitimidad política y gobiernos que se debilitan, ya que hay quienes se benefician por la ostentación de un cargo público para tener rangos de gobernabilidad a través de lealtades compradas y por otro lado para enriquecerse ilícitamente.

Romper con las inercias y las prácticas insanas en las instituciones públicas y con el fin de afianzar el estado de derecho y democrático, se tiene que cambiar la percepción de la ciudadanía respecto al proceder de las instituciones públicas. Esto no debe de quedarse en discursos meramente enunciativos, ni tampoco en legislaciones muertas que sólo han funcionado para medio legitimar acciones de gobierno, mientras el grueso de la población se mantiene impávidos ante los hechos públicos; uno de los caminos posibles está en retomar lo que se ha generado con respecto a la participación ciudadana, como los diferentes mecanismos de participación y que se han puesto en práctica y otros se han legislado:

Plebiscito, referéndum, consulta ciudadana, audiencia pública, procedimientos de revocación de mandato, iniciativa popular, instancias de quejas y denuncias, derecho a la transparencia y rendición de cuentas de la función pública,

---

<sup>35</sup> Susan Rose Ackerman. La corrupción y los gobiernos: causa consecuencias y reforma. 2001., p. 11.

derecho a la información, contraloría ciudadana, presupuestos participativos, entre otros.

Para llevarlos a cabo y mostrar voluntad política a atreverse al escrutinio ciudadano, corresponsable y empoderado, y que las administraciones públicas fomenten la ética pública del servicio y retomen en mucho las postulaciones del gobierno abierto.

## **2.2 Fomento de la capacitación ciudadana para el escrutinio ciudadano**

### **2.2.1 Construcción Ciudadanía**

La ciudadanía al hacer uso de una serie de derechos, deberes y conductas permite que haya un funcionamiento de la sociedad y esto puede generar un bienestar de todas las personas que la componen. Por eso deben buscarse elementos que permitan incluir a los ciudadanos no organizados que están a la deriva, y su nivel de participación estaría en activo, votante y pasivo. En la cual están la mayoría de los ciudadanos, esto se debe a tres motivos: una falta de interés en la información, así como una falta de comunicación con los actores de gobierno; otro tendría que ver con no participar; y el tercero, con la falta de conocimiento y capacitación ciudadana, la cual formaría una nueva ciudadanía.

La construcción de la ciudadanía es un proceso a través del cual los individuos se van apropiando de conocimientos indispensables para el uso responsable y para ser calificada como ciudadanía activa. “[Esta] idea de ciudadanía activa tiene una acepción amplia de la participación y no se restringe únicamente a la

dimensión política. Incluye formas de participación ciudadana nuevas y no convencionales, además de actividades políticas tradicionales como el voto o la militancia en partidos u organizaciones civiles. Los límites de esta idea de ciudadanía activa se establecen mediante criterios éticos. Las actividades de los ciudadanos, de inicio, deben brindar apoyo a la comunidad y ser acordes con los principios de los derechos humanos y el Estado de derecho.”<sup>36</sup> Entonces tenemos ciudadanos con un conocimiento de la administración pública, formas y del modo en cómo se procesan los gastos públicos.

Generar mecanismos donde la ciudadanía acompañe al gobierno mediante esquemas que los involucren, incluso desde el espacio público, con capacitaciones que puedan intervenir en los asuntos públicos, dejando a un lado el interés personal, viniendo desde lo privado hacia lo público. “La reorganización de los espacios públicos y privados en la ciudad de México se inscribe en los procesos de articulación global y de expansión metropolitana que han impulsado profundos cambios en la sociedad urbana y en las formas de vida pública que se desarrollan en los lugares de interacción social”<sup>37</sup>. Son los lugares que con voluntad política pueden generar una ciudadanía que vea más allá del usufructo personal, generando una integralidad responsable y corresponsable.

Así, el espacio público debería ser el lugar ideal para que los ciudadanos puedan debatir diferentes perspectivas, divididas y contrapuestas, frente a los mecanismos institucionales de gestión y de la aplicación de la normatividad vigente, pero en la actualidad el espacio público está debilitado no se discute,

---

<sup>36</sup> IFE. Op., cit. 2014., p. 24.

<sup>37</sup> Patricia Ramírez Kuri. El espacio público: ciudad y ciudadanía. De los conceptos a los problemas de la vida local. 2003., p. 45.

no existe discusión política que deribe en sinergias de colaboración entre gobierno y ciudadanía. “(..) sin embargo, dicha práctica no genera por sí misma formas de comunicación, cooperación e integración social que traduzca vínculos sociales entre los distintos grupos”<sup>38</sup> esto se debe también al nivel de conocimientos, además de las tendencias políticas que pudieran tener los de cada ciudadano.

El problema de la construcción ciudadana estriba principalmente en los mecanismos y las sinergias de participación, porque son mecanismos que por lo general, sólo son aptos para ciudadanos o grupos organizados y niveles elevados de tiempo, información y otras habilidades necesarias para la participación.

Sin embargo, la participación necesita no ser exclusiva, sino incluyente, que los mecanismos de capacitación trasformen el lenguaje y el conocimiento común en las acciones de gobierno, que mantengan una comunicación que genere interés y por si sólo, transforme el entorno en actuaciones políticas de nivel que trascienda el núcleo inicial de necesidad, al plano de propuesta de acciones, resquebrajando la pasividad por la interactiva, restableciendo el marco de derecho en cuanto a los derechos ciudadanos, rompiendo esquemas de corporativismo y clientelismo, que se sane los sistemas públicos de la corrupción.

---

<sup>38</sup> Patricia Ramírez Kuri. Op., cit., p. 55.

## 2.2. 2 Contraloría ciudadana del DF

La contraloría ciudadana es un mecanismo de participación ciudadana destinado al control de la actuación de los servidores públicos, incluso de otros actores, conforme a la legalidad.

Un contralor ciudadano revisa principalmente la aplicación de los recursos públicos de forma adecuada, o en su caso, observa al gobierno en caso de ser omiso en alguna tarea que se encuentra sujeta a sus facultades, o simplemente, cuando este no hace lo necesario para realizar su tarea.

Así, la contraloría ciudadana puede documentar ilícitos que contravengan el interés público e irregularidades en el manejo de los recursos públicos, para brindar los elementos necesarios a las autoridades competentes para aplicar la Ley en dado caso y poder sancionar.

En el Gobierno de la Ciudad de México, en los últimos sexenios han incorporado este mecanismo de participación ciudadana a la vida institucional de la ciudad, incluso está contenida en la Ley de Participación Ciudadana a partir del 2004<sup>39</sup>.

La razón de una contraloría ciudadana es crear un cambio cultural en los habitantes, fomentando la toma de conciencia de los ciudadanos para generar una participación responsable, respetuosa, equitativa, justa, inclusiva y solidaria, para lo cual se definen como: “Ciudadanos que asumen, de forma

---

<sup>39</sup>En el año 2000 la contraloría ciudadana nació sólo como un reglamento, donde los contralores ciudadanos sólo eran observadores, no tenían voz ni voto en las reuniones de comités de compras, donde actualmente tienen esas prerrogativas que los faculta con la Ley de Participación Ciudadana. Como antecedente en esos años del 2000-2003, fueron nutridos por un grupo de ciudadanos que participaban en la delegación Tlalpan, cuyo objetivo era la de observar y proponer mejoras a la acción de gobierno en la Delegación, está figura de ciudadanos honorarios se les denominó “Equipo de Monitoreo” que estaba compuesto por ciudadanos de las cinco zonas territoriales de Tlalpan, sesionaban de forma regular y manejaban una agenda de acuerdo a los problemas de la delegación.

voluntaria, individual y honorífica, el compromiso de vigilar a las diversas instituciones de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal para lograr un buen gobierno, transparente y eficiente y garantizar que las acciones que emprenda se reflejen en beneficios reales para la población.”<sup>40</sup>

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal en sus artículos 65 y 66 establece los derechos y obligaciones de los Contralores Ciudadanos.

### **Derechos**

Son derechos de los contralores ciudadanos:

- I. Integrar la red de contralorías ciudadanas y participar en sus grupos de trabajo;
- II. Recibir formación, capacitación, información y asesoría para el desempeño de su encargo;
- III. Ser convocados a las sesiones de los órganos colegiados en que hayan sido designados;
- IV. Participar con voz y voto en las decisiones de los órganos colegiados de la Administración Pública del Distrito Federal, y
- V. En caso de tener conocimiento de actos que contravengan las normas que rigen la administración o de actos que afecten el presupuesto, hacer las denuncias ante las autoridades correspondientes.

### **Obligaciones**

Son obligaciones de los contralores ciudadanos:

- I. Asistir puntualmente a las sesiones ordinarias y extraordinarias del órgano colegiado en el que hayan sido asignados;
- II. Conducirse con respeto y veracidad durante las sesiones del órgano colegiado y al expresar sus puntos de vista, sugerencias o propuestas sobre los asuntos tratados;
- III. Vigilar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales aplicables en los casos que tenga conocimiento por motivo de su encargo;
- IV. Emitir su voto en los asuntos que se presenten durante las sesiones del órgano colegiado;
- V. Conocer de la adquisición de bienes y servicios por parte de la Administración Pública del Distrito Federal, supervisar obras y servicios públicos y evaluar el cumplimiento de los programas gubernamentales, y

---

<sup>40</sup>Información obtenida de la página web de la contraloría del Distrito Federal, ver en: <http://www.contraloria.df.gob.mx/index.php/contraloria-ciudadana/134-contraloria-ciudadana/922-derechos-y-obligaciones>

VI. Las demás que expresamente se le asignen a través del Programa de Contraloría Ciudadana de la Contraloría General.

La Dirección de Contraloría Ciudadana depende de la Contraloría General del Distrito Federal y es quien selecciona y capacita a los ciudadanos, que lo solicitan, no tienen retribución y de acuerdo a sus derechos y atribuciones participan en los comités y subcomités, en los procesos de licitaciones para las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, contribuyendo en la vigilancia, verificación y evaluación.

En la actual administración del GDF, en el mes de febrero del 2013 presentó un plan para la Prevención y el Combate a la Corrupción para la Ciudad de México, con cinco ejes:<sup>41</sup>

1. La profesionalización del servidores públicos
2. Fortalecimiento de la fiscalización y control interno
3. Mejora regulatoria y simplificación administrativa
4. Ciudadanía activa para un mejor ejercicio de gobierno
5. Innovación tecnológica en la prevención y combate a la corrupción

Para efectos de la contraloría ciudadana quedó activa en el eje cuatro, la cual definieron nuevas actividades a la Contraloría Ciudadana en los siguientes ámbitos: Seis convenios de colaboración, Promoción y Difusión, Incremento de la plantilla a 668 Contralores Ciudadanos, Capacitación a contralores ciudadanos con 66 cursos y 36 Operativos ciudadanos para la detección de actos de corrupción.

---

<sup>41</sup>Información obtenida de la Dirección General de la Contraloría Ciudadana.

Entonces tenemos, que con la contraloría ciudadana se tienen dos procesos: uno participativo y otro formativo, a través del cual la ciudadanía evalúa, observa y avala la acción de gobierno, ayuda a transparentar recursos y genera un nivel de participación activa. Sin embargo, la cantidad de ciudadanos que están dispuestos a formar parte en estos esquemas es apenas de 668, las partidas presupuestales y los comités de compras son todo el tiempo, son insuficientes, para poder evaluar las administraciones de los gobiernos locales del D.F., se tienen avances sustantivos en el tema, pero aún no permea en todo la idea de participar, tal vez una solución ante esta situación podrá ser a través de las nuevas tecnologías, mismas que establece el gobierno abierto.

### **2.2.3 La apertura del Gobierno.**

Los Estados dependen en mayor función de sus instituciones, que conforman su administración pública, el acto propio de gobernar, es un sistema que se alimenta y se retroalimenta cuya tarea es ardua, desafiante, cambiante, heterogénea y multifacética, que necesita soluciones del mismo calibre con responsabilidad y creatividad, de esta forma se buscan nuevas formas de participación de la sociedad en asuntos públicos a través de avances tecnológicos.

Los gobiernos que muestran voluntad política y que asumen el compromiso que les fue encomendado por los ciudadanos que votaron por ellos, cuya tarea es la conducir y dirigir la administración pública para dar calidad de vida a los ciudadanos de la cual dependen, están en la búsqueda de mecanismos que efficienten el desarrollo a fin de evitar una parálisis institucional, incorporando

nuevos métodos y técnicas que permitan un manejo adecuado de las demandas, así como resultados a la ciudadanía.

Así, cualquier gobierno que desee tener legitimidad con su trabajo frente a la ciudadanía, deberá tender puentes con los desarrollos tecnológicos e innovadores que permitan tener un desarrollo de la Administración Pública para dar una calidad de atención al ciudadano y a su vez generar políticas públicas que atiendan procesos de transformación económica, social, cultural y política de toda una sociedad que así lo demanda.

En la actualidad, como una tendencia internacional, los gobiernos que se enmarcan cómo democrático han enfatizado el promover la gobernabilidad, la buena gestión, los valores democráticos, el fortalecimiento de la institucionalidad política y la participación ciudadana, al cual le han denominado “gobierno abierto”<sup>42</sup>. A nivel mundial se han generado diferentes planteamientos y se han unido esfuerzos para concretar y generar programas de desarrollo como organización “La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)” (Open GovernmentPartsheship).<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup>Álvaro V. Ramírez-Alujas. Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. p. 4: “El término Gobierno abierto (Open Government) no es nada nuevo. a fines de los años 70 del siglo pasado, apareció por primera vez de manera oficial en el espacio político británico. Como lo afirman Chapman y Hunt (1987), en su plano original se refiere a diversas cuestiones relacionadas con el secreto de Gobierno e iniciativas para “abrir las ventanas” del sector público hacia el escrutinio ciudadano en aras de reducir la opacidad. Sin embargo, a lo largo de los años dicha primera aproximación fue depurándose para ir definiendo la capacidad que los ciudadanos tienen en una democracia para sostener un Gobierno plenamente responsable por sus acciones y para evaluar la validez de las medidas que adopta”.

<sup>43</sup> Esta es una iniciativa mundial que se formalizó en septiembre del 2011, para el 2014 está integrada por 60 países y los ocho países pioneros de este esfuerzo son: México, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonesia, Noruega, Reino Unido, Sudáfrica y Tanzania. En México están adheridas organizaciones sociales y organismos gubernamentales, entre los que destacan: Article 19, Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. CIDAC, Socia ITIC, Cultura y Ecología. A.C. ( CEAC), Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., GESOC , El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI), Instituto Mexicano para la Competitividad (AIMCO), Gestión y Cooperación Social A.C. (GESOC), Transparencia Mexicana, La Secretaría de la Función Pública (SFP). La forma de operar es en la construcción de planes, los cuales se han dividido periódicamente: Plan 2011-2012 y 2013-2015. El proceso de construcción del plan de acción se conduce a partir de diciembre de 2011 desde un secretariado

En la actualidad, los ciudadanos exigen más de sus instituciones de gobierno y le hacen hincapié de fomentar una cultura democrática integral en el desarrollo de programas y actividades de gobierno. “En el actual contexto, es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos, con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta”.<sup>44</sup>

El quehacer público que define sus actuaciones en sus ámbitos local, estatal y federal, en los rubros del desarrollo social, económico, cultural y político, al incluir la “participación de la sociedad (...) no significa bajo ninguna circunstancia la suplantación del poder público o la desaparición de éste, sino, el fortalecimiento de ambos actores gracias a la coordinación surgida del diálogo necesario entre [gobiernos y ciudadanos] que se da, entre otras formas, a través de los mecanismos de comunicación e información que deben existir en una democracia, permitiéndole su viabilidad y permanencia”<sup>45</sup>

Con información veraz y oportuna los ciudadanos pueden formarse una opinión objetiva sobre el estado de la sociedad, las instituciones públicas y la gestión de éstas, hacen crecer la confianza de los ciudadanos en los procesos de gobierno. “Más sociedad civil no implica menos gobierno, sino, mejor gobierno. Más eficaz, eficiente, incluyente, coordinador de los esfuerzos de todo el

---

técnico tripartita, integrado por un representante de la Secretaría de la Función Pública, un representante del IFAI y un representante de las Organizaciones de la Sociedad Civil participantes, que tienen experiencia e interés en los temas de transparencia y participación social.

<sup>44</sup>Manuel Villoria Vendieta. El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo. En: Andrés Hofman, Álvaro Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez Pérez Nieto (coordinadores) La promesa del gobierno abierto., p 71.

<sup>45</sup>Angel Trinidad Zaldivar. La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno., p. 12.

conglomerado social. Sociedad y gobierno deben conformar una sólida red de sustento del Estado”.<sup>46</sup>

El proceso de dirigir y gobernar una sociedad que tiene crecientes diferencias e intereses, además de que es compleja y heterogénea, hacen que “en las condiciones actuales del desarrollo democrático moderno, la sociedad y el gobierno estén colocados al mismo nivel aunque en diferentes planos. Enfrentados pero no peleados. En tensión constante que le da a un tiempo movilidad, solidez y resistencia”<sup>47</sup>. Hablar de gobierno abierto, implica la posibilidad para el ciudadano pueda interactuar con sus autoridades con libertad, en esquemas regulados por los gobiernos y que permiten el acceso del ciudadano o su incorporación en políticas públicas y sociales, para que puedan aportar su opinión sobre su entorno. “La apertura de los gobiernos no es accidental ni constituye una concesión gratuita que hacen a sociedad. Se inscribe en la lógica de la participación y corresponsabilidad ciudadana para evitar que se aleje y sobreponga a la sociedad.”<sup>48</sup> La información y comunicación entre gobiernos y ciudadanos, hace que estos últimos puedan formarse una opinión objetiva sobre las acciones de gobierno hacia la sociedad.

El concepto de gobierno abierto tiene vertientes que señalan enfáticamente por un lado: a) Las aplicaciones tecnológicas, y por otro, b) La necesidad de cambios en los valores de la gestión de gobierno.

---

<sup>46</sup>Ídem., p.12.

<sup>47</sup>Ídem., p. 14.

<sup>48</sup>Ricardo Uvalle Berrones. Op., Cit., p 113.

#### 2.2.4 Las aplicaciones tecnológicas

En la primera concepción que alude a una modernización en los procesos de atención e interacción con la ciudadanía, estos estriban en el uso de desarrollo tecnológico, que eficiente procesos de atención encaminados a mejorar la operación y la capacidad de prestación de servicios de la Administración Pública, que son adaptativas a las condiciones y exigencias de las sociedades.

En cuanto a la atención ciudadana debe de generar reformas administrativas, con desarrollo tecnológico para superar esquemas ineficientes y de mala calidad. “Por ello, un buen gobierno, como sujeto responsable de la construcción de buena gobernanza y calidad democrática, debe generar todo un conjunto de reglas formales e informales que constriñan conductas ineficientes, arbitrarias, corruptas e ilegales entre sus empleados y dirigentes, y que incentiven lo contrario, transparencia, eficiencia, imparcialidad e integridad”<sup>49</sup> en tal situación deben vencerse las resistencias que se encuentren arraigadas en las organizaciones públicas, esto debe de contar con una adecuada estrategia de implementación para proveer las políticas y superar obstáculos que se opongan a los intereses formales que habrá de afectarse. Las burocracias son las principales resistencias a la implementación e innovación de cambios tecnológicos, pues en algunas áreas donde se han anquilosado prácticas de corrupción, generar nuevos esquemas de proceso administrativo rompe inercialmente intereses de grupo y genera que el ciudadano tenga un servicio de calidad y eficiente.

---

<sup>49</sup>Manuel Villoria Vendieta. Op., Cit., p.82.

En cuanto a la interacción de los ciudadanos y gobiernos en el contexto mundial a través de la innovación tecnológica, están citadas al debate tecnológico. “Estamos presenciando un debate (..) significativamente por diversas variables de contexto, entre ellas el cambio en los patrones de comunicación y medios de generación de conocimiento a nivel planetario (sobre todo por el fenómeno de internet y sus derivados), el desarrollo de la llamada sociedad red global y el estado red”.<sup>50</sup> Tal es así, que los diversos actores públicos han generado a través de plataformas, como lo es el “Twitter”, el “Facebook”, “páginas Web”, donde han establecido una comunicación de interés público en acciones, informes, incluso, reflexiones personales entorno a un asunto público. “El gobierno abierto se inserta, así pues, en toda esta corriente de buena gobernanza como un instrumento eficaz en la promoción de integridad gubernamental y altamente sofisticado en el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación”<sup>51</sup>.

#### **2.2.4.1 La necesidad de cambio en los valores de la gestión de gobierno**

Un nuevo modelo de gestión de gobierno, conceptualizada a través de Gobierno Abierto alude a los valores de transparencia y rendición de cuentas, la participación ciudadana y la corresponsabilidad.

Con estos valores los ciudadanos desean más y mejor información de la administración pública, sobre las cuentas públicas, acciones y programas de

---

<sup>50</sup>Álvaro V. Ramírez Alujas. Op., Cit., p.102.

<sup>51</sup>Ídem., p. 83.

Ejemplo: En suma, el gobierno abierto, está utilizando las últimas tecnologías, sobre todo la Web 3.0, permite a los ciudadanos no ya acceder a la información que el gobierno provee a través de sus páginas web, sino convertir a los ciudadanos en auténticos auditores desde el sofá y pasar de ser un ciudadano pasivo y consumidor de contenidos gubernamentales a un *monitorialcitizen*, que controla, escanea y sanciona, en su caso, al gobierno incumplidor

gobierno, para lo cual se necesita de un adecuado manejo de la información, que sea transparente, incluyente, “(...) hablar de Gobierno Abierto significó debatir acerca del acceso y la libertad de información, la protección de datos, la reforma de las leyes sobre secretos oficiales y la necesidad, en una democracia sana, de poder obtener información sobre las actividades del Gobierno y sobre su disponibilidad para la opinión pública y el ciudadano común”.<sup>52</sup>

El Gobierno Abierto fortalece la democracia al permitir el escrutinio público, a través de la participación de la ciudadanía. Muchas de las políticas impulsadas para una mayor apertura reconocen explícitamente la contribución que estas medidas tienen en la mejora de la gobernanza democrática. “Algunos [gobiernos], incluso, han ido más lejos aún al reconocer que tener gobiernos más abiertos es condición necesaria, pero no suficiente para fortalecer el buen gobierno, y que el logro de este objetivo exige también medidas paralelas para aumentar la capacidad (potencial) que la sociedad civil tiene para aprovechar este nuevo contexto”<sup>53</sup>.

En conclusión, la aportación que pueden hacer los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana a nuestras incipientes democracias, es añadir el punto de vista de los ciudadanos y tener una corresponsabilidad en las decisiones públicas. Es acompañar al gobierno en sus acciones, no es hacer su trabajo, es atender la problemática pública que atañe a diferentes actores de la mejor manera.

---

<sup>52</sup>Álvaro V. Ramírez Alujas. Op., Cit., p. 101.

<sup>53</sup>Ídem., p. 110.

Estos mecanismos que podrían buscar una mayor participación en un sector que se excluye de participar, ya sea por falta de tiempo, falta de comunicación y de información, o simplemente, porque no les interesa, en estos actores es donde se debe centrar la atención, con el objetivo de crear una ciudadanía consciente y fuerte, capaz de discernir a favor de su entorno.

Abrir nuevos espacios a la participación ciudadana no está exento de riesgos, y estos son que se contaminen, y que esta misma participación sea clientelar, que se utilice solo para validar planes y programas de gobierno.

Los ciudadanos deben considerar que sus opiniones se ven reflejadas en las decisiones que toman sus representantes y estos representantes deben ser capaces de tomar en cuenta las demandas de la ciudadanía. Si este vínculo se rompe, el ciudadano tiende a mostrar desinterés por las decisiones públicas.

Así, la necesidad de que los ciudadanos tengan en sus manos evaluar a sus gobiernos y que estos adopten medidas para la rendición de cuentas, viste más un gobierno con voluntad política, que encuentre el común denominador de una ciudadanía crítica con sustento calificada para el escrutinio y a su vez un gobierno que sustenta su acción en actos de gobierno que le da una legitimidad en este marco de democracia.

Entre los mecanismos que se sustentan y que pueden dar impulso a todo un sistema de participación ciudadana están los presupuestos participativos, diseñados y generados principalmente en gobiernos locales.

### 3. Historia del Presupuesto Participativo

El presupuesto se define como la estimación de costos o de recursos financieros que se ejercen en un periodo estimado a fin de lograr solventar el pago de los recursos humanos, materiales y servicios generales.

#### 3.1 ¿Qué es el presupuesto participativo?

El presupuesto público es el instrumento administrativo para la gestión de las administraciones, así como el ente regidor para el sostenimiento de los gobiernos, cuyo poder estriba en dar vitalidad a las entidades públicas, a fin de que éstas coadyuven a la satisfacción de los objetivos públicos y generen resultados hacia una población y territorios determinados.

La determinación de presupuesto establece límites de gastos en el gobierno mexicano durante un año fiscal, así, por cada entidad pública de gobierno, con el fin de establecer los ingresos que los financiaran. Estos serán acordes a la disponibilidad de los fondos públicos. “Es la expresión contable del plan económico de la Hacienda Pública del Estado, o de otro poder, para un ejercicio económico, generalmente de un año de duración”.<sup>54</sup>Tener un buen manejo del presupuesto ayuda a equilibrar la prestación de los servicios públicos, así como el funcionamiento público, estableciendo equidad, eficacia y eficiencia en las administraciones públicas.“(...) Lleva a la conclusión de que el

---

<sup>54</sup>Diccionario de Economía y Finanzas (11ª edición Ramón Tamammes y Santiago Gallegos) 2001., p. 356.

presupuesto para las entidades de gobierno es de suma importancia y fundamental como instrumento de política y gestión estatal.”<sup>55</sup>

El presupuesto lo podemos dividir en ingresos y egresos (gastos). Los ingresos están contemplados por la recaudación a través de distintos impuestos, tasas, operaciones, patrimoniales y endeudamiento; por su parte, el gasto está estratificado y para su mejor manejo a través de capítulos de actuación (personal, compra de bienes y servicios, trasferencias, inversiones, operaciones de capital etc.) “(...) en gran medida como la producción del fondo público y para que sea un bien social apropiado y distribuido a través de una política de gasto público. El presupuesto público, se considera el núcleo del proceso de la planificación gubernamental”<sup>56</sup>. Es el instrumento de política económica que expresa las aspiraciones y límites de las orientaciones de la agenda sociopolítica de un gobierno.

El origen del presupuesto se da principalmente a partir de la recaudación fiscal en una sociedad. Es por lo tanto, una atribución de los gobiernos recaudar impuestos de los ciudadanos y decidir la soberanía legítima y la responsabilidad del gasto sobre la distribución de ese dinero en la misma sociedad. En las democracias representativas, los actores elegidos vía voto, junto con los representantes de las instituciones públicas designados para su dirección, son los encargados de su preparación, aprobación ejecución y

---

<sup>55</sup>LuccianoFedozzi. Orçamento participativo: Reflexiones sobre la experiencia de Porto Alegre. 2001., p. 98: “o postocaimaleva a concluir que o orçamento e un ces tenemos que instrumento de importancia política fundamental para a gestao- socio- estatal”

<sup>56</sup>Ibidem., p. 99: “Mais do que isso, ele expressa, em grande parte, como se da a produção do fundo público e de forma esse producto social apropiado ou distribuido mediante a política de despesas públicas. O orçamento público, por isso, é considerado o núcleo duro do processo de planejamento governamental”

evaluación; uno de sus problemas se encuentra cuando en ellos existe discrecionalidad en su ejercicio.

La sociedad al observar grandes necesidades públicas, que contrasta con salarios elevados de una burocracia selecta; los diferentes escándalos de enriquecimiento ilícito, por algunos funcionarios públicos, generan en la población el descredito institucional y a su vez un empuje de una mayor transparencia de la utilización de las arcas públicas. “(...) La falta de controles efectivos y ausencia de rendición de cuentas provocó corrupción impunidad y discrecionalidad en la asignación y operación de los recursos públicos”.<sup>57</sup> Esta situación debería estar resuelta en una democracia fuerte, donde el acceso de la información genere una opinión pública fuerte y no controlada por los aparatos de gobierno; por otro lado, debería de existir un aparato Judicial fuerte e independiente que incentive la ética pública y castigue en caso necesario la corrupción.

Opinión pública y un sistema Judicial, con credibilidad en la ciudadanía, deberían ser las soluciones inerciales para resolver cualquier situación enrarecida y diferentes objetivos presupuestarios de las instituciones públicas, sin embargo, la sociedad ante la falta de credibilidad institucional, una creciente desigualdad, las contradicciones y el acrecentamiento de los problemas públicos ha empujado por hacer visible el gasto público, su transparencia se ha vuelto una necesidad básica para cualquier gobierno que se jacte de ser democrático, honesto y eficaz.

---

<sup>57</sup> Juan Pablo Guerrero (coord.) Impuestos y gastos público en México desde una perspectiva multidisciplinaria. 2004., p. 181.

La transparencia presupuestaria ha adquirido gran importancia en los distintos niveles de gobierno y ha sido un requerimiento de los ciudadanos a sus gobiernos. “El término transparencia se refiere a la claridad, accesibilidad y difusión al público en general de los motivos que propician decisiones gubernamentales y administrativas, así como los costos y recursos comprometidos en esa decisión y su aplicación. (..) La transparencia no debe por ningún motivo burocratizar más la función pública”<sup>58</sup>

La transparencia presupuestaria, identifica y revela los objetivos, compromisos y prioridades de los gobiernos, la rendición de cuentas representa el escrutinio y análisis presupuestario sólo se puede realizar con transparencia y acceso a la información, lo que concretaría observar si el gasto tuvo la efectividad o en su defecto detectar alguna situación de corrupción.

La transparencia presupuestaria que sea sencilla de entender, es todavía una asignatura pendiente de los gobiernos donde la ciudadanía tiene frente a sus instituciones públicas una falta de credibilidad “(..) en la actualidad se produce un claro desajuste de las instituciones de la democracia representativa frente a los cambios sociales, políticos y culturales vividos por nuestras sociedades a lo largo de las últimas décadas, que conforman un diagnóstico, podríamos decir de crisis de confianza ciudadana en el funcionamiento tradicional de las instituciones de la democracia representativa”<sup>59</sup>. Mayor transparencia y eficiencia en la gestión de gobierno, al compartir entre todos el debate acerca de en qué se van a gastar los impuestos recaudados.

---

<sup>58</sup> Juan Pablo Guerrero Amparan, Helena Hofbauer Balmori. Transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina resultados 2001. 2004., p. 8.

<sup>59</sup> Felipe Llamas Sánchez. Artículo: Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales. Revista: PsychosocialIntervention. p. 237.

Por otro lado, otro problema que aqueja a los gobiernos y sus administraciones públicas es la escasez de los recursos, pues nunca son suficientes para el conjunto de demandas, la cual genera competencia. Hay una infinidad de solicitantes de recursos presupuestarios, a veces contradictorios y cada actor quiere presionar al gobierno que se distribuya en forma conveniente a sus intereses.

Ante esta necesidad de buscar transparentar los recursos, sistematizar la demanda pública, y además generar una ciudadanía activa, en 1989 nació en Porto Alegre Brasil, una política pública que se denominó “Presupuesto Participativo”, la cual perfiló cuatro aspectos: mejorar en la gestión local, mejorar la redistribución de los recursos, la participación ciudadana y la política. “Hablar de los presupuestos participativos es hablar de política en sentido amplio, es hablar de un instrumento de una forma de radicalizar democráticamente el modo de construcción del interés público es hablar de cierta socialización de los medios de decisión”<sup>60</sup>. Se le conoce como un proceso abierto sin distinción, que posibilita la participación directa de los individuos en acciones de su entorno público, superando la lógica de la participación pasiva (electoral) emancipando una participación activa.

La propuesta del Presupuesto Participativo, refleja innatamente la operación del dinero público, pero también de nuevos espacios de participación, de participar para decidir. Fomenta la apropiación de los asuntos públicos por parte de la ciudadanía, incentivando la esencia democrática. Hace que la gestión pública, sea eso, pública y que se vea como algo que tiene que ver con la vida

---

<sup>60</sup> *Ibidem.*, p.327.

cotidiana, que se puede participar y también decidir sobre estos asuntos públicos.

Su aplicación puede resolver problemas de credibilidad institucional, hacer más transparente la gestión pública, evitar corrupción y generar una mayor distribución de los recursos, sin embargo, no es una panacea, pues la aplicación de los presupuestos participativos es heterogénea, están los que manifiestan una clara apertura y voluntad política, otros de menor envergadura que sólo son enunciativos, como moda y como una forma de ganar cierta credibilidad, por otro lado existen factores legales y de situaciones endémicas de cada gobierno. Enfrascar al Presupuesto Participativo y encasillarlo en una sola metodología es muy difícil, sin embargo su esencia de permear las instituciones de gobierno y a la propia ciudadanía en la búsqueda de acuerdos comunes para tener un mejor desenvolvimiento y desempeño del presupuesto público.

Para poder comprender la esencia misma del presupuesto participativo revisaremos brevemente el ciclo de la realización del presupuesto participativo en Porto Alegre Brasil

### **3.2. Mecanismo en Porto Alegre.**

La ciudad de Porto Alegre en Brasil, es emblemática por la formulación de una gestión eficaz, promoviendo la asignación de recursos a través de la participación ciudadana, por ello se le toma como punto de referencia debate internacional por la práctica del presupuesto participativo, y en el diseño de experiencias de políticas públicas, esto inicia cuando asume la administración

municipal en una coalición de partidos de izquierda junto con el Partido de los Trabajadores (PT) esta coalición se denominó El frente del Pueblo. “La administración municipal de Porto Alegre fue elegida por las Naciones Unidas como una de las 40 innovaciones urbanas en todo el mundo, para ser presentada en la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre asentamientos Humanos en Estambul, que tuvo lugar en 1996”<sup>61</sup>

En enero de 1989, asume el PT la administración de Porto Alegre, implementaron una administración que se denominó la “administración popular”, cuyo objetivo fue incentivar la participación popular en el presupuesto municipal.

El presupuesto participativo está basado tres grandes principios:

“ a) Todos los ciudadanos tienen derecho de participar, siendo que las organizaciones comunitarias no detentan, a este respecto, por lo menos formalmente, estatus o prerrogativas especiales.

“ b) La participación es dirigida por una combinación de reglas de democracia directa y de democracia representativa, y se realiza a través de instituciones de funcionamiento regular cuyo régimen interno es determinado por los participantes.

“c) Los recursos de inversión son distribuidos de acuerdo con un método objetivo basado en una combinación de criterios generales, criterios sustantivos, establecidos por las instituciones participativas con el

---

<sup>61</sup>Bouaventura de Sousa Santos Presupuesto Participativo en porto Alegre: Para una Democracia Redistributiva., p. 394. En Sousa Santos, Buenaventura (coord.). Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa/ coord.. de Buenaventura de Sousa Santos; trad. De Susana Moreno, Altema Cisneros. México. 2004.

objetivo de definir prioridades y de criterios técnicos- de viabilidad técnica o económica, definidos por el ejecutivo y normas jurídicas federales, estatales o de propia ciudad cuya realización cabe al ejecutivo.”<sup>62</sup>

De esta forma la sinergia que suscriben autoridades y ciudadanos, busca la inclusión de toda una sociedad en beneficio común, a través de la participación activa, promoviendo una democracia diferente que trasparenta la gestión pública y a su vez la hace pública.

La estructura funcional del Presupuesto Participativo de Porto Alegre:

Entre las instancias que dan funcionamiento institucional se encuentran: las administrativas, institucionales de participación ciudadana y las instancias comunitarias.

Las cuales participan en tres fases diferentes que se alargan durante todo el año, es un proceso casi permanente, ya que al término de un ciclo ya se está preparando el siguiente:

La primera fase del proyecto:

Este ciclo es el trabajo de movilización y difusión de las discusiones iniciales con los ciudadanos. “Se abre cada año con una rodada única de plenarias regionales y temáticas, realizadas entre abril y mayo en cada una de las 16 regiones y 6 temáticas”<sup>63</sup>. En esta etapa son elegidos dos consejeros

---

<sup>62</sup>Ibidem., p. 401.

<sup>63</sup> Presupuesto participativo y finanzas locales (segunda versión ampliada) Documento Base de la Alcaldía de Porto Alegre. Brasil Red Urbal N. 9 . pág. 45 Ver en.

titulares y dos suplentes por región y temática. En esta parte rinden cuentas los gobiernos locales, a través de sus instancias administrativas, mismas que son evaluadas por los ciudadanos.

Segunda fase:

Se generan debates que se celebran en las 16 regiones en Porto Alegre, para las propuestas ciudadanas. “Entre mayo y junio, se llevan a cabo reuniones intermedias, donde las comunidades se reúnen para definir su escala de obras y servicios emanados de acuerdo con las prioridades temáticas ya definidas en la rodada de plenarias.”<sup>64</sup>

Tercera fase:

Definición del Presupuesto: “Los concejales discuten los números generales de la propuesta presupuestaría, la cual una vez aprobada se envía a la cámara de concejales hasta el 30 de septiembre de cada año. ( ...) En noviembre, el plan de inversión se somete a aprobación en los foros regionales y de aprobación.”<sup>65</sup>, una vez aprobado el presupuesto continúan los trabajos para mejorar el desempeño el próximo año.

En diciembre, los concejales discuten las reglas para el siguiente año, y estas reuniones concluyen en enero del siguiente año, en febrero se descansa y en el mes marzo inicia el siguiente ciclo.

---

[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/urbal9\\_esp/usu\\_doc/db\\_rede\\_9\\_maio\\_2005\\_reformatado\\_em\\_s et\\_2006\\_con\\_indice.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/urbal9_esp/usu_doc/db_rede_9_maio_2005_reformatado_em_s et_2006_con_indice.pdf)

<sup>64</sup>Ibidem., p. 45.

<sup>65</sup>Idem., p 45.

Los distintos concejales que fueron elegidos por representación de un año, trabajan permanentemente con sus comunidades interactuando, a fin de llevar a los foros la posición y las necesidades de su región.

Esta metodología estriba en la lógica de empoderar a los ciudadanos, pues los conllevan a interactuar con sus autoridades y tener fincado un planteamiento de política pública con fines de transparencia, rendición de cuentas, escrutinio ciudadano, corresponsabilidad, participación ciudadana. Elementos que han sido conjuntados, pues en otras experiencias de participación ciudadana, los encontramos como mecanismos, siendo una interacción separada y sin alguna interrelación entre ellas.

### **3.3 Antecedentes**

Nace en Porto Alegre, Brasil en 1989, a finales de los 80 y principios de los 90 se expande por diferentes municipios de Brasil.

En los 90, se extiende a diferentes gobiernos locales de diferentes países principalmente de América Latina.

Para el 2000 se reportan que se implementaron en distintas ciudades de Europa, África y Asia.

Actualmente se suman en cientos los gobiernos locales en los cinco continentes que han o están realizando una experiencia de Presupuesto Participativo.

Ante la evolución y ejecución de los países que implementaron el presupuesto participativo han creado redes nacionales en países y surge la plataforma internacional de Presupuestos Participativos.<sup>66</sup>

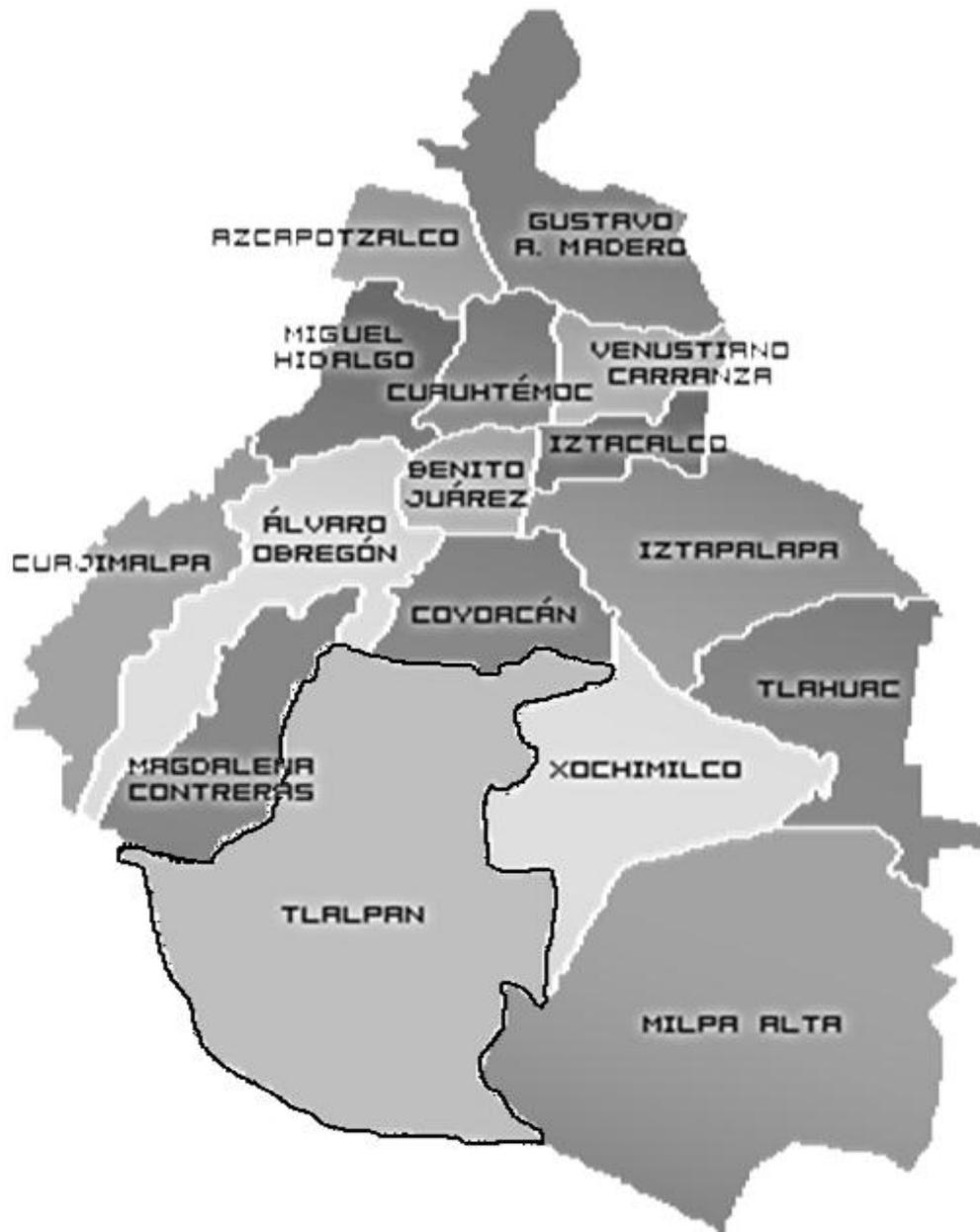
---

<sup>66</sup>Las experiencias se encuentran dispersas, sin embargo, se tienen antecedentes, cada una de ellas con diferentes formas de trabajo y metodologías.

El gobierno delegacional de la Delegación Miguel Hidalgo, en el Distrito Federal, del 1997 al 2000, utilizaron la palabra de presupuesto participativo, como programa de captación de demanda. En los Altos de Jalisco en el Municipio de Cuquio, introdujeron el mecanismo de Presupuesto Participativo. La delegación Tlalpan con el programa "Hacia Un presupuesto Participativo 2000 al 2003". La delegación Cuauhtémoc realizó un trabajo de Presupuesto Participativo presentado en el CIDE en el 2002. El municipio de Ecatepec de Morelos, en el Estado de México, en el 2007. La delegación Iztapalapa en el Distrito Federal en el 2010

A partir de 2002 se registra una experiencia en el municipio Comalcalco, en el Estado de Tabasco. A partir de entonces, se registran experiencias en los municipios y los Estados de Durango, Sonora, Michoacán, Baja California y algunos otros.

#### 4.- Hacia un Presupuesto Participativo Delegación Tlalpan



*Mapa del Distrito Federal*<sup>67</sup>

<sup>67</sup> ver en:

[https://www.google.com.mx/search?q=tlalpan&rlz=1C1YBKB\\_enMX587MX587&espv=2&biw=1024&bih=667&source=Inms&tbm=isch&sa=X&ei=3TsTVeWxO9PVoATPv4KQAg&ved=0CAgQ\\_AUoAw#imgdii=\\_&imgsrc=a-0e0GmMHQcAtM%253A%3BAPdNOOy9VNf0pM%3Bhttp%253A%252F%252Fempresas-de-](https://www.google.com.mx/search?q=tlalpan&rlz=1C1YBKB_enMX587MX587&espv=2&biw=1024&bih=667&source=Inms&tbm=isch&sa=X&ei=3TsTVeWxO9PVoATPv4KQAg&ved=0CAgQ_AUoAw#imgdii=_&imgsrc=a-0e0GmMHQcAtM%253A%3BAPdNOOy9VNf0pM%3Bhttp%253A%252F%252Fempresas-de-)

#### **4.1 Un gobierno local con historia, Tlalpan en el tiempo.**

La historia del Distrito Federal refleja la composición actual de una ciudad y sus asentamientos humanos que han dado vida a los gobiernos locales, en la ciudad llamados delegaciones, sin embargo, en algún momento de la historia, estos fueron ayuntamientos o denominados también Distritos, los cuales tuvieron las atribuciones específicas de hacienda y de la seguridad pública, entre otros. Tlalpan por su condición geográfica y su riqueza natural, siempre fue un referente para los gobiernos de la ciudad y en su momento para el Estado de México. Para poder entender un poco sobre la pluralidad de su composición actual recuperé un poco de historia como municipio y los avatares importantes durante los diferentes episodios bélicos que ocurrieron en nuestro país en el siglo XIX, a través de la escritora Regina Hernández Franyunti.

San Agustín de las Cuevas se le denominó en la época colonial a Tlalpan que quiere decir “Tierra Arriba”, y perteneció al reino de México.

En 1786 la intendencia de México estuvo integrada por los distritos: México Teloloapan, Meztlán, Xilotepec, Pánuco, Matalcingo, Zultepec, Texcoco, Chalco, Xochimilco, Tláhuac, Coyuca y Acapulco. El distrito de México comprendía las poblaciones de: Chalco, Coatepec, Cuernavaca, Coyoacán, Ixtlahuacán, Lerma, Maninalco, Metepec, Mexilcanzingo, Tenango del Valle, Teotihuacán, Tétela del Río, Texcoco, Toluca, Xochimilco y Zacualpan y en la jurisdicción de Coyoacán se encontraban: Los pueblos de San Agustín de las Cuevas (Tlalpan), Tacubaya y San Ángel.

---

[seguridad.mx/images/FMX/Map\\_MexicoCiudad\\_Tlalpan.gif](http://seguridad.mx/images/FMX/Map_MexicoCiudad_Tlalpan.gif)  
[-de-seguridad.mx/Tlalpan-Distrito-Federal](http://de-seguridad.mx/Tlalpan-Distrito-Federal)

Durante la época colonial hasta antes de la Revolución Mexicana, la localidad de Tlalpan fue cambiante con respecto a lo que las autoridades en turno fueron estableciendo, así se describe de la siguiente forma:

“En 1812, se modificó la estructura territorial con la Constitución española, las intendencias se llamaron provincias y fueron agrupadas por 6 diputaciones provinciales: México, Veracruz, Puebla, Oaxaca, Michoacán, Querétaro, Tlaxcala, San Luis Potosí, Guadalajara, Mérida, Monterrey y Durango.

“En 1824 a través de la promulgación de la Ley Orgánica Provisional para el arreglo interior del Estado de México, queda consolidado el Estado de México con los siguientes Distritos: Acapulco, Cuernavaca, Huejutla, México, Taxco, Tula y Tulancingo. San Agustín de las Cuevas queda integrado al distrito de México.

“El 18 de noviembre de 1824, el congreso constituyente decretó que la Ciudad de México sería el lugar donde presidirían los poderes de la Federación. Quedando fuera esta del recién formado Estado de México”.

“En 1825 el estado de México organizó sus ayuntamientos señalando que la prefectura del Estado de México se encontraba formada por los partidos: Chalco, San Agustín de las Cuevas (Tlalpan), Cuautitlán, Zumpango, Texcoco, Tlalnepantla y Teotihuacán. San Martín de las Cuevas estaría formado por los ayuntamientos: San Martín de las Cuevas, Xochimilco, Tulyehualco, Milpa Alta, Coyoacán y San Ángel.

“El Estado de México traslada su capital a Texcoco, donde firmaría su primera constitución estatal. Sin embargo, Texcoco tenía varios inconvenientes para los funcionarios estatales, por lo que deciden cambiar la sede y esta se traslada a San Martín de las Cuevas. El 25 de septiembre de 1827, se le da categoría de

ciudad y se le cambió el nombre por Tlalpan. Con numerosos problemas que tenía el Estado de México decide trasladar nuevamente su capital a la ciudad de Toluca, en 1830”.

“En 1833 el distrito de México se dividió en dos prefecturas, la del Este y Oeste, quedando formadas por Tlalpan, Tlanepantla, Zumpango y Cuatitlán. Tlalpan dejó de ser cabecera de distrito”.

“En 1836 en las leyes constitucionales se anuló la existencia territorial del Distrito Federal, lo cual dividió el territorio nacional en departamentos, éstos en distritos, lo que a su vez se dividieron en partidos. Tlalpan pasó a depender del partido de Coyoacán”.

“En 1846 se restableció el Federalismo y por consiguiente el Distrito Federal. Tlalpan se integra nuevamente al Estado de México”.

“En 1854 se decretó la extensión de los límites del Distrito Federal, y a Tlalpan se le determina como la prefectura del Sur”.

“En 1857 con la caída del Gobierno de Ignacio Comonfort vuelve a desaparecer el Distrito Federal y se restableció el Distrito de México”.

Con Juárez en 1862, el Distrito Federal se organizó en municipalidades y señalando a qué partido pertenecerían:

- a) Partido de Guadalupe: las municipalidades de Guadalupe Hidalgo y Azcapotzalco.
- b) Partido Xochimilco: Xochimilco, Tulyehualco, Tlahúac, San Pedro Actopan, Milpa alta y Huastahuacán.
- c) Partido de Tlalpan: San Ángel, Tlapana, Coyoacán, Ixtapalapa e Ixtacalco.

d) Partido Tacubaya: Tacubaya, Tacuba, Santa Fé y Mixcoac.

“En 1863 con el gobierno imperial de Maximiliano, desaparece nuevamente el Distrito Federal, instaurando nuevamente el distrito de México”.

“En 1867 Juárez retoma el poder en la capital e instaura su administración, regresando con ello el Distrito Federal”.

Con el régimen porfirista el 28 de julio de 1899, se decretan los límites de cada una de las municipalidades y las siguientes prefecturas:

- a) Guadalupe Hidalgo, con las municipalidades de Guadalupe Hidalgo e Ixtacalco.
- b) Azcapotzalco, con Azcapotzalco y Tacuba
- c) Tacubaya, con Tacubaya, Mixcoac, Santa Fé y Cuajimalpa.
- d) Coyoacán, con Coyoacán y San Ángel
- e) Tlalpan, con Tlalpan e Ixtapalapa.
- f) Xochimilco, con Xochimilco, Hustahuacán, Tlaltenco, Tulyehualco, Mixquic, Tlahúac, Milpalta, Actopan y Ostepec.

"En 1903, el 26 de marzo, se decretó la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal y se dividió el espacio territorial en México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpalta e Ixtapalapa."<sup>68</sup>

Poco antes de la Revolución de 1910, podemos ver que se desarrollaron formas híbridas que combinaban autonomía de los pueblos en usos y costumbres que en su mayoría era un entorno rural, y la relación de nuevos barrios cercanos al centro de la capital con un tono más semi-urbano.

---

<sup>68</sup>Regina Hernández Franyuti, Viejas y nuevas formas de organización administrativa en el Distrito Federal. El caso de las obras públicas en la municipalidad de Tlalpan 1824-1903., p.p. de la 11-77. En Política, Casas y Fiestas en el entorno urbano del Distrito Federal. 2005.

Tlalpan al igual que las localidades del Distrito Federal llevaron una historia parecida, pues fueron organizados administrativamente hasta lo que hoy conocemos como jefaturas delegacionales.

La Constitución de 1917 en su artículo 73, señaló que el territorio del Distrito Federal se dividiría en 13 municipios organizados por un ayuntamiento electo.

En 1928 Álvaro Obregón presentó una iniciativa para desaparecer los 13 municipios, manifestando la creación del Departamento del Distrito Federal como órgano centralizado y dependiente del Gobierno Federal. El territorio mantuvo su subdivisión en las 13 demarcaciones donde se ponía a un delegado político. Para 1941 se redujeron a 12 las delegaciones y en 1970 pasaron de 12 a 16.<sup>69</sup>

#### **4.2 En el Contexto de la Delegación Tlalpan**

Con el fin de acercarnos a la experiencia de la Delegación Tlalpan, del Distrito Federal obligadamente tenemos que revisar las características particulares de su forma de gobierno, que es distinta a las 31 entidades federativas que componen la República Mexicana. La principal diferencia es que el Distrito Federal no cuenta con Constitución, Congreso y tampoco está dividida en municipios.

El estatus jurídico del Distrito Federal se encuentra definido en los artículos 44 y 122 constitucionales: “Artículo 44. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los

---

<sup>69</sup> Oziel Serrano Salazar La reforma Política del Distrito Federal. 2001., p-43-136.

poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.”<sup>70</sup>

“Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

(Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996)

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

(Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996)

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

(Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996)

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

(Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996)

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

(Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996)

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

(Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996)”<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente hasta el 6 de noviembre del 2014 ver en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfeed/9.htm?s>

<sup>71</sup> Idem.

En éste último se señala que su gobierno estará regido por un Estatuto de Gobierno, el cual es aprobado por el Congreso de la Unión.

“ARTÍCULO 1o.- Las disposiciones contenidas en el presente Estatuto son de orden público e interés general y son norma fundamental de organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTÍCULO 2o.- La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.

Las características del patrimonio de la Ciudad y su régimen jurídico, estarán determinados por la ley que en la materia expida la Asamblea Legislativa.

ARTÍCULO 3o.- El Distrito Federal se compone del territorio que actualmente tiene. Sus límites geográficos son los fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 expedidos por el Congreso de la Unión así como por los convenios amistosos aprobados por el Poder Legislativo Federal de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución.

La ley que regule la Administración Pública del Distrito Federal contendrá la descripción de los límites del Distrito Federal.

...()

ARTÍCULO 8o.- Las autoridades locales de gobierno del Distrito Federal son:

- I. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y
- III. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.<sup>72</sup>

Por su naturaleza el Distrito Federal comparte las facultades legislativas y reglamentarias que tienen la Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como, el propio Poder Legislativo Federal, las cuales están enmarcadas en el artículo 122 constitucional.

---

<sup>72</sup> Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Ver: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/egdf.htm>

Otra diferencia que tiene el Distrito Federal con respecto a las entidades federativas, es que mientras los estados se encuentran divididos política y administrativamente en municipios, los cuales tienen personalidad jurídica conforme a lo establecido en el artículo 115 constitucional, el Distrito Federal está dividido en delegaciones.

Las delegaciones conforme a lo establecido en el artículo 117 del Estatuto de Gobierno:

“ARTÍCULO 117.- Las Delegaciones tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva, y las demás que señalen las leyes.

El ejercicio de tales atribuciones se realizará siempre de conformidad con las leyes y demás disposiciones normativas aplicables en cada materia y respetando las asignaciones presupuestales.

Los Jefes Delegacionales tendrán bajo su responsabilidad las siguientes atribuciones:

- I. Dirigir las actividades de la Administración Pública de la Delegación;
- II. Prestar los servicios públicos y realizar obras, atribuidos por la ley y demás disposiciones aplicables, dentro del marco de las asignaciones presupuestales;
- III. Participar en la prestación de servicios o realización de obras con otras Delegaciones y con el gobierno de la Ciudad conforme las disposiciones presupuestales y de carácter administrativo aplicables;
- IV. Opinar sobre la concesión de servicios públicos que tengan efectos en la Delegación y sobre los convenios que se suscriban entre el Distrito Federal y la Federación o los estados o municipios limítrofes que afecten directamente a la Delegación;
- V. Otorgar y revocar, en su caso, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, observando las leyes y reglamentos aplicables;
- VI. Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos;
- VII. Proponer al Jefe de Gobierno, los proyectos de programas operativos anuales y de presupuesto de la Delegación, sujetándose a las estimaciones de ingresos para el Distrito Federal;

VIII. Coadyuvar con la dependencia de la administración pública del Distrito Federal que resulte competente, en las tareas de seguridad pública y protección civil en la Delegación;

IX. Designar a los servidores públicos de la Delegación, sujetándose a las disposiciones del Servicio Civil de Carrera. En todo caso, los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores, serán designados y removidos libremente por el Jefe Delegacional;

X. Establecer la estructura organizacional de la Delegación conforme a las disposiciones aplicables, y

XI. Las demás que les otorguen este Estatuto, las leyes, los reglamentos y los acuerdos que expida el Jefe de Gobierno.”<sup>73</sup>

Las delegaciones, a diferencia de los municipios, no disponen de un cabildo ni poseen facultades para emitir normas ni reglamentos. Todas las facultades reglamentarias recaen en el Jefe de Gobierno.

Los encargados de la administración de estas entidades administrativas se les denomina jefes delegacionales, que solo tienen el poder de decisión en el ámbito administrativo.

Las delegaciones funcionan presupuestalmente a través de la solicitud de recursos ante las instancias del gobierno central del Distrito Federal, esto significa la construcción del Programa Operativo Anual (POA): “Programa operativo anual: el instrumento que deriva del programa operativo y sirve de base para la integración de los anteproyectos de presupuestos anuales de las propias dependencias, órganos desconcentrados, entidades y delegaciones”<sup>74</sup>

De acuerdo con la legislación, el presupuesto tiene que ser aprobado por la asamblea Legislativa. Los pasos a seguir son:

---

<sup>73</sup> Ídem.

<sup>74</sup> Código Financiero del Distrito Federal, Título preliminar, Capítulo Único, Artículo 2, fracción XXXII.

La delegación realiza un anteproyecto de POA<sup>75</sup>, de acuerdo con las necesidades y metas planteadas para el siguiente año presupuestal. Una vez aprobada por el jefe delegacional y su área administrativa se envía a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, quien la examina y puede hacer señalamientos, por lo cual la propuesta sufre cambios en cuanto a montos en la cantidad presupuestal. Se regresa a las delegaciones y una vez modificada y justificada nuevamente se envía.

Se envía al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien entregará una propuesta integral a la Asamblea del Distrito Federal, quien a través de sus comisiones dictaminarán los techos presupuestales para todo el ejercicio.

A lo largo de este proceso la delegación no es la única que interfiere en la construcción de su POA, por ende sufre muchos cambios y la versión final suele ser menor en cuanto al presupuesto delegacional.<sup>76</sup>

El dinero que llega a las delegaciones es a través de 3 vías diferentes:

Recursos federales, transferidos por el Gobierno Federal

Recursos propios o fiscales, obtenidos por la recaudación de impuestos.

Recursos a través de deuda pública.

De esta manera el presupuesto está etiquetado y no puede ser transferido de una partida presupuestal a otra, así el presupuesto que es aprobado por la Asamblea Legislativa, la delegaciones por falta de autonomía con respecto a las instancias que aprueban el presupuesto, hace que el manejo del

---

<sup>75</sup> El POA delegacional contiene en metas y lineamientos la construcción de obras, servicios urbanos y programas sociales, gastos de operación, atención de emergencias salariales, principalmente.

<sup>76</sup> Hacia un presupuesto participativo ¡Juntos decidamos! Manual de apoyo, Tlalpan, México, D.F., 2001, Pp. 6-10

presupuesto sea lineal e inequitativo en la forma de distribución hacia la ciudadanía.

Otro referente que está presente es la Ley de participación ciudadana del Distrito Federal, la cual para el 2000 contemplaba como instrumentos de participación ciudadana: Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular, Consulta vecinal, Colaboración vecinal, Unidades de queja y denuncias, Difusión pública, Audiencia Pública y Recorrido del órgano Titular del órgano Administrativo.

En estas figuras no se tenía contemplada la figura en donde los ciudadanos pudieran decidir sobre el presupuesto participativo, es hasta su modificación en el 2011 que se incluye esta figura.<sup>77</sup> El Doctor Gilberto López y Rivas señaló

---

<sup>77</sup> Ley de participación ciudadana, Ver.: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-2b1844f45bb3488cfe14198600c09053.pdf> Pp 29-31

Artículo 83.- En el Distrito Federal existe el presupuesto participativo que es aquel sobre el cual los ciudadanos deciden respecto a la forma en que se aplican recursos en proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal.

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

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

Las erogaciones a que se refiere el párrafo anterior, deberán realizarse en apego con lo dispuesto en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal del año correspondiente en lo relativo al ejercicio directo de los recursos por las Delegaciones. Asamblea Legislativa Del Distrito Federal, VI Legislatura 30, Instituto de Investigaciones Parlamentarias.

El Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa están respectivamente obligados a incluir y aprobar en el decreto anual de presupuesto de egresos:

- a) El monto total de recursos al que asciende el presupuesto participativo por Delegación, el que corresponderá al tres por ciento del presupuesto total anual de aquéllas;
- b) Los recursos de presupuesto participativo correspondientes a cada una de las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal. Para tal efecto, el monto total de recursos de presupuesto participativo de cada una de las Delegaciones se dividirá entre el número de colonias y pueblos originarios que existan en aquéllas, de modo que la asignación de recursos sea igualitaria, y (sic) (...)
- c) Los rubros específicos en que se aplicarán los recursos de presupuesto participativo en todas y cada una de las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal, de conformidad con los resultados de la consulta ciudadana que sobre la materia le remita el Instituto Electoral.

Artículo 84.- Para efectos de lo establecido en el artículo anterior y con arreglo a lo dispuesto en la Ley de Planeación, la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente y demás normatividad aplicable, el Instituto Electoral convocará

innumerables ocasiones durante su periodo de gobierno en Tlalpan que el Presupuesto Participativo debería Legislarse. Así lo expuso al periódico la Jornada el 11 de agosto del 2002: “ El delegado Gilberto López y Rivas explicó que el Presupuesto Participativo es el trabajo conjunto entre autoridades y ciudadanos para distribuir equitativamente los recursos, permitir una comunicación directa con los habitantes y resolver los problemas urgentes.

Anunció que presentará ante la Asamblea Legislativa del DF una solicitud de modificación al Estatuto de Gobierno del DF, para que sea obligatoria en las 16 delegaciones la figura de Presupuesto Participativo.”<sup>78</sup>

Asimismo se incluyen figuras que en el 2000 no se contenían como Rendición de Cuentas, Red de Contralorías Ciudadanas, Organizaciones ciudadanas, y Asamblea Ciudadana.

Por su parte, la representación ciudadana en el año 2000 contemplaba a los comités vecinales: “los comités vecinales son órganos de representación ciudadana tienen como función principal relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos políticos-administrativos de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación o gestión de la

---

el segundo domingo de noviembre de cada año a la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo, cuyo objeto será definir los proyectos específicos en que se aplicarán los recursos de presupuesto participativo correspondiente al ejercicio fiscal inmediato en todas y cada una de las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal. (.....)

Artículo 85.- Con independencia de lo establecido en el artículo 83 del presente ordenamiento, las asambleas ciudadanas podrán decidir sobre la aplicación de los recursos públicos correspondientes a programas específicos de las Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VI legislatura (...)

<sup>78</sup> Periódico la Jornada 11 de agosto del 2002 nota de Joseffina Quintero, Consulta en Tlalpan sobre destino de recursos públicos. Ver en: <http://www.jornada.unam.mx/2002/08/11/031n2cap.php?origen=capital.html>

demanda ciudadana...”<sup>79</sup> así los comités vecinales eran las representaciones vecinales contempladas en la ley.<sup>80</sup>

El objetivo de la representación vecinal, bajo la representación del comité vecinal es buena, sin embargo la falta de una cultura de discusión política en general, los comités vecinales en su mayoría con una afiliación partidista bien definida se encontraban conflictuados y su avance como institución fue limitativa, tanto para tener una sinergia entre las autoridades delegacionales de Tlalpan, como de la propia ciudadanía que los representaban.

Sin embargo con otros comités integrados se pudo trabajar debido a que conocían bien sus demandas y además de la disposición que tuvieron para aprender junto a las autoridades delegacionales.

### **4.3 Qué es la delegación Tlalpan**

El gobierno local de Tlalpan es la demarcación más extensa del Distrito Federal, se ubica al suroeste de la Ciudad de México, con los siguientes datos para el año 2000:

“Tiene una superficie de 33.061 has., que representan el 20.7% del Distrito Federal, con una zona urbana de 7.635 has., y la zona rural de 25.426 has. La demarcación está dividida en cinco coordinaciones territoriales, comprendiendo la zona cinco, los ocho pueblos rurales de Tlalpan: San Pedro Mártir, San Andrés Totoltepec, San Miguel Xicalco, Magdalena Petlacalco, San Miguel Ajusco, Santo Tomás Ajusco, San Miguel Topilejo, Parres el Guarda.

---

<sup>79</sup> Ley de participación ciudadana del año 2000, Las primeras representaciones vecinales tiene su historia en las administraciones del PRI , cuyas representaciones fueron electas a los jefes de Manzana.

<sup>80</sup> En la actualidad se reconoce a través del Artículo 5.- Son Órganos de Representación Ciudadana en las colonias del Distrito Federal: I. El Comité Ciudadano, II. El Consejo Ciudadano, III. El Consejo del pueblo, y IV. El Representante de manzana. P.p 3 Ley de Participación ciudadana. 2013., Op., Cit.

De una población total de 581,781 habitantes, el sector primario (agricultura, ganadería, caza y pesca) constituye un 1.2%, el sector secundario (minería, extracción de petróleo y gas, manufactura, electricidad, agua y construcción) un 19.7%, el sector terciario (comercio y servicios) representa el 76.3%, y no especificado el 2.8%. Fuente: Cuaderno Estadístico Delegacional 2001, Tlalpan Distrito Federal, INEGI 2001.

En Tlalpan se tienen registrados 148 asentamientos humanos en suelo de conservación, con un número aproximado de 8,622 familias, las cuales suman una población estimada 43, 110 personas, Tlalpan cuenta con el 30% de suelo de conservación del Distrito Federal y el 82% del total de la superficie de esta demarcación. Por cada hectárea que se urbaniza en el suelo de conservación, dejan de infiltrarse al subsuelo, 250 millones de litros de agua al año. El suelo de conservación del D.F. contribuye con cerca del 50% del total del agua que consume la ciudad.”<sup>81</sup>

Para su administración, la delegación fue dividida en cinco zonas, las cuales denotan un diagnóstico diferente entre cada una de ellas y requieren una particular atención.

Zona 1 pertenece al centro de Tlalpan, donde se encuentran zonas residenciales, principalmente; su superficie es de 22.94 Km<sup>2</sup>.

Zona 2 pertenece a la zona de Villa Coapa, donde predominan las unidades habitacionales y zonas comerciales; su superficie es de 9.084 Km<sup>2</sup>

Zona 3 pertenece a la zona de Héroes de Padierna, donde predominan construcciones residenciales, pero también se conjugan lugares de contrastes donde existen rezagos de infraestructura urbana; su superficie es de 11.33 Km<sup>2</sup>.

---

<sup>81</sup> Idem.

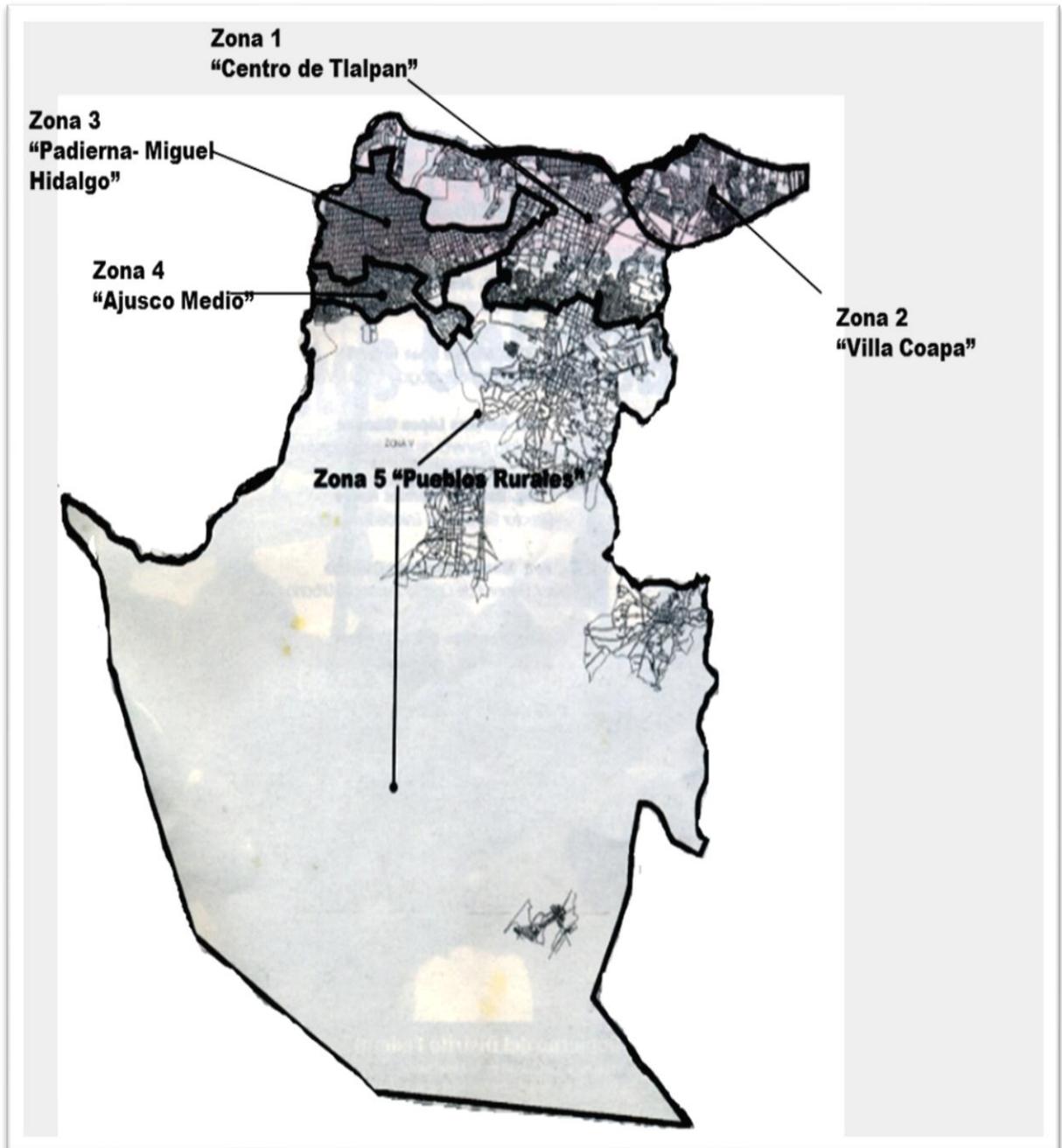
Zona 4 pertenece al Ajusco Medio, lugar donde predominan los asentamientos que se generaron a partir de invasiones, en su mayoría ya regularizados, sin embargo, existe una falta importante de infraestructura urbana, debido a la complejidad de su terreno, pues el suelo es piedra volcánica; su superficie es de superficie 22.94 Km<sup>2</sup>.

Zona 5 pueblos rurales, son los asentamientos con cultura y que preceden a la colonia, estos pueblos originarios de Tlalpan que mantiene en sus formas y tradiciones usos y costumbres, zona a la cual también le hace falta infraestructura urbana; su superficie es de superficie 4.092 Km<sup>2</sup>.

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
<b>TOTALES</b>		<b>589,434</b>	<b>147</b>	<b>8</b>	<b>290</b>	<b>13</b>	<b>48</b>	<b>49</b>

***Información tabla*** <sup>82</sup> :

<sup>82</sup> Datos estadísticos tomados de la hoja cartográfica y del Censo de poblacional 2000 INEGI citados y tomados en: Roberto Morales Noble. Hacia un presupuesto participativo. La experiencia en Tlalpan, Distrito federal. En Alicia Zicardi (Coord). Participación Ciudadana y políticas sociales en el ámbito local (Memorias 1) 2004., p. 433.



**Mapa referencial de las coordinaciones territoriales en Tlalpan**<sup>83</sup>. La superficie Territorial de Tlalpan es 310 km<sup>2</sup>, el 21% de la superficie territorial del DF.

<sup>83</sup> Tomado del cuadernillo del Programa de Obra por Contrato 2003. Una Propuesta de Todos. GDF. Jefatura Delegacional en Tlalpan, Dirección General de Enlace Territorial, Abril 2003, México D.F

De acuerdo a lo anterior y a las distintas visiones de realidades con las que contaban las diferentes zonas, así como su forma particular de relacionarse con el gobierno, que principalmente se realizaba a través de líderes que originalmente se encontraban adheridos al PRI, pero que al cambio de gobierno, también muchos ya con la etiqueta del PRD no dejaron de utilizar prácticas clientelares.

Bajo este esquema de atención a la demanda, la asignación de recursos ha sido un problema, pues no se ha repartido equitativamente, y esto formó un rezago histórico en cuanto a los servicios e infraestructura.

La conformación de la delegación en Tlalpan, nos puede llevar a la reflexión de la pluralidad de su población, así como de sus contrastes entre lo urbano y lo rural.

#### **4.4 El presupuesto participativo una visión política y administrativa**

La demanda de mayores espacios de participación ha penetrado las capas de la sociedad, la ampliación de la participación ciudadana a través de hacer elásticos e incluyentes los espacios que ya han sido ganados y promocionados desde la sociedad.

Con una visión política del gobierno y lanzando un mensaje específico y claro a la ciudadanía puede tender puentes de diálogo, que fomente en la ciudadanía y genere en poder público aperturas democráticas, fomentando nuevos procesos institucionalizados en los procesos participativos.

Reflexionar en el entorno de la administración pública, la necesidad de crear prácticas de buen gobierno, desde el entorno local, que maximicen con claridad

la actuación de las administraciones que han ganado a través del voto electoral en pos de los representados, con políticas públicas que emancipen la participación del ciudadano, que incluso rebase los marcos institucionales para hacer de la intervención del ciudadano en los asuntos públicos incida activamente en la edificación de una sinergia sana y positiva entre gobierno y ciudadanía, donde la transparencia sea el centro de la evidencia de la práctica del gobierno, que los ciudadanos participen en la vigilancia y la supervisión de las gestiones de los gobiernos locales. Las propuestas deben trascender en el plano colectivo y fomentar la creatividad de los especialistas en la administración pública, debe alimentar su sensibilidad para escuchar las demandas sociales, y su imaginación y creatividad para resolverlas, con metodologías de participación ciudadana.

Las administraciones públicas a través de la representación de los gobiernos, principalmente locales, deben encontrar en el debate público la necesidad de avanzar en más allá de la democracia electoral, trascender al ámbito de la corresponsabilidad entre ciudadanos y gobiernos, transformando el entorno local con una gestión pública basada en el debate político en los asuntos públicos, para generar un diagnóstico público, con cual se generen acuerdos, dejando así de lado los acuerdos unilaterales y de espaldas a la ciudadanía. “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”<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> Idem p. 432

La participación ciudadana es una herramienta que puede ser utilizada principalmente por los gobiernos locales, por su proximidad con la población, a fin de intensificar el cumplimiento de las funciones esenciales del gobierno local, entre ellas la gestión del desarrollo urbano. “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.”<sup>85</sup>

Fomentar participación ciudadana en asuntos de interés común, debe de tener como objetivo primordial la apertura de los ámbitos de decisión, deliberación, asociación y empoderamiento del ciudadano, tópicos que han venido a revolucionar las instituciones de gobierno. “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.” <sup>86</sup>

La gobernanza, abre el espectro de gobierno, conforme un proceso de interacción social y gubernamental que integre con más precisión actores

---

<sup>85</sup> Idem. P 435

<sup>86</sup> Idem P. 431.

políticos y sociales, en los espacios naturales de interacción ciudadana, el espacio público, “Las izquierdas latinoamericanas han defendido la democracia al abrir espacios para la participación permanente de la ciudadanía. Lo que hoy conocemos como democracia participativa es una experiencia que se inició en algunos medios laborales de Inglaterra y ha encontrado eco en gobiernos municipales de izquierda en América latina. El exitoso “presupuesto participativo” del gobierno petista de Porto Alegre, la experiencia de los gobiernos del Frente Amplio de Montevideo, con su descentralización democrática.”..... (..) Indican que las izquierdas, en materia de desarrollo democrático no deben seguir recetas, por el contrario, necesitan ser altamente creativas.”<sup>87</sup> El presupuesto Participativo permite la transparencia, acceso a la información y la difusión de las acciones gubernamentales y el compromiso explícito de las autoridades.

El proceso de los presupuestos participativos está en el objetivo de establecer un procedimiento en donde la ciudadanía y los gobernantes de manera conjunta, decidan la viabilidad de las propuestas, debido a que el ente fundamental de la gestión es el ciudadano, para mantener un mejor control de los recursos y de la transparencia y la rendición de cuentas.

Manejar el presupuesto con la ciudadanía no es una varita mágica que elimina las limitaciones de los gobiernos ni de la ciudadanía, pero sí permite trabajar en conjunto los diversos actores políticos y sociales, es una metodología de gobierno que a través del consenso y el debate político se puedan llegar a

---

<sup>87</sup> Gilberto López y Rivas. La izquierda en México: problemas y perspectivas. Ver en: <http://www.nodo50.org/americalibre/eventos/rivas0903.htm>

acuerdos mutuos, y ayuda eficientar las administraciones públicas y por ende la gestión pública.

Un ejercicio de participación ciudadana proyectado desde el ejercicio de gobierno sin que la ciudadanía lo apropie en beneficio de su entorno, es totalmente inútil y sin sentido, por lo que se debe regir con reglas bien delimitadas, que tenga viabilidad de desarrollo y no controlada, por el contrario una participación ciudadana mal planteada y enunciativa nos llevará a generar, monedas de cambio, donde la sinergia que se construya estará basada en clientelismo. “Sólo será moda sin estímulo de crecimiento y estilo de gobierno aparente. 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 organizada en función de dádivas y favores que después se traducían en votos.”<sup>88</sup>La ciudadanía del Territorio de Tlalpan, estaba acostumbrada al paternalismo y sin una brújula en cuanto a toma de decisiones sentaba muchas veces no saber hacia dónde dirigir sus inquietudes y esperaban que la delegación o su líderes les resolviera o les diera línea.

Así lo expresa el señor Rodolfo Rosas:

“En ese entonces las delegaciones eran gobernadas por el PRI y se veía una corrupción tremenda, era un contubernio entre líderes falso que ellos mismos propiciaban y que cuando les convenía sacar más dinero o algo nos presionaban para dar, estar al tanto de nuestras cuotas, y cuando se les

---

<sup>88</sup>idem

antojaban podían desalojar a la gente y sacarnos a través de la policía, hubo desalojos. Había mucha interacción con los líderes y delegación, nosotros no teníamos injerencia. Relación con autoridades nunca la hubo, al contrario la líder nos decía que para poder tener acceso a los servicios teníamos que pagar nuestra cuota”.<sup>89</sup>

En este sentido hace casi 15 años se formuló un programa participativo en el gobierno local de la Delegación Tlalpan, bajo el primer gobierno electo en esa delegación en el periodo 2000-2003 en el mandato del Dr. Gilberto López y Rivas<sup>90</sup>, donde se implementó el mecanismo denominado “Hacia un presupuesto Participativo”<sup>91</sup>, este programa se planteó como objetivo principal democratizar la acción gubernamental para lo cual fue fundamental que la gente, los ciudadanos, tomarán en sus manos el poder de decisión y la vigilancia en las acciones gubernamentales. Se planteó como indispensable la corresponsabilidad gobierno-ciudadanía, el ejercicio administrativo transparente, la capacidad ciudadana y la rendición de cuentas”.<sup>92</sup>

La experiencia en Tlalpan se manejó en un esquema particular, debido a la normatividad que lo rige como Territorio del Distrito Federal, el cual lo acota, incluso, su implementación se enfrentó a diversos problemas de contenido, de

---

<sup>89</sup> Ver en Anexo 2, Entrevista con Rodolfo Rosas, quien fungió como coordinador del Comité Vecinal Cultura Maya en el año 2000-2003, Entrevista Practicada en el Noviembre del 2014.

<sup>90</sup> La trayectoria personal del Dr Gilberto López y Rivas y de algunos integrantes del equipo de gobierno se suscriben en una corriente latinoamericana que recoge planteamientos y prácticas de izquierda, por eso el plan de trabajo delegacional de “Hacia un presupuesto participativo” retoma las experiencias de de los gobiernos locales de Brasil que fueron impulsados por el Partido del Trabajo.

<sup>91</sup> El Ejercicio de “Hacia un Presupuesto Participativo”, estuvo apoyado y asesorado por el Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, CESEM.

<sup>92</sup> López y Rivas, Gilberto. Ciudad de México Gobiernos de izquierda y participación ciudadana en la ciudad de México, delegación Tlalpan, 2001-2003. En *Schulte, Christiane y Hildebrand, Cornelia t (coordinadores) Partidos de la izquierda y movimientos Sociales en América Latina*, 2006. Ver en:

[http://www.rls.org.br/sites/default/files/\(9\)%20Partidos%20de%20Izquierda%20en%20AL.pdf](http://www.rls.org.br/sites/default/files/(9)%20Partidos%20de%20Izquierda%20en%20AL.pdf)

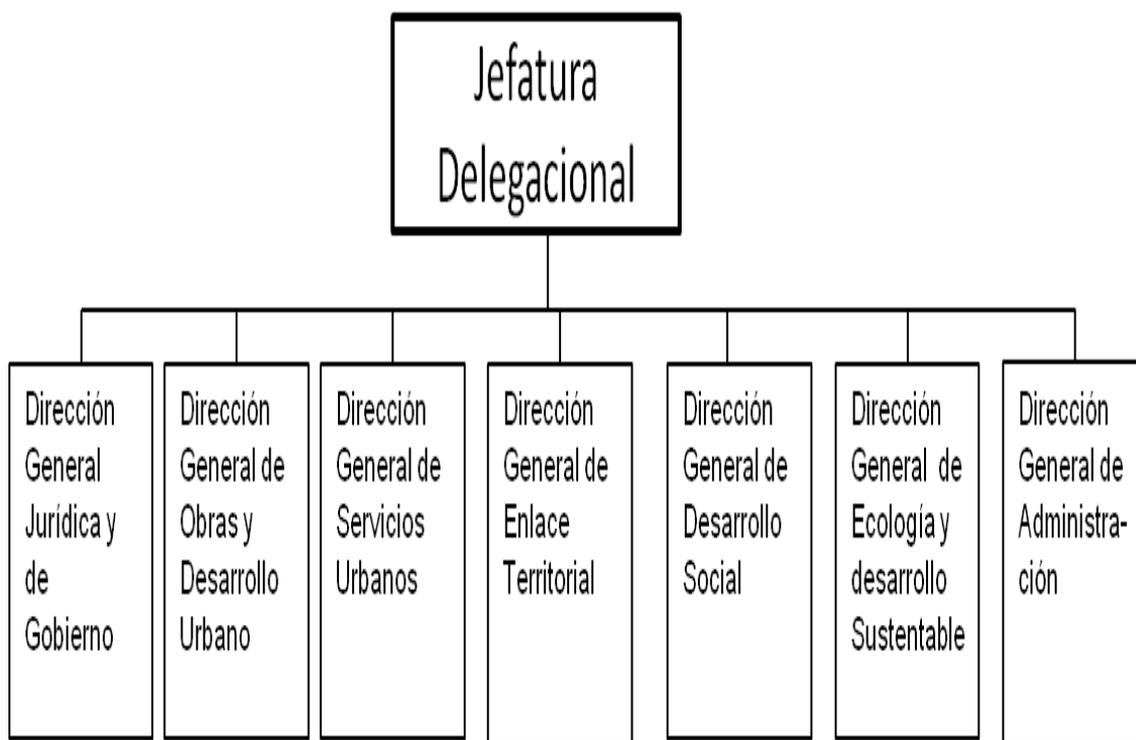
entrada no se pudo denominar presupuesto participativo, se le denominó “Hacia un Presupuesto Participativo”.

De acuerdo con la experiencia del “Hacia un Presupuesto Participativo” considero que la clave para su implementación estuvo en: a) Estructura de gobierno, b) Implementación del objetivo del presupuesto participativo y c) La manera como se distribuyeron los recursos.

**a) Estructura de gobierno.**

Para poder implementar un trabajo de participación ciudadana, la estructura de gobierno delegacional no distaba de muchas otras delegaciones, en el periodo del 2000-2003, se definió de la siguiente manera:

Se contaba con 7 direcciones generales, siendo el área de Enlace territorial quien quedó a cargo de la implementación del programa “Hacia un Presupuesto Participativo”, su estructura estaba de la siguiente forma.



***Las 7 Direcciones Generales que componían la estructura delegacional de Tlalpan en el 2000-2003<sup>93</sup> , Ver anexo IV (pág. 136)***

Sensibilizar a los ciudadanos, debe partir de la acción de gobierno desde adentro, pues una gestión administrativa con falta de congruencia no puede llevar a cabo un plan de trabajo con participación ciudadana.

El encargado de llevar a cabo este programa fue el Ing. Roberto Morales Noble, quien era el Director General de la Dirección de Enlace Territorial, mismo que en un esquema de integración de equipo de trabajo, conjuntó personas de base del PRD que tenían un perfil ideológico de cambio y que entre sus haberes personales manifestaban y propugnaban por el bienestar social.

<sup>93</sup> Poder ciudadano; Juntos en Movimiento; Gobierno y Sociedad: La Experiencia de la Delegación en Tlalpan , 2003 p.32

Otro grupo que integró este equipo, fueron personas que trabajaban en la sociedad civil con una visión crítica al gobierno e incluso anti partido político, su visión política e ideológica de partido. Los dos primeros grupos se complementaron para poder llevar a cabo consensos y formas de trabajo e implementar el programa de “Hacia un Presupuesto Participativo”.

En otro orden existió un tercer grupo, principalmente jóvenes recién egresados de carreras universitarias, con ganas de trabajar con un profundo estigma social de cambio, que se manifestó en su perfil ideológico.

En estos tres primeros grupos la mayoría de los participantes no había sido funcionario público, tenía en su esquema la idea del funcionario público, como el burócrata de forma peyorativa, pues conocían de forma personal, actuares de funcionarios públicos y lo traducían como lento y discrecional, al llegar este grupo a ser funcionarios públicos buscaron cambiar la imagen y objetivo de equilibrar igualdad entre ciudadanos sin membretes, como organizaciones civiles, comités vecinales, o independientes, se les trató a todos por igual.

Un cuarto grupo que integró este equipo de trabajo son personas que ya laboraban en la delegación y son los trabajadores de base, cuyos miembros tenían ya varias administraciones y ventilaban los esquemas corporativos y clientelares, incluso su filiación partidista estaba vinculada al PRI en su mayoría. Estos trabajadores fueron los primeros que se buscó cambiar su mentalidad y tener una actitud de servicio al ciudadano.

La integración de este grupo fue importante, pues ellos conocían las zonas, las demandas históricas, así como, las dinámicas de trabajo que se tenían, su integración en un primer momento fue difícil, pues había recelo y resistencias a

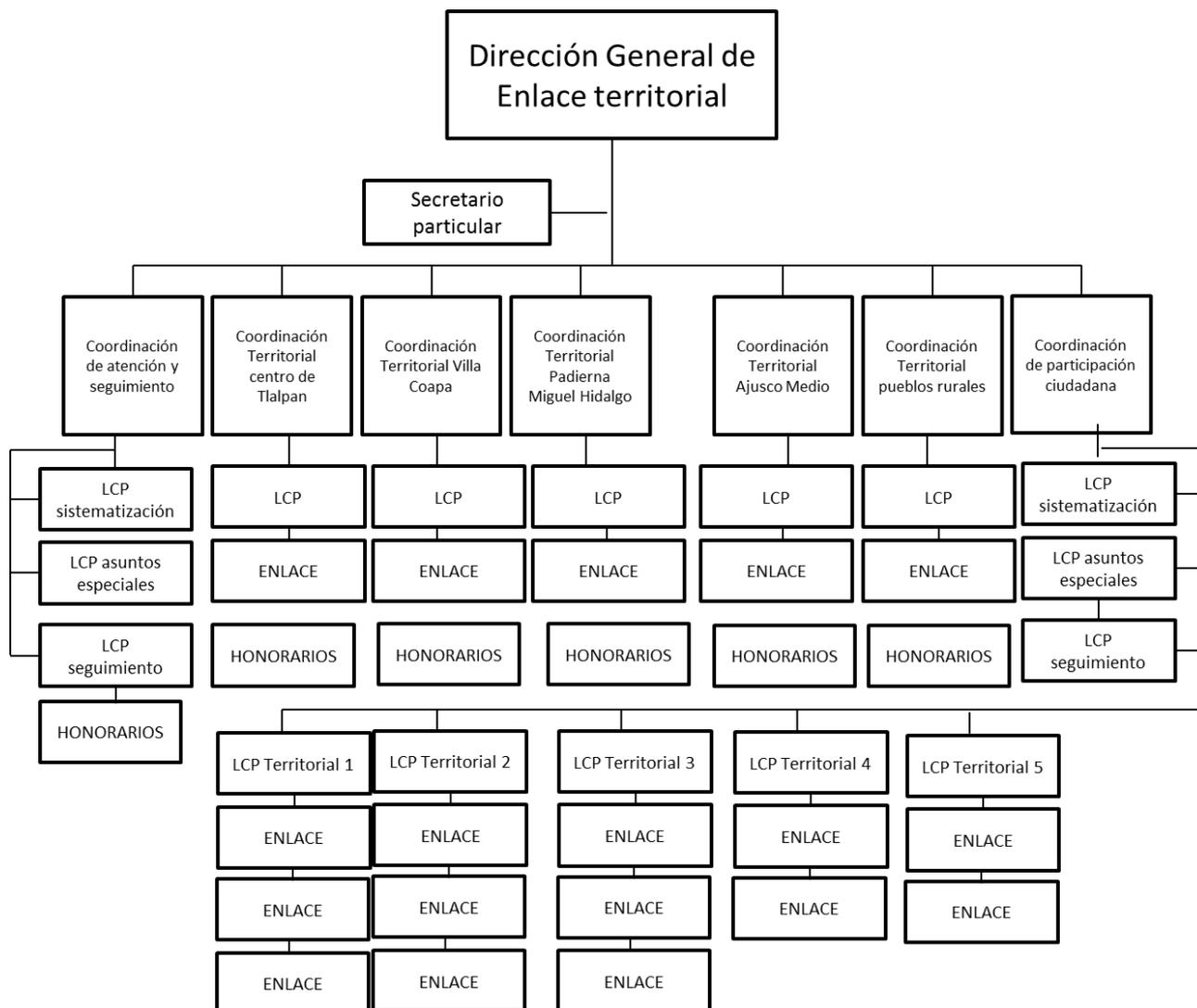
los cambios. Sin embargo, se adaptaron y crearon un cambio en beneficio de la gestión pública que proporcionaba la delegación a los ciudadanos.

Es importante subrayar que en gran medida de los aciertos del programa de participación ciudadana, se debió principalmente a la integración del equipo de Enlace Territorial, que contaba con una plantilla de 228 personas distribuidas en las coordinaciones territoriales y el equipo central.



***Organigrama de las 7 Coordinaciones que integraban la Dirección de Enlace Territorial en el 200-2003<sup>94</sup>***

<sup>94</sup> Datos obtenidos del cuadernillo: Poder ciudadano Juntos en movimiento Gobierno y sociedad.



**\*LCP: LIDER CORDINADOR DE PROYECTOS**

**Organigrama de la Dirección de Enlace Territorial en el 200-2003<sup>95</sup>**

<sup>95</sup> Estas se dividen en 109 de base, 54 de estructura, 49 de empleo temporal y 6 de honorarios. Datos obtenidos del cuadernillo: Poder ciudadano Juntos en movimiento Gobierno y sociedad.

Las coordinaciones territoriales estaban dotadas por cuadrillas de trabajo, así como, vehículos específicos para ser unidades operativas. De esta manera demandas sencillas podían ser atendidas por las coordinaciones. Los ciudadanos se comenzaron a acercar a las coordinaciones, a demandar solución a sus problemas, y el trato que recibieron fue de igualdad, esto permeo en una parte de los ciudadanos, que comenzaron a gestionar diferentes demandas y servicios que no podía solventar la delegación de Tlalpan y éstas tendrían que ser dirigidas a gobierno central del Distrito federal, lo cual produjo un trabajo de acercamiento, una sinergia en la cual había interacción en la demanda ciudadana, autoridades delegacionales y vecinales. Estas demandas se tradujeron en acciones por parte del Gobierno Central (GDF) por poner algunos ejemplos como la Construcción de dos Preparatorias del GDF, un Hospital de Zona en Santo Tomás Ajusco, así como innumerables reuniones con diferentes áreas de gobierno central, las cuales fueron acompañadas por la delegación, como lo fueron con la Setravi por irregularidades del préstamo de servicio en algunas colonias de los Padierna y Ajusco Medio; entre otras áreas como la Secretaría de Seguridad Pública, CORET, etc. Las cuales se les dio seguimiento puntual, por solicitud expresa de los ciudadanos, las cuales fueron acompañadas por la delegación, las cuales se tradujeron en mesas de trabajo a situaciones expresas en cada una de las colonias. Estas demandas expresas no podían ser solventadas por la delegación uno por competencia y dos por presupuesto.

La clave de esta situación no fue sólo canalizar al ciudadano a las áreas centrales, sino de sumarse a ellos de forma contundente en la solución de la demanda y de los servicios.

Los ciudadanos muchas veces por desconocimiento, no ubican las instancias de gobierno, y para ellos da lo mismo gobierno delegacional (local), gobierno central (GDF) incluso el gobierno federal, para ellos es uno solo; explicarles los ámbitos de gobierno y señalarles los ámbitos de competencia de cada uno de ellos, esto genera con conocimiento que tengan claridad los ámbitos de gobierno y que a su vez diferenciar la demanda en cada ámbito. Este trabajo específico de las Coordinaciones Territoriales ayudó a la delegación como un ente de concientización, sensibilización, con los diferentes actores sociales, pues era el primer acercamiento de gobierno con la ciudadanía.

Por otro lado, quiero subrayar que los resultados del presupuesto participativo estuvieron sin duda, dentro y fuera del propio programa de presupuesto participativo, pues la demanda que no podía atenderse a través del programa se atendió con acompañamiento y otros programas. Los resultados que arrojaron fueron resultados delegacionales, sin embargo, sólo la Dirección de Enlace territorial utilizó toda su plantilla de trabajadores, vehículos y colocó su logística, sin el apoyo de las distintas Direcciones Generales, que no apoyaban el programa de participación ciudadana “Hacia un presupuesto Participativo”

Otros elementos de participación ciudadana utilizados en Tlalpan.

Generar un entorno participativo y congruente no se podía encasillar en un solo programa delegacional por lo que se tuvieron los siguientes programas de participación ciudadana.

Asambleas de Rendición de cuentas<sup>96</sup>, en las cuales se daba informes de las actividades de gobierno y se entregaban cuadernillos con los pormenores de las acciones de gobierno, costo y cantidades, bien detallados, para que la ciudadanía pudiera entender esta información.

Como fueron los “Tequios”, programas de atención de los ciudadanos, donde se recogía demanda y además participaban el propio Delegado y los Directores Generales barriendo, pintando o demás actividades.

Programas de Seguridad Pública, en los cuales se compraron aditamentos que pidió la ciudadanía a través de los recursos del Programa Integral Territorializado (PIT) y que estuvieron a cargo de la delegación en su aplicación.

Diplomado de contraloría social, para fortalecer las capacidades de los ciudadanos del equipo de monitoreo y ciudadanos de ONG, para que estos contarán con conocimiento técnicos y presupuestales, acerca de la administración de la Delegación en Tlalpan. “El diplomado inició el sábado 22 de junio del 2002 y continuó 6 sábados más con una duración de 3 horas por sesión. El cierre del diplomado fue el 31 de agosto en la Casa Frissac con 45 participantes, al acto asistió la ex Contralora General del Gobierno del D.F., Lic. Berta Elena Luján para entregar los correspondientes diplomas, en su mensaje nos felicitó y mencionó que solo el Gobierno del D.F. y la delegación de Tlalpan

---

<sup>96</sup> Es otra figura que ya aparece en la vigente ley de participación ciudadana

contaban con este instrumento de contraloría social que manifestaba el interés en vigilar la obra pública delegacional del [Presupuesto Participativo]<sup>97</sup>

Y la concertación ciudadana, de los equipos de Monitoreo de crear un consejo ciudadano, el cual se vertió en mesas temáticas: Relación Gobierno y Ciudadanía, Desarrollo Social, Seguridad Pública y Desarrollo sustentable.<sup>98</sup>

Así como el día a día en la atención ciudadana, provocó que la ciudadanía en la medida que obtenía una respuesta de la delegación bien explicada y definida, ya sea positiva o negativa, suele generar mayor confianza y a continuar trabajando.

Así lo expresó el C. Roberto Arceo en entrevista:

“cuando asumimos la representación del gobierno, encontramos una gran complejidad de actores sociales y políticos que mantenían un membrete de los partidos políticos principalmente PRI y PRD, que estaban acostumbrados a generar una participación política con base en clientelas y ante este panorama la situación se tornaba compleja la idea de generar participación ciudadana que básica por parte de nosotros fue básica que se diera en términos de iguales, es decir que independientemente del membrete que utilizara ya sea partido político, organización social, comité vecinal, grupo de vecinos o vecinos en representación, que todo mundo tuviera su voz y determinara su participación”. Lo que nosotros hicimos es darle la información de lo que era el presupuesto delegacional, lo que era el área (coordinación territorial del ajusco medio) de gobierno, para que sirviera esa área administrativa, así esta área administrativa,

---

<sup>97</sup> Benjamín Torres Becerra La contraloría ciudadana en el D.F. en permanente proceso de consolidación. documento de internet, ver en: La contraloría ciudadana en el D.F. en permanente proceso de consolidación, 27 de enero del 2006, p.p 1-2

<sup>98</sup> Memoria del Consejo ciudadano abril- Junio del 2003. Esta etapa llegó así final de la administración, fue un inicio de concretar una propuesta ciudadana y de construcción la cual no fructífero para la siguiente administración, sin embargo, como podemos ver en la actualidad ya se contempla en la Ley de Participación Ciudadana.

esta con el propósito para que cualquier solicitud, demanda por parte de los ciudadanos estuviera enfocada con los límites y los alcances del gobierno delegacional. Nosotros con esta idea de gobierno buscamos generar una sinergia de acompañamiento a las diferentes demandas que propugnaban los ciudadanos, sin embargo cabe señalar que esta idea no fue bien recibida principalmente por algunos grupos sociales, por otro lado hubo quienes sí recibieron con agrado esta idea y quienes fueron los más quienes se acercaron y conocieron la forma de administración de lo que es la coordinación territorial, conocieron mínimamente como se hace un programa de obra delegacional, es decir tramamos de transparentar toda la acción de gobierno .<sup>99</sup>

Con los equipos delegacionales se tuvieron desencuentros por la implementación del programa, debido a la resistencia de dar poder a los ciudadanos y por otro lado las organizaciones sociales, que habitaban la delegación, dado que la forma de interactuar con el gobierno era clientelar y de presión, al no darles cabida, sino como cualquier otra persona que solicitara información, se vieron amenazados y por ende fueron muy críticos hacia la delegación.

#### **b) Implementación del programa Hacia un Presupuesto Participativo**

Las aspiraciones de la ciudadanía a partir del cambio de poderes en el Distrito Federal, el diagnóstico presentaba grandes problemas en una ciudad tan grande, el cual reflejaba las secuelas estructurales de un poder que se mantuvo en el ejercicio gubernamental, por más de medio siglo, con una forma especial de gobernar, esta fue caracterizada por discrecionalidad en el ejercicio del presupuesto público, funcionarios que llegaron al puesto a través de pago

---

<sup>99</sup> Ver Anexo tres Entrevista a Roberto Arceo, quien fungió como Coordinador Territorial del Ajusco Medio y Coordinador de Participación Ciudadana. Entrevista realizada en Diciembre del 2014.

de cuotas y cuyo único interés poco o nada comprometidos con el servicio público, su forma de actuar se basaba en administrar los conflictos y a través de cuerpos clientelares, quienes encontraron en la presión social generar acuerdos copulares. “El presupuesto participativo en Tlalpan se formuló buscando construir una forma ideal para iniciar el rompimiento de estas inercias clientelares, con fundamentos de un gobierno de izquierda que tuviera cómo propósito la construcción del poder ciudadano, para lo cual se definió al programa gubernamental “*Hacia un Presupuesto Participativo*” como 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.”<sup>100</sup>

Los problemas naturales que se deben de enfrentar son el paternalismo, la desconfianza, la pasividad de participación, incluso, las resistencias en los equipos de gobierno.

Al respecto el Ingeniero Morales señaló en entrevista:

“El desconocimiento de esa dinámica, de ciudadanos, de funcionarios. Desconocimiento de los ciudadanos ya que estaban acostumbrados al manejo clientelar, los primeros que intentaron de colgarse de este programa eran los dirigentes de los grupos clientelares, cuando vieron que su decisión era como persona igual a la de los demás se desinteresaron del programa e incluso lo atacaron. Los ciudadanos que les interesó el programa tuvieron un proceso algo complicado de nuevas formas de organización, se sorprendían que el gobierno no les tirara línea de lo que tenían que hacer. En nuestro caso al no

---

<sup>100</sup>Op.,. Cit. Roberto Morales Noble 2004 p. 434

conocer tuvimos que empaparnos de que es un presupuesto participativo, que significaba la dinámica social por sí sola, buscamos asesoría de ONG fundamentalmente del CESEM y de gente que estuvo en presupuesto participativo de Brasil y Uruguay, nos dieron varias luces de cómo actuar, sin embargo, no se podían aplicar directamente al medio mexicano, se tenían que ir adaptando y otras no eran posible.”<sup>101</sup>

Las limitaciones delegacionales se dieron en varios frentes: Falta de autonomía presupuestal, esto es que el gobierno central (GDF) es quien define las políticas presupuestal global de la delegación, etiquetándolos para su gasto , esto no permite que los aplicar los recursos como mejor le convenga, esta situación permitiría tener un mayor desempeño delegacional en la aplicación de los recursos, de esta situación principal cabe señalar que aquí de esta limitación nace el nombre del programa “Hacia un Presupuesto Participativo”, debido a que las autoridades delegacionales ni la ciudadanía poseen autonomía legal para tomar decisiones directamente en los recursos que son discutidos y acordados con el Gobierno del Distrito Federal;La falta de una legislación fundamentará y diera apertura al programa del presupuesto participativo, pues no existía una legislación en donde se diera apertura al ciudadano extender su opinión en la aplicación del gasto delegacional<sup>102</sup> y , el más importante y tal vez, es el cambio de las visiones pues las resistencias del propio equipo de gobierno, ya que debido a los cambios que se proponían en la aplicación del recurso y la opinión ciudadana para su aplicación, genero una discusión al interno del equipo de gobierno, creando tensiones por lo que representó los tiempos de aplicación de los recursos y las visiones operativas. “El principal problema fueron los funcionarios, no se adaptaron a esta propuesta y eso hizo que como dirección general se tuvieran muchos conflictos y entonces

---

<sup>101</sup> Ver Anexo Uno: entrevista practicada al Ingeniero Roberto Morales Noble en Diciembre del 2014.

<sup>102</sup>Para entonces cabe mencionar que de acuerdo a la Ley de Participación Ciudadana, no existía la figura del Presupuesto Participativo.

tácticamente decidimos centrarnos sobre lo que más le interesaba a la ciudadanía, que fue obra, pero no se pudo entrar de lleno a otras como servicios urbanos, en lo social no pudimos avanzar y hubiera sido un gran logro.”<sup>103</sup>

Las diferencias en el equipo de gobierno se manifestaron principalmente en el ejercicio administrativo debido a la falta de una normatividad que diera certidumbre a su trabajo, pero también eran funcionarios que ya habían trabajado en administraciones tanto Pristas y Perredistas, hasta entonces.

Al respecto señaló Roberto Arceo en entrevista:

“Derivado de las normatividades existentes en ese momento no existía un reglamento, un funcionamiento óptimo que nos diera certeza para la implementación de un presupuesto participativo, en mucho en que se llevara a cabo este proyecto descansó mucho en la voluntad política de Gilberto López y Rivas. Las diferentes aéreas de gobierno ante la falta de normatividad de procesos, así como la atención en la cual estaban acostumbrados a dar a los diferentes grupos de presión, generaba al interior del equipo de gobierno una discusión por el no llevar a cabo el presupuesto participativo con tanto margen de acción. Esta misma discusión generó entre el equipo de gobierno críticas y acciones políticas que llegaron a solicitar la renuncia del ingeniero Roberto Morales entonces director de enlace territorial.”<sup>104</sup>

Para poder implementar el esquema de presupuesto participativo, se llevaron esquemas de gobierno tendientes a dar una certidumbre a la ciudadanía en cuanto a los problemas que tenían en su entorno.

---

<sup>103</sup> Ver Anexo Uno: entrevista practicada al Ingeniero Roberto Morales Noble en Diciembre del 2014.

<sup>104</sup> Ver Anexo 3 Entrevista a Roberto Arceo

La ejecución de la participación ciudadana, no es la descarga de obligaciones de gobierno a los ciudadanos, es dar el espacio de la corresponsabilidad donde la ciudadanía con conocimientos esenciales de la administración pública, así como, aspectos legales y técnicos; esto genera discusión con nivel, que permite un estadio superior de conocimientos y de participación. “La puesta en marcha de un ejercicio como Hacia un Presupuesto Participativo constituye, además de una acción de gobierno, un proceso educativo en el fortalecimiento de las capacidades tanto de gobierno como de los ciudadanos, para construir nuevas formas de participación ciudadana frente a los asuntos públicos” <sup>105</sup>

Así lo expresó el señor Rodolfo Rosas:

“Fue una situación nueva y que se dio positivamente por que por primera vez se hizo que se nos tomara en cuenta para ese presupuesto fue formidable Es una forma muy buena poder tomar decisiones con el dinero que hay en la delegación, porque somos los ciudadanos los que tenderemos que decidir qué hacer con ese dinero y ver la supervisión de ver dónde está y que se hace.”<sup>106</sup>

Objetivos del Programa Hacia Un presupuesto Participativo:

- 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.

---

<sup>105</sup> Hacia un Presupuesto Participativo ¡Juntos decidamos! Manual de apoyo, Tlalpan, México, D.F., 2001, P. 5

<sup>106</sup> Ver anexo 2 Rodolfo Rosas.

- 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.<sup>107</sup>

Las fases del ejercicio de gobierno

Hacia un presupuesto participativo se conformó de las siguientes etapas:

### **Información**

Se colocaron mesas en las cinco zonas de la demarcación, en donde se entregaron materiales de apoyo para que se pudiera difundir ampliamente el proyecto. En las mesas, se detallaron las etapas y se despejaron dudas sobre la participación, los instrumentos y la forma de presentar las propuestas.<sup>108</sup> **Ver**

**Anexo V: pág. (137).**

2001	2002	2003
350 mesas una por sección electoral	250 se colocaron en lugares de mayor concentración	250 mesas en lugares de mayor concentración

### **Asesoría permanente**

Con el fin de atender a los ciudadanos interesados en participar, en cada una de las coordinaciones territoriales de la delegación, se otorgó asesoría sobre las formas de llenar los formatos para presentar las propuestas<sup>109</sup>

<sup>107</sup> Op., Cit., Roberto Morales Noble, 2004., p. 434

<sup>108</sup> Se colocaron las mesas en lugares donde la ciudadanía frecuente: mercados, lecherías, etc., se entregaba un ejemplar de construcción de obra, las etapas del programa y se les daba una pequeña explicación del programa.

<sup>109</sup> El primer año se realizó un cuadernillo que recabó y presentó a la ciudadanía las obras que se harían en el 2001, estas obras estaban consideradas en el POA que había generado la administración del anterior periodo. Esta etapa, era un primer filtro, ya que se veía las cuestiones técnicas de la propuesta de la ciudadanía, su factibilidad, su ubicación y se le ayudaba con los datos técnicos de unidad de medida de la obra.

## **Talleres para la construcción de propuestas**

En esta etapa se dotaron de elementos técnicos a ciudadanos que se involucraron con el programa, con el fin de tener un mejor entendimiento y debate para la valorización de las propuestas, así como conocer el verdadero problema delegacional.

Los ciudadanos que acompañaron en las fases sucesivas y que recorrieron las cinco zonas para crear su propio diagnóstico, integraron un equipo de monitoreo, que fungió como una instancia ciudadana que mantuvo una constante sinergia con las autoridades delegacionales.

## **Recorridos con los equipos de monitoreo**

Estos recorridos se realizaron con el fin de ver directamente la problemática de Tlalpan; vecinos de la zona 1 conocieron la problemática de su zona y de los Pueblos y el Ajusco Medio; donde el diagnóstico es diametralmente opuesto, pues mientras en zona 1 y 2 se necesita mantenimiento a la infraestructura urbana, en las zonas 4, 3 y 5, en muchos lugares carecen de infraestructura.

Los equipos de monitoreo son instancias ciudadanas honorarias y autónomas, que se constituyeron durante el proceso, tienen vida orgánica y una reglamentación para su funcionamiento. La importancia que tiene el equipo de monitoreo en Tlalpan, es un ejercicio, una experiencia gubernamental que permite a la ciudadanía involucrarse de manera corresponsable en el ejercicio de gobierno a través de la decisión de un voto que ellos experimentan o expresan durante las etapas del programa “Hacia un Presupuesto Participativo”, esta experiencia es fundamental porque lleva un proceso

democrático hacia lo que se denomina el poder ciudadano, permite a la ciudadanía establecer en que quieren que se gaste el recurso de obras o del POA en su unidad habitacional, en su colonia, en su barrio o en su pueblo. Es primordial, porque este es una trascendencia fundamental que parte precisamente de lo que es la participación ciudadana. Así, de esta forma los equipos de monitoreo integraron un diagnóstico propio.

“Las acciones de los Equipo de Monitoreo y Contralores Sociales en Tlalpan, eran en campo, es decir, en los frentes de obras, ahí podíamos observar que algunas constructoras incumplían algunos compromisos contractuales, por ejemplo, no colocaban señales preventivas suficientes para evitar accidentes, cuando iniciaban alguna obra no informaban a la comunidad qué obra realizarían, colocando en un anuncio el inicio o terminación de la misma, bloqueaban discrecionalmente con máquinas la circulación de los autos de los habitantes que viven en el lugar, nunca se encontraba en el lugar de la obra el residente o encargado, si algún vecino hacía alguna observación, los trabajadores de la constructora contestaban irrespetuosos.

Si introducían algún drenaje y por algún motivo la obra no tenía la continuidad indicada, las cepas quedaban abiertas con las consecuencias de incomodidad y peligro para los peatones, si terminaban el drenaje en tiempo, tardaban mucho en repavimentar y no retiraban los montones de escombros que salía. Cuando hacían bacheo, reencarpetado no efectuaban correctamente el rolado y quedaban los brocales de las coladeras enterrados o sobresalidos de la superficie de rodado de los autos. Cuando nos dirigíamos a las constructoras para hacerles alguna observación, nos mostraban casi una total indiferencia. Las empresas contratadas para supervisar la obra pública por contrato, se mostraban incómodas con nuestras visitas, porque por primera vez, a su vez,

eran vigiladas por una endeble contraloría social. No pocas veces hubo fricciones con ellos.<sup>110</sup>

### **Entrega de propuestas**

Una vez llenada la propuesta que integraba los cuadernillos de apoyo, fueron entregadas en las distintas zonas a título personal, a organizaciones sociales y a comités vecinales, la idea principal de este ejercicio se construyó en base de crear una propuesta para la mejora de la unidad territorial y no nada más para ver el frente del domicilio del ciudadano que entregó la propuesta.

2001	2002	2003
8234	6027	2110

Durante el 2001 se presentaron 8234 propuestas, principalmente la ciudadanía veía por su entorno inmediato, por su calle. Posteriormente se entregaron propuestas integrales, ya la visión ciudadana era por el entorno de la colonia, siendo 2110, ya con conocimiento de factibilidades técnicas y rezago histórico, las propuestas pasaron a ser menos pero mejor integradas.

---

<sup>110</sup> Benjamín Becerra Torres Op., cit., 27 de enero del 2006 P.p 3-4

El equipo de Monitoreo su presencia como instancia que surgió en el programa de Presupuesto Participativo, dio origen y fue parte fundadora de lo que hoy conocemos como la Contraloría ciudadana del D.F.

## **Votación en urnas<sup>111</sup>**

En esta fase los ciudadanos, por unidad territorial participaron priorizando las obras, servicios y programas más importantes a atender en su comunidad, se obtuvieron votos totales de las 5 zonas territoriales, obteniendo los siguientes resultados.

2001	2002	2003
11472	18993	18073

## **Asambleas informativas**

Se dan a conocer la priorización de las obras y se informó del seguimiento para la incorporación de las propuestas del POA

## **Difusión de resultados**

Una vez que se obtuvieron los resultados en casillas, la delegación realizó una segunda valorización de las mismas, a fin de que la inversión y los programas cubrieran de manera equitativa las necesidades de la población.

La valorización de la delegación consideró criterios tales como: rezago de la demanda, la factibilidad técnica, los recursos, tiempo y costos de su

---

<sup>111</sup> La forma de consultar a la ciudadanía de Tlalpan, fue a través de urnas, esto por una cuestión, en las zonas existen grupos sociales que tiene un manejo de participación en asambleas, decidir las acciones de obra y servicios por esa vía, dejaría a los grupos que conocen esta metodología, que son desgastantes para los ciudadanos en común.

realización; así como, la observancia de la normatividad para que las obras y acciones respondieran conforme a derecho.<sup>112</sup>

### **Seguimiento de obra y rendición de cuentas**

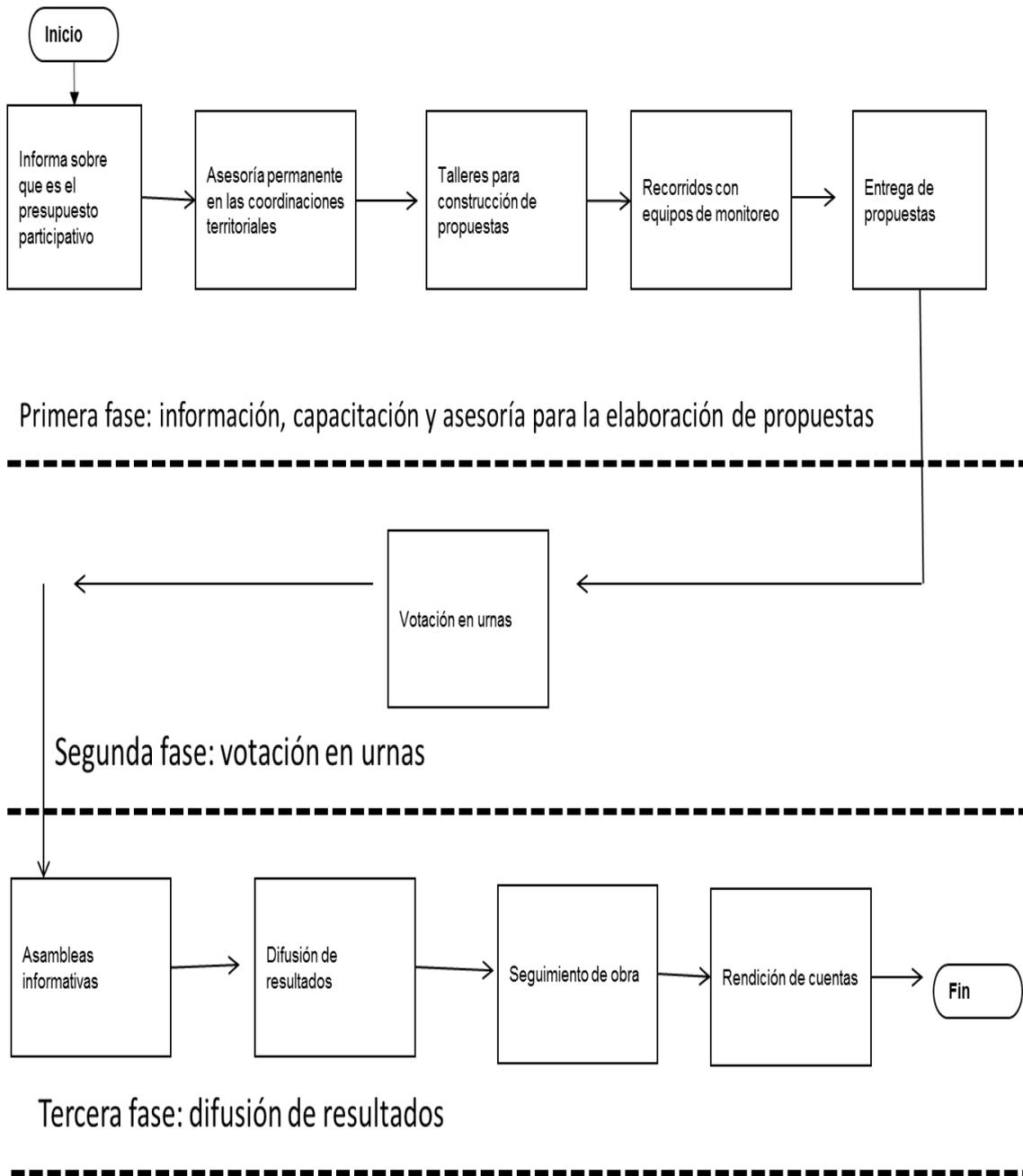
Las comisiones ciudadanas de seguimiento por frente de obra, se conformaron con vecinos voluntarios involucrados de manera directa para supervisar los tiempos y calidad de las obras. Para esta tarea, se les capacita y se genera un sistema de reporte.

La intención de este mecanismo es ayudar a prevenir el desvío de recursos y su uso clientelar.

Por su parte, en la rendición de cuentas se publicó un informe anual con las acciones precisas y detalladas con un lenguaje comprensible y a través de reuniones públicas se invitó a la población para rendirle cuentas sobre el conjunto de las acciones de gobierno.

---

<sup>112</sup>Op., cit. Hacia un Presupuesto Participativo ¡Juntos decidamos! Manual de apoyo, Tlalpan, México, D.F., 2001, P. 61-78



Cuadro de elaboración propia

Diagrama de flujo del programa Hacia Un Presupuesto Participativo

c) Manera en que se repartieron los recursos

De acuerdo con los datos del INEGI del 2000, las zonas tendrían un catalogo de índice de marginalidad siendo uno el más bajo y 5 el más alto esto de la siguiente forma:<sup>113</sup>

- Zona uno Centro de Tlalpan 3.69
- Zona dos Villa Coapa. 4.54
- Zona tres Padierna- Miguel Hidalgo 2.75
- Zona cuatro Ajusco Medio 1.62
- Zona cinco Pueblos de Tlalpan 2.90

A lo cual podemos ver que el Ajusco Medio sería el más alto grado de marginalidad mientras que la zona dos Villa Coapa sería el más bajo con 4.54

Las Zonas estaban divididas en 147 Unidades territoriales con un 290 colonias, las cuales estaban repartidas de la siguiente forma:<sup>114</sup>

Zonas	No de unidades territoriales	colonias
Zona uno centro de Tlalpan	46	83
Zona dos Villa Coapa	44	63
Zona tres Padierna	24	30
Zona cuatro Ajusco Medio	16	38
Zona cinco Pueblos de Tlalpan	17	76

<sup>113</sup> María Isabel García Morales. La participación Ciudadana en la Distribución del presupuesto en los gobiernos locales de Porto Alegre y Tlalpan. Agosto 2005. Tesis: Para Obtener el Grado de Maestría en estudios Latinoamericanos P. 177

<sup>114</sup> Información informe de obra por contrato 2001, Programa de obra por contrato 2002

En el 2000 ingresó la administración y esta hasta el 2001 que se realiza el primer trabajo delegacional con el presupuesto participativo, por lo cual se integra el POA para ejercer en el 2002 y así sucesivamente 2002-2003, teniendo solo tres ejercicios y el ejercicio del 2003 para la siguiente administración se desconoce su aplicación, no se cuenta con información.

Así se puede señalar que los recursos se asignaron así: “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”<sup>115</sup>.

El resultado final se puede establecer de la siguiente forma.<sup>116</sup>

Año ejercicio	Total de obras realizadas	Obras realizadas por Presupuesto Participativo	Porcentaje del presupuesto total de obras, surgidos del Presupuesto participativo
2001	1229	-	
2002	967	574	36%
2003	668	486	58%

El logro de las instancias ciudadanas como los equipos de monitoreo y de la propia Dirección General se traduce en que: en el 2002 se realizaron 967 frentes de los cuales 574 fueron propuestos del presupuesto participativo y 393

<sup>115</sup>Op., Cit Roberto Morales Noble, 2004.p 441

<sup>116</sup>Op., Cit Poder ciudadano.. P. 72

por las Direcciones operativas como la Dirección de Obras y servicios, situación que para el 2003 de las 668 obras que se realizaron 486, surgen del presupuesto participativo y 182 son propuestas por la Dirección General de Obras.

De acuerdo con el porcentaje de participación de los ciudadanos en edad de votar en los ejercicios por año es el siguiente:<sup>117</sup>

Año de ejercicio	Porcentaje de población
Hacia un presupuesto participativo 2001	2.5
Hacia un presupuesto participativo 2002	4.5
Hacia un presupuesto participativo 2003	4.4

Los porcentajes se obtienen por el número de electores en Tlalpan en edad adulta para votar en Tlalpan que era de 410,12, lo cual podríamos decir que es baja, pero cabe destacar que fue el primer ejercicio de esta naturaleza y que la responsabilidad, trabajo de campo, así como todo el andamiaje corrió a cargo de la Dirección General de Enlace Territorial.

*“Hacia un Presupuesto Participativo* ayudó que la demanda ciudadana tuviera una mejor sistematización y alcanzó un porcentaje alto en cuanto a la decisión de obras que deberían realizarse en la delegación Tlalpan alcanzando el máximo del 58%. Y sobre todo que la ciudadanía que se involucró conoció otra etapa de un gobierno que se condujo a puertas abiertas y con transparencia.

<sup>117</sup>Op., Cit María Isabel García Morales. p 175.

## **CONCLUSIONES**

### **Participación ciudadana y Administración Pública.**

La participación ciudadana es heterogénea, plural la cual no puede ser observada desde un solo ángulo, debe permear en todos los ámbitos de la ciudadanía a fin de empoderar a la ciudadanía, para generar participación de calidad y no de cantidad, hay que verla y entenderla desde su naturaleza social, porque el ámbito social es derivado de su entorno, por lo que la participación debe ser entre iguales, sin membretes ni ideologías, que sea el resultado de la discusión política y plural de las diferencias sociales, que resuelva las necesidades ciudadanas.

Así la Administración Pública por su visión política debe buscar la forma de integrar en sus haberes la participación ciudadana, activa y propositiva, pero no controlada, si no expandirla, no con leyes que sujetan y solo proporcionan un ápice de apertura. Para el saneamiento de la Institucionalidad Pública debe haber reales contrapesos ciudadanos, derivados del flujo de información a la ciudadanía, clara, digerible, discutible y auditable, para generar confianza y a su vez generar gestiones claras y transparentes de cara a la población, reales y no simuladas, éstas últimas maquilladas por gobiernos a través de sus clientelas lo que solo simulan un ejercicio de gobierno a través de una participación ciudadana simulada, bajo un esquema de gobernabilidad, que sostiene todos los elementos y no de Gobernanza, que busca la corresponsabilidad ciudadana.

Manteniendo siempre la Idea de la Gobernanza como sistema de gobierno, misma que debe permear en los espacios públicos del gobierno a la ciudadanía

y de la ciudadanía al gobierno en forma de retroalimentación, para generar sinergias que permitan acuerdos tácitos, de esta forma, se realizarán gestiones abiertas y transparentes, con políticas públicas que a través del diagnóstico propicien en los ciudadanos calidad de vida.

Una Administración Pública con sentido de servicio y con ética pública, fomentará y generará mejores mecanismos, justos y de equidad, con esquemas normativos específicos adecuados a la realidad nacional de tal suerte que la normatividad no genere una inflexibilidad del normativo a los problemas en las demandas ciudadanas.

### **La participación, escrutinio ciudadano y apertura del Gobierno.**

La ciudadanía es abierta y receptiva a su entorno y siempre apela por tener una mejor calidad de vida, por lo que siempre está en constante crítica a sus gobiernos, entonces los gobiernos con poca información y con actuaciones discrecionales se fomenta, desconfianza, pesimismo, incertidumbre, mismas que producen el debilitamiento de lo público.

Para fortalecer la acción de gobierno debe de integrar en sus acciones de gobierno, participación ciudadana, transparencia con el escrutinio ciudadano y las nuevas tecnologías a través del gobierno abierto.

Las formas de participación ciudadana, buscan de alguna manera recoger las necesidades de los ciudadanos y de alguna manera incluirlas en las decisiones gubernamentales.

Así para la participación ciudadana hay varias herramientas tales como: Plebiscito, referéndum, consulta ciudadana, audiencia pública,

procedimientos de revocación de mandato, iniciativa popular, instancias de quejas y denuncias, derecho a la transparencia y rendición de cuentas de la función pública, derecho a la información, contraloría ciudadana, presupuestos participativos.

Estas herramientas con metodología propia ayudan a generar ciudadanía a través de la participación ciudadana, esto implica generar formas de capacitación ciudadana, la cual eleva la discusión política en los espacios públicos.

Con este método se pueden mejorar los esquemas de atención ciudadana incorporando a su vez nuevas tecnologías, para que el ciudadano pueda informarse y tener una mejor interacción con sus gobiernos, con información específica de lo que hacen sus gobiernos, así como el gobierno se recrea más transparente y generara un ambiente de credibilidad ante la ciudadanía con estos elementos. La enunciación del gobierno abierto en nuestro país debe de ir más allá y debe producir nuevas sinergias, en nuestro país estamos retrasados en estos esquemas, sin embargo para la atención ciudadana sobre todo en pago de servicios y otros están funcionando y se han logrado corregir varios problemas insanos como la corrupción, sin embargo en la gestión pública apenas se han ido incorporando, por lo que se debe generar una cultura de participación ciudadana, primero en los espacios públicos donde el gobierno debe ingresar y formar parte para que con la ciudadanía encuentren los esquemas de interacción adecuada.

Si el gobierno interactuará más en el espacio público y llevará información para transparentar su acción, esto fomentaría una opinión pública fuerte y no

controlada, bajo un esquema de gobernabilidad. Y por lo que es necesario implementar como forma de gobierno la Gobernanza con verdaderas sinergias de entre ciudadano y gobierno, que fomenten corresponsabilidad y lazos solidarios.

El principal reto es que se genere gobiernos no con membretes y colores, si no que haya funcionarios públicos con la conciencia de servicio y ciudadanos libres, corresponsables, que fomenten la ciudadanía, que mantengan con el gobierno y al interno de la ciudadanía un esquema de discusión política.

Así para superar la desconfianza hacia cualquier gobierno, eliminar la pasividad y el paternalismo, para sustituirlos por una ciudadanía activa, organizada, bien informada y propositiva que participe, para la construcción de una sociedad más democrática.

### **Presupuesto Participativo Tlalpan:**

Esta experiencia de gobierno, tiene como singularidad y aporte la voluntad política de su Jefe Delegacional para llevar a cabo este programa de gobierno, pues las limitantes: presupuestarias, de autonomía para ejercer el presupuesto, y la actuación de funcionarios derivado de las resistencias al cambio, señalan que los gobiernos pueden generar programas de trabajo sin limitarse a la norma, técnico administrativa para señalar que no se puede realizar.

El reto es que los factores técnicos no prevalezcan sobre los políticos, y que la función administrativa de forma para llevar acabo prácticas colectivas, con políticas públicas, que definan calidad de vida a la población.

Este trabajo delegacional puso en relieve que si es posible menguar el clientelismo. Esto es posible en la medida que exista un trabajo territorializado, que sea capaz de permear en los espacios públicos, donde se lleve a cabo una discusión política de los avatares públicos, donde se lleguen acuerdos y se eleven a las decisiones de gobierno, es necesario fomentar en la administración pública el trabajo territorial en donde el administrador público, por esencia y por formación debe conocer el territorio, tener la capacidad de negociar y de ser sensible a las necesidades de cambio, los gobiernos locales deben manejar un trabajo territorial, conocer sus diferencias, para no caer en el error de homogenizar las demandas, estas son particulares por cada territorio. Y sobre todo tener capacidad de discutir políticamente para que la confrontación ciudadana en su espacio se eso confrontación de ideas y no de peleas sin capacidad de resolución.

Sin embargo, mientras en los gobiernos, antes de ser emanados por la participación ciudadana, traducida en votos, no deje de ver a la administración pública como el botín político, y estén en una zona de confort que no se atreva al escrutinio ciudadano, luego entonces seguirá existiendo el clientelismo como hasta ahora, no importando colores y supuestas ideologías de partido.

Por otro lado, cabe mencionar que presupuesto participativo en la actualidad ya es una ley y que ha retomado algunos preceptos de esta experiencia de Tlalpan del 2000- al 2003.

La intención primordial del presupuesto participativo es buscar complementar prácticas de la democracia representativa con mayor participación ciudadana, planteada cómo una política pública en donde los ciudadanos puedan

intervenir en diferentes fases de toma de decisión, con respecto al presupuesto asignado a un gobierno local.

Una de las limitantes se presenta a partir de que un presupuesto gubernamental, de un año fiscal no alcanza a cubrir las necesidades de la población. Esto provoca que no se dé respuesta oportuna a la ciudadanía, en cuanto a problemas y necesidades públicas, creando en la ciudadanía insatisfacción y críticas a sus gobiernos, así la limitación de los recursos se vuelve un problema recurrente para los gobiernos locales de la ciudad.

Otro problema del presupuesto delegacional es la etiquetación de los gastos para la construcción de obra, bienes y servicios, pues esto obliga a no transferir de una partida presupuestal a otra para cubrir necesidades, esta situación limita a los gobiernos locales de la ciudad, para tomar ciertas decisiones con respecto al presupuesto asignado. Aunado a que los presupuestos que se solicitan originalmente en el POA, regularmente sus importes suelen ser modificados y estos suelen ser montos menores a lo solicitado y esto obliga a las delegaciones a generar reacomodos en cuanto a lo programado.

El presupuesto participativo ante esta limitante de falta de recursos busca generar conciencia con información concreta a la población de cómo y en qué se puede gastar, a través de un sistema de priorización.

En el caso del ejercicio de “Hacia Un presupuesto Participativo” la Delegación Tlalpan en el 2000-2003, este problema se presentó y se formuló el siguiente parámetro: rezago de la demanda, factibilidad técnica, recursos, tiempo y costos de su realización. Esta fórmula trató de establecer una mejor distribución de los recursos, ya que cada unidad territorial tiene una necesidad

diferente. La limitante del recurso hizo que cuando se determinarían los montos de lo aprobado por el POA delegacional, se pudieran establecer las obras del presupuesto participativo, donde unidades territoriales tuvieron al menos una de las tres acciones que resultaron favorecidas en la consulta ciudadana realizada meses con anterioridad.

En el actual programa de presupuesto participativo en las actuales Jefaturas Delegacionales en el Distrito Federal, bajo el ordenamiento de la Ley de Participación Ciudadana, de la entidad, se trata de resolver el problema de la limitante de recursos, a través de fijar una fórmula que busca distribuir los recursos de forma equitativa, señalando que se otorgará el tres por ciento del presupuesto Delegacional. En el caso de la Jefatura Delegacional en Tlalpan en el año 2014<sup>118</sup> se ejecutaron 173 acciones, con un monto máximo \$286,060.00, por cada acción en cada unidad territorial. La limitante de los recursos en este caso forzó a que las necesidades se encasillen a solo poder gastar los recursos en acciones que no rebasen ese monto.

En el caso del ejercicio del presupuesto participativo, el primer año de ejecución resultado de un año anterior de la consulta, en el 2002, se realizaron 574 obras y en el 2003, 486 obras, todas con diferentes montos, el principio de equidad se produjo con el nivel de marginalidad de las 5 zonas territoriales en las que está dividida la demarcación de Tlalpan.

En ambos ejercicios la limitación es el recurso para ejercer, sin embargo, el ejercicio de “Hacia un presupuesto participativo (2000-2003)” los montos se

---

<sup>118</sup> El total del presupuesto para el Programa del Presupuesto participativo para la Jefatura Delegacional en Tlalpan fue de \$ 49,488,380.00. Información obtenida de la Dirección de Participación Ciudadana de Tlalpan.

limitaron por la propia normatividad en cuanto al presupuesto otorgado a la delegación, pero se buscó perfeccionarlo, durante los años del ejercicio los montos crecieron y las obras redujeron en cuanto a número porque se pensaron en obras integrales, las cuales podían beneficiar a varias unidades territoriales, los montos de obra fueron diversos. El determinar un monto por decreto puede provocar en la ciudadanía insatisfacción y por ende un retraimiento de los asuntos públicos al sentir que no es tomado en cuenta.

El programa del Hacia un Presupuesto Participativo, ante esta situación buscó siempre la manera de interactuar con la ciudadanía generando informes territoriales a fin de indicar las obras, montos y tiempo de actuación, así como capacitar a ciudadanos con el fin de generar comisiones de obra<sup>119</sup>, para dar seguimiento a las obras que se realizarían.

Cuando el ciudadano se le atiende y se cumple con lo establecido, este suele participar e involucrarse, si sucede lo contrario no se produce sinergia, no se fortalece el espacio público y por ende la gestión se queda varada a decisiones unilaterales, a presupuestos discrecionales, donde la ciudadanía queda de lado.

El actual programa del presupuesto participativo debe apostar por superar esta limitante, con el fin de generar interés por parte de la población no activa y que se interese por su entorno. La ley es un gran paso, pero se convirtió en una limitante en sí misma, ya que solo se vuelve un acto de gobierno seguido por una norma jurídica.

---

<sup>119</sup> A las comisiones de obra se les capacitaba entorno a la obra que se haría en su entorno. Así por ejemplo si existía una obra de encarpentamiento asfáltico, se les informaba, que materiales utilizarían, la calidad de los mismos, así como el procedimiento para realizar. Esta situación provocó molestias desde el equipo delegacional encargado de las obras, como a las compañías que ejecutaron tanto la obra como la supervisión de la misma.

El presupuesto participativo es factible potenciarlo, para ello necesita de los cambios en una posible reforma en el Distrito Federal, que dote mayor autonomía a los gobiernos locales de la ciudad. Y permita que la actual Ley de Participación Ciudadana, detone en el empoderamiento real de los ciudadanos y mejore la calidad de vida de sus habitantes de la ciudad.

Las recomendaciones serían:

- a) Un espacio público fortificado donde la interacción gobierno y ciudadanía prevalezca un ambiente de confrontación de ideas, que la discusión política sea un instrumento de cambio. Los cuales pueden ser canalizados a través de foros ciudadanos, con temáticas específicas, Medio ambiente, gestión pública, relación gobierno ciudadanía, salud, trabajo, etc. Para ello deben provocarse desde el gobierno dos situaciones, construir ciudadanía y cambiar la mentalidad del funcionario público con una actitud de servicio.
- b) Generar participación ciudadana y no concurrencia ciudadana, esto es en la medida en la se cree conciencia en la ciudadanía de la necesidad de cambiar el entorno público, con decisiones consensadas con sus gobiernos, y no con base en clientelismos, que solo legitiman los gobiernos. Para lo que se necesita crear cambios estructurales, que generen una participación ciudadana de calidad y no de cantidad, con presupuestos participativos que reflejen un acuerdo ciudadano y de gobierno, no una imposición desde el gobierno.
- c) Con los diagnósticos que se generan con los presupuestos participativos, debido a la priorización de la demanda, cada área de gobierno puede encontrar un capital importante para la planeación del gasto público del

próximo año, por lo que sería oportuno generar bases de presupuesto cero<sup>120</sup>, para potenciar los presupuestos, eficientarlos y tener mejores rendiciones de cuentas antes y después del ejercicio del presupuesto.

Así la Administración Pública local de las delegaciones debe generar estrategias para tener una estructura delegacional, que se involucre en los territorios, que baje la información a la ciudadanía, de los planes y programas a los que pueden ser beneficiados, así como establecer una comunicación expedita y acompañar al ciudadano en cualquier gestión incluso con distintas áreas de gobierno.

Así los gobiernos locales, sus administraciones públicas, estaría fortalecida frente a la ciudadanía quien lo es legítimo con su voto, y en un ambiente corresponsable se tomarían las mejores decisiones con un presupuesto que está destinado a resolver necesidades de la población.

---

<sup>120</sup> **Presupuesto base cero:**

Presupuesto elaborado después de una revisión completa de los diferentes capítulos o programas de gasto de una institución. Los presupuestos de las diferentes administraciones públicas —y también los de entidades privadas— se elaboran generalmente a partir de la estructura y las cifras contenidas en los presupuestos de ejercicios o años anteriores; se aceptan en buena medida los gastos que se arrastran de ejercicios anteriores y sólo se discuten las modificaciones y los nuevos incrementos. En el presupuesto base cero se hace tabla rasa de la experiencia presupuestaria del correspondiente organismo (de ahí la denominación) y se revisan todos los conceptos de gasto al igual que si se estuviera ante un organismo de nueva creación. (.....) Ver en: enciclopedia de economía : <http://www.economia48.com/spa/d/presupuesto-base-cero/presupuesto-base-cero.htm>

## BIBLIOGRAFÍA

---

-Aguilar Villanueva, Luis F. Gobernanza y gestión pública. México: FCE, 2006 500 p, ISBN: 978-968-16-8133-3

-Aguilar, Luis F, La eficacia directiva de los gobiernos. En gobierno y políticas públicas IV Seminario Internacional, Gobierno del estado de Sinaloa, México: IPN, CIECAS, 2005., p 451.

-Álvarez Enríquez, Lucía (coord.). Participación y democracia en la Ciudad de México. México: La Jornada Ediciones/ Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 1997. 236 p. ISBN: 968-36-5519-X

-Álvarez Enríquez, Lucía. La Sociedad Civil en la Ciudad de México. Actores Sociales, Oportunidades políticas y esfera pública. México: Plaza y Valdez, 2004. 270 p. ISBN. 970- 722-265-4

-Álvarez Páez, Alfonso Artículo: La participación ciudadana y su relación con el acceso a la información pública Revista: Ra Ximhai 2006 2(3) ISSN impreso: 1665-0441 ver en: <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=46120304> PDF: <http://www.redalyc.org/pdf/461/46120304.pdf>

-Antón, Joan y Rivero Ángel. Derechos y Ciudadanía: Contrastes entre el Liberalismo y el Pensamiento Conservador. México: IFE, 2012., 59 p. ISBN: 968-7750-86-3

-Artículo: Periódico la Jornada 11 de agosto del 2002 nota de: Josefina Quintero, Consulta en Tlalpan sobre destino de recursos públicos. Ver en: <http://www.jornada.unam.mx/2002/08/11/031n2cap.php?origen=capital.html>

-Artículo: Periódico la Jornada 11 de agosto del 2002 nota de: Josefina Quintero, Consulta en Tlalpan sobre destino de recursos públicos. Ver en: <http://www.jornada.unam.mx/2002/08/11/031n2cap.php?origen=capital.html>

-Benjamín Torres Becerra. La contraloría ciudadana en el D.F. en permanente proceso de consolidación, 27 de enero del 2006, P.p 1-2, Documento de internet, Ver en: <http://www.ciesas.edu.mx/diplomado/finales/Contralor%EDa%20ciudadana%20del%20DF.pdf>

-Código Financiero del Distrito Federal. Ver: [http://www.fimevic.df.gob.mx/documentos/transparencia/codigo\\_local/CFDF.pdf](http://www.fimevic.df.gob.mx/documentos/transparencia/codigo_local/CFDF.pdf)

-Concepción Montiel Luis Enrique, López guzmán (coord.) El Desafío de la Consolidación Democrática en México: Propuestas y Perspectivas. México. Senado de la República, Universidad Autónoma de Baja California Miguel Angel Porrúa., 2007. P. ISBN: 310. 978-970-819019-0

-Conde, Silvia y Rojas, Christian. De Ciudadano a Ciudadano, Democracia y Participación Ciudadana: Manual para promotoras y promotores. México: Movimiento Ciudadano por la Democracia, 2000., p 119 . ISBN: 9687750774

-Consejo Ciudadano Tlalpan, Memorias y Mesas Temáticas para formar el consejo ciudadano, Abril Junio, GDF. Jefatura Delegacional en Tlalpan, Dirección General de Enlace Territorial, Mayo- Junio 2003

-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Vigente hasta el 6 de noviembre del 2014. Ver en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/9.htm?s>

- Enciclopedia de economía (en línea), ver en:

<http://www.economia48.com/spa/d/presupuesto-base-cero/presupuesto-base-cero.htm>

-Enrique Cabrero. Administración Pública. México: Siglo XXI, 2010., 220 p ISBN:

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Ver:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/egdf.htm>

-Fedozzi, Iuciano Orcamento participativo: Reflexões sobre la experiencia de Porto Alegre. Brasil: FASE, Tomo editorial, Fase, Observatorio de políticas Urbanas E Gestao Municipal., 3ra Edición 2001. P. 235. ISBN: 85-86225-02-9

-Gilberto López y Rivas La izquierda en México: problemas y perspectivas Ver en: <http://www.nodo50.org/americalibre/eventos/rivas0903.htm>

-Guerrero Amparàn Juan Pablo y HofbauerBalmori Helena. Transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina resultados 2001. México: 2004. CIDE y Miguel Ángel Porrúa, Grupo editorial. 2001 P. 167 ISBN: 970-701-473-3

-Guerrero; Juan Pablo (coord.) Impuestos y gastos público en México desde una perspectiva multidisciplinaria. México: CIDE y Miguel Ángel Porrúa, Grupo editorial. 2004 P. 642 ISBN: 970-701-508.

-Hacia un Presupuesto Participativo. Junto Decidamos! 2001. Manual de apoyo. GDF. Jefatura Delegacional en Tlalpan, Dirección General de Enlace Territorial. Junio 2001, México D.F.

-Hacia un Presupuesto Participativo. Junto Decidamos! 2002 .Manual de apoyo. GDF. Jefatura Delegacional en Tlalpan, Dirección General de Enlace Territorial. Junio 2002, México D.F.

Hofman Andrés, Ramírez alujas Álvaro y BojórquezPereznieto José Antonio (coordinadores) La promesa del gobierno abierto. México: Itapi y Ifodele. 2012 ISBN: en trámite., p. 519. Ver en: <http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info/lpga.pdf>

<http://www.opengovpartnership.org/blog/c%C3%A9sar-nicandro-cruz-rubio/2014/07/29/clasificando-instrumentos-de-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-en#sthash.mdY5pGhh.dpuf>

-IFE. Informe país, sobre la calidad de ciudadanía en México. México. IFE, Colegio de México. 2014 . p 277 . ISBN: en trámite

-Jorge Luis Salcedo Maldonado | Jorge Andrés Mejía Rubio |: La administración pública como un sistema análogo a la vida. Revista: Revista Opera 2008 (8) ISSN impreso: 1657-8651 ISSN electrónico: 2346-2159 Ver en : <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=67500807>

-Juntos Trabajando Tlalpan Primer Año de Gobierno, 2 rendición de cuentas, GDF. Jefatura Delegacional en Tlalpan, noviembre 2001, México D.F.

-Ley de participación ciudadana, Ver: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-2b1844f45bb3488cfe14198600c09053.pdf>

-Llamas Sánchez, Felipe. Artículo: Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales Revista: PsychosocialIntervention 2004 13(3) SSN impreso: 1132-0559 Resumen: <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=179817830003PDF>: <http://www.redalyc.org/pdf/1798/179817830003.pdf>

-López y Rivas, Gilberto. Ciudad de México Gobiernos de izquierda y participación ciudadana en la ciudad de México, delegación Tlalpan, 2001-2003 en *Schulte, Christiane y Hildebrand, Cornelia t (coordinadores) Partidos de la izquierda y movimientos Sociales en América Latina* , 2006 . Ver en: [http://www.rls.org.br/sites/default/files/\(9\)%20Partidos%20de%20Izquierda%20en%20AL.pdf](http://www.rls.org.br/sites/default/files/(9)%20Partidos%20de%20Izquierda%20en%20AL.pdf)

-María Fernanda Martínez Brouchoud Gobernanza y legitimidad democrática. Revista: Reflexión Política 2011 13(25) ISSN impreso: 0124-0781 Resumen: Ver en: <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=11018897010PDF>: <http://www.redalyc.org/pdf/110/11018897010.pdf>

-María Isabel García Morales. La participación Ciudadana en la Distribución del presupuesto en los gobiernos locales de Porto Alegre y Tlalpan. Agosto 2005.

Tesis: Para Obtener el Grado de Maestría en estudios Latinoamericanos, por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

-Merino, Mauricio. La Participación Ciudadana. Séptima reimpresión. México: Instituto Federal Electoral, 2012. 58 p. ISBN 968-658-68

-Poder Ciudadano Juntos en Movimiento Gobierno y Sociedad, La Experiencia de la Delegación en Tlalpan, GDF. Jefatura Delegacional en Tlalpan, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara (CESEM), septiembre del 2003, México D.F.

-Programa de Obra por Contrato 2003. Una Propuesta de Todos. GDF. Jefatura Delegacional en Tlalpan, Dirección General de Enlace Territorial, Abril 2003, México D.F.

-Ramírez Kuri Patricia (coordinadora) Espacio Público y Reconstrucción ciudadana. México FACCSO y Miguel Ángel Porrúa., 2003., P. 385 ISBN: 970-701375-3

-Ramírez Alujas, Álvaro V. Gobierno abierto y modernización de la gestión Pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales Revista: Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública 2011 IX(15) Resumen: <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=96021303006>

-Rose Ackerman, Susan. La Corrupción y los Gobiernos; Causas y Consecuencias y Reforma. España. Siglo XXI España editores A.C. y Siglo XXI Argentina Editores. 1999., p 366. ISBN: 84-323-1063-8

Rosen ZweigMendialdua, Lozano Diez José Antonio. Midiendo los resultados del gobierno: origen y evolución de los sistemas de Rendición de cuentas en México y el Mundo. México: Editorial Porrúa y Universidad Panamericana

Sousa Santos, Buenaventura (coord.). Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa/Coord. de Buenaventura de Sousa Santos; Trad. de Susana Moreno, Altema Cisneros. México: FCE, 2004. 521 p. ISBN 968-167255-0

Treviño Carrillo, Ana Helena y De la Rosa Rodríguez, José Javier (Coord.) Ciudadanía, espacio público y ciudad. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2009. 235 p. ISBN:968-9259-26-8

Trinidad Zaldivar, Ángel. La Transparencia y el Acceso a la Información como Política Pública y su Impacto en la Sociedad y el Gobierno. México: Miguel Ángel Porrúa. 2006., p 158. ISBN:970-701-798-8

Uvalle Berrones, Ricardo. Artículo: El control y la evaluación en la administración pública. Revista: Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales 2004 XLVII(192)., ISSN impreso: 0185-1918. Ver en: <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=42119203> o en PDF: <http://www.redalyc.org/pdf/421/42119203.pdf>

Uvalle Berrones, Ricardo. Estado, Gobierno Y Políticas Públicas. En Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno local, materiales de trabajo. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996. 381 p ISBN: 968-6926-04-6

Uvalle, Berrones, Ricardo. La Transformación Procedimental y Democrática de la Administración Pública. México: IAPEM, 2005., 220 p. ISBN: 968-6452-65-6

V. Trova, Miguel E. Las metamorfosis del clientelismo político; Contribución al análisis institucional. Argentina. Editorial Espacio, 2003. P. 208. ISBN: 950-802-150-0

Vall Hernández, Sergio A. "Participación Ciudadana en la Administración Pública" 1er simposio internacional de derecho Administrativo y Municipal Conferencia. En suplemento SCLC / estudios Jurídicos y políticos /4 julio Diciembre, UNACH, San Cristóbal de la Casas, Chiapas, 2006. ( ISSN: 1870-4530) . Ver: <http://cedem.unach.mx/pdf/10Sergio.pdf>

Verónica Zárate Toscano (coordinadora En Política, Casas y Fiestas en el entorno urbano del Distrito Federal. México, Instituto de investigaciones Dr. José María Luis Mora 2005. P.p 211. ISBN: 970-684-062-1

Zicardi, Alicia (Coord). Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el Ámbito Local (Memorias 1). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM/ Consejo Mexicano de Ciencias Sociales/ Instituto Nacional de Desarrollo Social. 2004. 462 p. ISBN: 970-32-1811-3

## **ANEXOS**

Anexo I: Entrevista al ex Director General de Enlace Territorial en Tlalpan

### **Entrevista al Ingeniero Roberto Morales Noble**

En el 2000 llega como candidato Gilberto López a Tlalpan, como es el entorno

R= Una situación de conflicto, Gilberto fue primer candidato electo, el anterior, fue designado por Cuauhtémoc Cárdenas, el anterior jefe de gobierno Martínez de la Roca quiso ser candidato, pero en su gobierno tuvo mucho problemas con organizaciones sociales, principalmente del PRD , por lo que durante su campaña fue muy atacado , por lo cual en el PRD buscaron una personalidad que diera consenso a la designación del PRD, Gilberto vivía en Tlalpan ya había sido diputado federal, y tenía una larga trayectoria de izquierda en el PRD mismo, además no estaba encadenado a ninguno de los grupos en conflicto, y así surge como candidato.

Gilberto ya como candidato, tenía un trabajo ya con participación ciudadana?

Lleva su trabajo con comunidades fuertes, en realidad lo hizo en Nicaragua, en su papel de antropólogo, se fue para allá y estuvo trabajando con los grupos indígenas del atlántico del nicaragüense, los mezquitos y algunos otros grupos que eran muy propensos a caer en el enrolamiento de los contras y entonces él fue el que diseñó programas para integrarlos a la revolución sandinista, ese fue su paraje más fuerte

Tú como te enrolaste dentro de este equipo de trabajo con Gilberto López en sus inicios?

R=Los dos pertenecemos a un grupo del PRD, que en sus orígenes eran los cívicos, después hubo una pequeña transformación, el cual se llamó izquierda libertaria y ahí estaba Gilberto, trabajamos juntos tuve afinidad con él, estuve trabajando desde su campaña.

Cuál era el diagnóstico que tenían sobre Tlalpan en ese momento?

R= Era como en varios lugares de la ciudad la dinámica política estaba acotada por organizaciones sociales adheridas ya sea al PRD o al PRI, era una dinámica en cuanto a política de gestión, presión obtención de preventas. Al asunto electoral Tlalpan era una delegación electoral de voto cambiante era anti priista. Era una situación difícil.

Como estaba la situación de la participación ciudadana con respecto a las autoridades de la misma población?

R= Como esta ahorita, la participación ciudadana se da a través de movimientos clientelares y así se daban en ese momento en Tlalpan relativamente pequeños, no había mecanismos de interacción, lo que lo acercó más fue los jefes de manzana impulsados con el PRI, así que no había ningún mecanismo de interlocución real de ciudadano gobierno.

Desde tu punto de vista que debe ser la participación ciudadana?

R= La participación ciudadana tiene que demostrarse cotidianamente, tiene que hacerse desde la colonia, el barrio, en las multitudes de acciones pequeños y grandes, con respecto a las acciones de gobierno con respecto a la organización de los ciudadanos en esos núcleos de vivienda, núcleos organizativos esa debe ser la participación ciudadana. Pero la participación ciudadana no puede darse de manera espontánea tiene que haber un proceso en donde se van conociendo métodos organizativo y democráticos. Se necesita entender lo que es las políticas públicas para saber que se le puede pedir al gobierno, es posible en corto, mediano y largo plazo, la participación ciudadana también tiene que aprender cómo se hacen las políticas públicas, que requieren tanto financieramente, técnicamente y socialmente, esa debería ser la participación ciudadana.

Existe una falta de discusión política en todos los niveles de gobierno hacia el ciudadano cual es su opinión

R= La falta de discusión política es otra de las taras que traemos del priismo, que inclusive los movimientos de izquierda lo perdimos, teníamos discusión política, no tan abierta como se hubiera querido , ahora las organizaciones ya también lo han perdido y por esas taras de lo clientelar, lo corporativo no importa tanto las propuestas, el fundamento si no el que tiene mas fuerza, respecto a eso el ciudadano viviendo mas de 70 años bajo el priismo se le hace natural y se acomoda bajo esos beneficios mínimos, pero discusión política no hay..

Cual fue el reto que tuviste como funcionario y responsable de generar el programa participación ciudadana

R= El desconocimiento de esa dinámica, de ciudadanos, de funcionarios. Desconocimiento de los ciudadanos ya que estaban acostumbrados al manejo clientelar, los primeros que intentaron de colgarse de este programa eran los dirigentes de los grupos clientelares, cuando vieron que su decisión era como persona igual a la de los demás se desinteresaron del programa e incluso lo atacaron. Los ciudadanos que les intereso el programa tuvieron un proceso algo complicado de nuevas formas de organización, se sorprendían que el gobierno no les tirara línea de o que tenían que hacer. En nuestro caso al no conocer tuvimos que empaparnos de que es un presupuesto participativo , que significaba la dinámica social por si sola, buscamos asesoría de ONG fundamentalmente CESEM y de gente que estuvo en presupuesto participativo de Brasil y Uruguay, nos dieron varias luces de cómo actuar, sin embargo, no se podían aplicar directamente al medio mexicano, se tenían que ir adaptando y otras no eran posible .

Porque se decidió que se trabajará de coordinación territorial

R= De las coordinaciones territoriales tomamos lo que ya existía de manera natural , cinco zonas, más o menos homogéneas así estaba estructurada. La forma de trabajo era una dirección de contención política, se llamaba dirección nacional de enlace

territorial, que fundamentalmente era en el esquema priista , que atendía a los grupos sociales a los dirigentes para hacer la negociación de que se les podía dar que no , de cómo se podía acotar a los dirigentes

De la forma de trabajo se dependen programas recuerdas cuales son y cómo se llevaron:

R=Los programas fueron dos, era el presupuesto participativo y el de programa de seguridad, que era un programa lanzado por Andrés Manuel. de dar recursos para que la ciudadanía decidiera como aplicarlos a fin de mejorar la seguridad publica en sus zonas, nosotros los unimos, por que el de seguridad pública, se busco que la misma ciudadanía propusiera alternativas. Del programa de presupuesto participativo se derivaron subprogramas como los grupos de monitoreo, que se dedicaban a ver que las obras se hicieran en tiempo y de buena calidad, para eso se empezó a capacitar, gente de gobierno central dio platicas sobre métodos de construcción y planeación vial.

Cual fue el principal problema que tuvo el implementar el presupuesto participativo?

R= El principal problema fueron los funcionarios, no se adaptaron a esta propuesta y eso hizo que como dirección general se tuvieran muchos conflictos y entonces tácticamente decidimos centrarnos sobre lo que más le interesaba a la ciudadanía, que fue obra, pero no se pudo entrar de lleno a otras como servicios urbanos, en lo social no pudimos avanza y hubiera sido un gran logro.

Hacia un presupuesto participativo se enfoco específicamente al POA

R= El POA es todo para una delegación, es el dinero el programa operativo anual , se enfoco hacia la parte de obras del POA

Qué porcentaje alcanzaron del POA

R= En obras alcanzamos, empezamos con un 10% y el último año llegamos al 50%.

En el 2001 entraron 8 234 propuestas, para el 2003 2110, eso que refleja:

R= Refleja el aumento en el conocimiento tanto de los funcionarios que estábamos operando, como de los ciudadanos masactivos , por que como te dije fue aumentando el POA y disminuyendo las obras.

Que rol y qué función tuvieron los grupos de monitoreo en el trabajo que se realizo del presupuesto participativo.

R= De vigilancia, que se apliquen las obras y se apicaran bien

Qué papel jugaron las organizaciones sociales que hay en Tlalpan

R= Las organizaciones tuvieron muy poca participación, en el programa que participaron un poco mas fue en el de seguridad, se les tomo más en cuenta para las propuestas, en presupuesto participativo no, ya que deshicimos el movimiento clientelar, lo debilitamos mucho.

Cuales serian los principales aciertos del programa?

R= Que los ciudadanos se dieron cuenta que podían decidir

Cuáles fueron los principales aciertos?

R= No haber incluido políticamente una operación política, haber incluido más a las organizaciones sociales, y del jefe delegacional no haber sujetado a los funcionarios y obligarlos a cumplir

Cuáles fueron las limitaciones?

R= El medio político la mayor limitación

Crees necesario que deba haber un perfil del administrador público, para que pueda atender este tipo de programas?

R= Si, tiene que ser un perfil en donde conozca el trabajo en territorio, que haya trabajado en organizaciones sociales, que tenga esas visiones y aspiraciones sociales

desde mejorar la vida cotidiana del ciudadano, que su visión sea de atención y de solución.

Se obtuvieron dos premios recuerdas cuales fueron?

R= El más importante fue el del SIDE a prácticas de buenos en los gobiernos y hubo un internacional de buenos gobiernos, Con el SIDE, fue con el que estuvimos mas involucrados, donde se muestra mejor el trabajo de gobierno.

Por qué crees que terminando el periodo de Gilberto no se continuo con este programa participativo?

R= Por decisión de Gilberto, ya que no quiso continuar, no quiso que hubiera un sucesor, y no hizo acciones para continuar ese gobierno.

Tu crees que ese clientelismo pueda desaparecer?

R= Nunca va a desaparecer siempre va haber organizaciones sociales y dirigentes que van a negociar con los gobiernos, pero de que se puede potenciar las decisiones ciudadanas, lo que se necesita una visión y voluntad política de los gobiernos.

## **Entrevista C. Rodolfo Rosas**

¿Cómo llegaste al ajusco medio?

R= Con la necesidad de tener un lugar donde vivir, nos dijeron que hacían reuniones cada 8 días por que una señora, iba a dar unos terrenos por la vía del ferrocarril y cada semana hacia reuniones, a las cuales empecé a asistir ,en esas juntas se pedían cooperaciones, después de tres años de asistir a las reuniones nos dio un terreno.

¿Cómo fueron introducción los servicios en la colonia?

R= Ya que se empezó a poblar nos empezamos a organizar aparte de aplanar las calles, con la luz nos colgábamos de los postes que había a una seis cuadras, los arboles los utilizábamos de postes, el agua habían unos tubos cerca, y corrimos mangueras de plástico para poder tener agua para nuestras necesidades, con lo que teníamos para construir nuestras viviendas, nos cooperábamos para poder arreglar las calles.

¿Cómo fue la interacción en ese momento con la autoridades?

R= En ese entonces las delegaciones eran gobernadas por el PRI y se veía una corrupción tremenda, era un contubernio entre líderes falso que ellos mismos propiciaban y que cuando les convenía sacar más dinero o algo nos presionaban para dar, estar al tanto de nuestras cuotas, y cuando se les antojaban podían desalojar a la gente y sacarnos atreves de la policía, hubo desalojos.. Había mucha interacción con los lideres y delegación, nosotros no teníamos injerencia,. Relación con autoridades nunca la hubo, al contrario la líder nos decía que para poder tener acceso a los servicios teníamos que pagar nuestra cuota.

Con esas cuota los apoyaban con materiales que utilizaban?

R= El dinero que nos pedían los líderes era para ellos, todo lo que fuimos logrando fue porque nosotros no cooperábamos

¿Cómo se organizaban ustedes?

R= Nos juntábamos los que ya vivíamos, los reuníamos los fines de semana para emparejar calles, ayudándonos en nuestros terrenos,

Hasta cuando entra la delegación para apoyarlos con sus servicios?

R= Atraves de esa organización, empezamos hacer algo de presión, hicimos una reunión donde nos oponíamos a todo lo que estaba sucediendo con las autoridades y estos líderes, no avanzábamos y nos dimos cuenta que si no, nos metíamos en esta situación, nos iban a seguir extorsionando. Los que tenían el poder escogían a los representantes vecinales.

¿Hay algún cambio en estas colonias a partir de los noventa con el nuevo partido que empezó a gobernar?

R= Con este cambio se logró que a nivel colonia se vio que los cambios que necesitaban se podían presentar y que los teníamos que a la mano para poder emprender una nueva situación para beneficio de nuestras colonias y pueblos

¿Cómo fue el cambio

R= Fue un cambio muy benéfico, ya que ese cambio propicio que mucha gente empezáramos a participar y organizarnos de diferentes maneras para lograr propósitos para vivir mejor,

Se crea una figura dentro del papel de la participación ciudadana, ¿Cómo los comités vecinales, cuál es tu experiencia con esta figura?

R= Fue una nueva forma, le dio efervescencia a ese movimiento social, lo vimos de una forma buena porque íbamos a empezar a participar, organizados de diferente forma y diferente. Esta nueva forma de estar en las colonias de gente nueva le dio un

giro completamente diferente, aunado los cambios de la delegación teníamos una coordinación, se nos tomaba más en cuenta, teníamos injerencia y eso nos hacia participar. Lo único que no funciono fue que los comités vecinales se formaron con gente de diferentes criterios y hubo una mescolanza de partidos y al formarse así los comités se obstaculizo cualquier trabajo que se pudiera hacer.

En el 97 llega como delegado Martínez de la Roca, ¿Cómo fue su relación con ellos?

R= Fue buena en el sentido que nos tomaban en cuenta, nos solo como comité vecinal. Cualquier persona podía participar proponiendo y se le tomaba en cuenta.,

Cuando se da el cambio se mantiene el mismo tipo de régimen

R= Si, lo que cambio fue el partido y las formas diferentes de gobernar, de atender mejor a la gente, eso propicio que también había grupos ya organizados, que era gente de oposición, y que este logro que se dio en Tlalpan

Llegan los programas sociales con Andrés Manuel, Los programas territorializados que piensas de esa parte?

R= Ese cambio fue importante porque por primera vez alguien hace algo diferente a nivel gobierno, Se empezó a notar los cambios con López Obrador; ya que hace que mucha gente este participando y existe una interrelación entre esa sociedad que puede acceder a esos programas, ya que ayudo a mucha gente que estaban olvidadas y que Vivian en situación de pobreza extrema, y estos programas ayudo a que esta gente pudiera salir un poco de su situación.

¿Cómo fue la experiencia con las coordinaciones territoriales?

R= Las coordinaciones han trabajado lo mejor que pudieron y de cierta forma bien

Se trabajaron diferentes modalidades de trabajo entre ellos, mucho trabajo de obra, las comisiones de seguridad , presupuesto participativo, En tu opinión hubo algún cambio hacia las comunidades con este tipo de programas?

R= Si, hubo cambios muy favorables de decisiones que involucraban mas gente, ya que estos programas son buenos y pudieron haber funcionado mejor, pero se quedaron ahí, como experiencia fue buena.

¿Qué necesita la ciudadanía para que se pueda interesar en poder participar?

R=Es muy difícil yo creo que se necesitaría otro movimiento realmente grande, a nivel republica, Para motivar a la gente a que participe se requiere de muchas ganas de servir a los demás sin ningún interés. La genta está muy incrédula y no quiere participar.

¿Qué significó para ti el programa hacia un presupuesto participativo?

R= Fue una situación nueva y que se dio positivamente por que por primera vez se hizo que se nos tomara en cuenta para ese presupuesto fue formidable Es una forma muy buena poder tomar decisiones con el dinero que hay en la delegación, porque somos los ciudadanos los que tenderemos que decidir qué hacer con ese dinero y ver la supervisión de ver dónde está y que se hace.

## **Entrevista Roberto Arceo Trujillo**

¿Por qué se incorpora usted al gobierno de López y Rivas?

R= Primero porque es una voz autorizada, y un referente de izquierda mexicana, su militancia dentro del PRD fueron lo que me llevaron ante la propuesta de ser parte del gobierno de Gilberto López y Rivas. En segundo, de acuerdo al diagnóstico que manejaban como foco rojo era el ajusco medio y mi perfil como mediador me invitaron para ser coordinador territorial básicamente por eso.

¿Cuál era el diagnóstico que se tenía de Tlalpan?

R= Era muy general, y era muy desbalanceada, porque el asunto de los pueblos no tenía nada que ver con la dinámica propia de la delegación, así las zona de coapa, de los Padierna, del centro de Tlalpan y el propio ajusco medio arrojaban datos que provenían de una situación electoral, la cual carecía de elementos sociales urbanos y de una intencionalidad de gobierno, Era básicamente un mapeo de entidades políticas que tenían su actuar en la delegación de Tlalpan

¿Qué peso tenían las organizaciones sociales que utilizaban los membretes de los partidos políticos PAN; PRD y PRI?

R= Las fuerzas políticas estaban divididas en el terreno de Tlalpan, principalmente había muchos actores sociales que militaron dentro del PRI y que debido a la coyuntura que se había generado en toda la ciudad habían estado migrando hacia el PRD,. Para clarificar esta idea en el caso del ajusco medio por mencionar dos organizaciones, como fue tierra y libertad y casa del pueblo, las cuales nacieron en las filas del PRI mismos que protagonizaron invasiones en terrenos irregulares como es la zona del Belvedere y su distinción con ex priistas y nuevos perredistas su diferencia

era casi nula debido a que se manejaban con mismas practicas clienterales. El PAN tenía una cierta fuerza en la zona de coapa.

Los diferentes grupos sociales que en mi caso yo conocí en el ajusco medio por mencionar algunos nombres, dos de octubre, la comuna, zacatón, la disincia del caso del pueblo, pancho villa, entre muchos otros, sus principales demandas de las cuales generaron practicas clienterales, fueron notificación de terrenos y la adjudicación de diferentes programas sociales

¿Cómo acogieron estos grupos la idea de gobierno de manejarse la participación ciudadana?

R= Prácticamente en la zona del ajusco medio debido a la dificultad del terreno que son terrenosos y con piedra volcánica, las condiciones urbanas de la zona, genero entre los disidentes una participación sugeneris que le podemos denominar participación social , pues los diferentes disidentes en jornadas de diferentes horas se organizaban para obtener mejores condiciones de vida, estos son luz eléctrica, caminos con mejo acceso etc.

El ajusco medio tuvo en su haber terrenos irregulares irregulares donde sus habitantes basaban sus demandas: en mejoras de servicios y la regularización territorial, y ene esta ultima demanda de regularización mucho de los grupos generaron clientelas con el grupo gobernante en turno precisamente por la regularización donde nacieron diferentes actores sociales y políticos que se dedicaron a esta práctica. La respuesta era principalmente corporativas hacia los diferentes actores que tenían dominada la zona y que recibían canunjas del PRI, cuando asumimos la representación del gobierno, encontramos una gran complejidad de actores sociales y políticos que mantenían un membrete de los partidos políticos principalmente PRI y PRD, que estaban acostumbrados a generar una participación política con base en clientelas y ante este panorama la situación se tornaba compleja la idea de generar participación

ciudadana que básica por parte de nosotros fue básica que se diera en términos de iguales, es decir que independientemente del membrete que utilizara ya sea partido político, organización social, comité vecinal, grupo de vecinos o vecinos en representación, que todo mundo tuviera su voz y determinara su participación. Lo que nosotros hicimos es darle la información de lo que era el presupuesto delegacional, lo que era el área (coordinación territorial del ajusco medio) de gobierno, para que sirviera esa área administrativa, así esta área administrativa, esta con el propósito para que cualquier solicitud, demanda por parte de los ciudadanos estuviera enfocada con los límites y los alcances del gobierno delegacional.

Nosotros con esta idea de gobierno buscamos generar una sinergia de acompañamiento a las diferentes demandas que propugnaban los ciudadanos, sin embargo cabe señalar que esta idea no fue bien recibida principalmente por algunos grupos sociales, por otro lado hubo quienes si recibieron con agrado esta idea y quienes fueron los mas quienes se acercaron y conocieron la forma de administración de lo que es la coordinación territorial, conocieron mínimamente como se hace un programa de obra delegacional, es decir tramamos de transparentar toda la acción de gobierno .

¿Qué dice la ciudadanía cuando se le habla de un presupuesto participativo?

R= Primero fue la incredulidad a la acción del gobierno debido a sus diferentes experiencias anteriores con los gobiernos y su propia relación. Se propugno generar la idea de una participación ciudadana y no de grupos, sino de todos los actores.

El primer año obtuvimos resultados muy magros en todos los sentidos, después tuvimos un acompañamiento de la ciudadanía debido a la sensibilización de los ciudadanos con respecto al presupuesto y a las necesidades que se requerían en la zona.

Es necesario que el gobierno interactúe con la ciudadanía en el espacio público?

R= Es necesario, ya que el gobierno tiene que estar interactuando con la ciudadanía en todo momento, las necesidades y la acción de gobierno se da en el propio espacio público.

¿Qué elementos se necesitan para implementar el presupuesto participativo?

R=En mi apreciación como acción de gobierno es necesario asumir y no delegar problemas, a fin de generar acuerdos propios que conlleven a generar reglas específicas en las que compartan gobierno y ciudadanía, formas que ayuden a implementar acciones de gobierno con respaldo ciudadano.

Por otro lado es necesario que los servidores públicos que asumen la responsabilidad busquen quitar la imagen del burócrata desgastado si no al contrario aprender a conciliar, a debatir, a generar debate político, público y transparente a fin de solventar las necesidades sociales con creatividad, y con ética social

¿Cuál debe ser el perfil del administrados publico en este tipo de programas de presupuesto participativo?

R= Sin duda un compromiso que valla mas haya del propio cargo público que se ostenta, pues debe de tener una ética política y social que deriva en la propia actuación como servidor público, esto es, que en la propia función es necesario observar la propia actuación y la de los otros servidores públicos a fin de ser congruentes y en caso de encontrar algún desdoro de corrupción denunciarlo, es necesario ser transparente, si con la ciudadanía en la propia actuación pero ser congruente hacia adentro en el equipo de gobierno

¿Cómo fue el acompañamiento de las otras direcciones generales con respecto a presupuesto participativo?

R= Derivado de las normatividades existentes en ese momento no existía un reglamento un funcionamiento optimo que nos diera certeza para la implementación de

un presupuesto participativo, en mucho en que se llevara a cabo este proyecto descanso mucho en la voluntad política de Gilberto López y Rivas. Las diferentes aéreas de gobierno ante la falta de normatividad de procesos, así como la atención en la cual estaban acostumbrados a dar a los diferentes grupos de presión, generaba al interno del equipo de gobierno una discusión por el no llevar a cabo el presupuesto participativo con tanto margen de acción. Esta misma discusión genero entre el equipo de gobierno criticas y acciones políticas que llegaron a solicitar la renuncia del ingeniero Roberto Morales entonces director de enlace territorial.

En tu experiencia antes, durante y después del gobierno de López y Rivas ¿Cómo se manifestó el clientalismo?

R= Antes en la lógica de los grupos de presión a obtener canojias, durante la administración tuvimos una confrontación directa en la cual si los frenamos un poco, al termino estos grupos continuaron con sus mismas practicas

Como se debe de integrar la participación ciudadana?

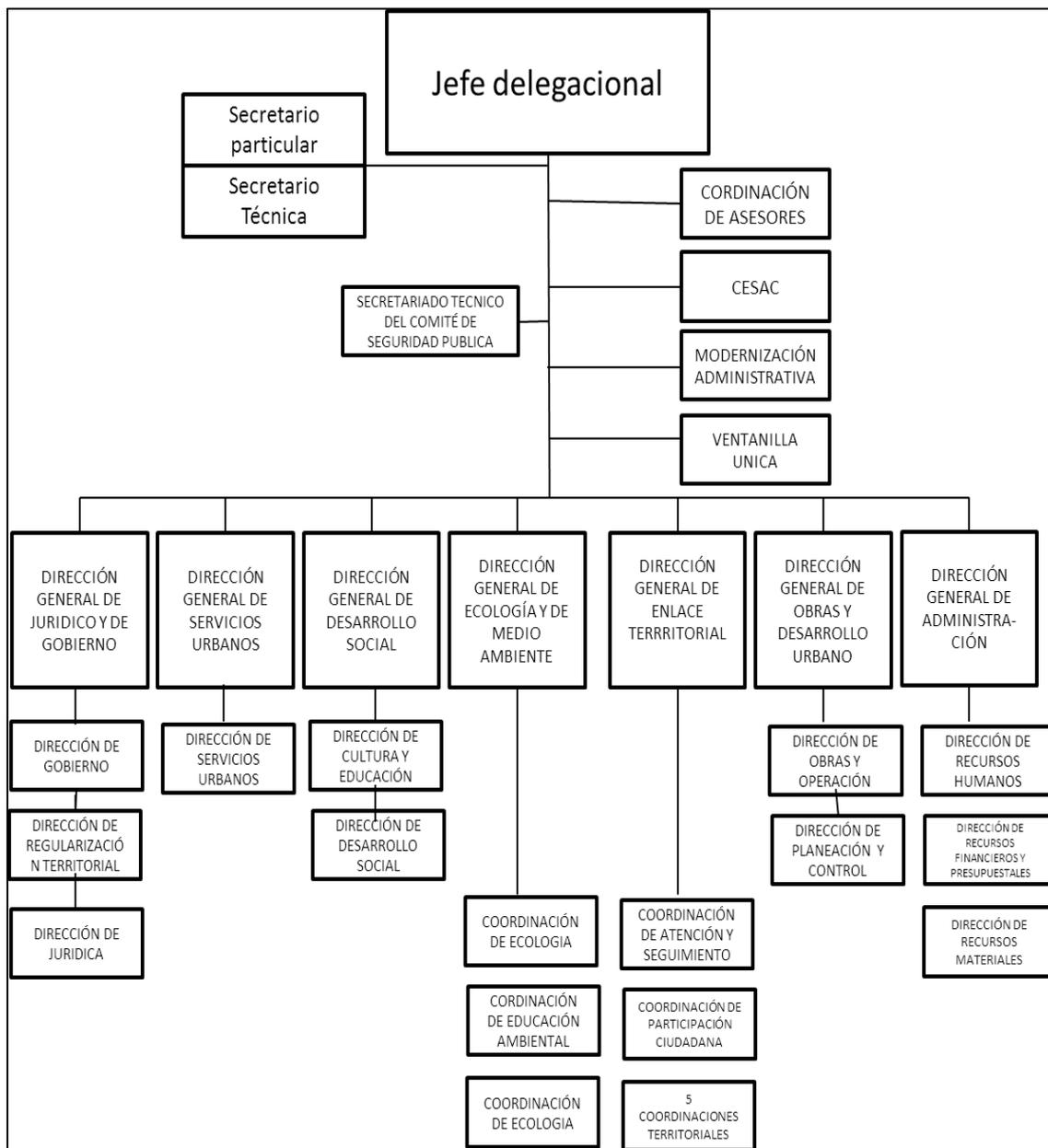
R=La participación es heterogenia, plural la cual no puede ser observada desde un solo ángulo, debe permear en todos los ámbitos de la ciudadanía a fin de empoderar a la ciudadanía, para generar participación de calidad y no de cantidad hay que verla y entenderla desde su propia razón social y de grupo, porque el ámbito social es muy diferente derivado de su entorno por lo que la participación debe ser entre iguales

¿Qué significó para ti este ejercicio de gobierno?

R= Significo para mi una gran riqueza personal, madurez en el ámbito de la acción de gobierno y sobre todo el roce que tuve con los ciudadanos de esa zona, y que al transparentar la propia acción en su momento la propia ciudadanía reconoció el trabajo de la delegación. Eso me dio una satisfacción personal y de grupo. Esta experiencia de trabajo territorial en la acción de gobierno generar la transparencia y que la ciudadanía pudiera auditar, conocer las entrañas del acción de gobierno y

decirles tenemos mil pesos para el presupuesto delegacional, y para las obras tenemos cien, decirles la verdad de lo que se tiene y lo que se puede gastar en que y decidirlos juntos rompió esquemas lo cual me provoca una gran satisfacción. Gracias Roberto.

## ANEXO IV : ESTRUCTURA DELEGACIONAL



**ELABORACIÓN PROPIA**

ANEXO V FORMATOS PARA ELABORACIÓN DE PROPUESTAS



## V. ANEXOS

### FORMATOS PARA LA ENTREGA DE PROPUESTAS

#### CONSTRUCCIÓN DE OBRA

En la siguiente página se encuentran 2 ejemplos de cómo llenar los formatos de propuestas para obra. Los números entre el círculo sombreado corresponden a la explicación que a continuación se enlista:

1. Elija el formato de la obra que considere prioritaria para su colonia y por favor proceda a llenar el recuadro correspondiente de manera clara y precisa.
2. Anote el nombre de la colonia, unidad habitacional o pueblo donde se solicite la obra.
3. Anote el nombre de la unidad territorial a la que pertenece su colonia. Si no conoce su unidad territorial llame al centro de información que le corresponde (al final del manual encontrará teléfonos y direcciones de los centros delegacionales de información).
4. Marque con una **X** el tipo de obra que requiere su colonia de acuerdo a las opciones que se presentan según cada caso.
5. Especifique el nombre de la calle en la que se requiere la obra, en caso de ser alguna edificación anote el número de domicilio.
6. Anote el nombre de las calles entre las cuales se encuentran la calle en que se requiere la obra (anexar croquis).
7. Anote la cantidad aproximada de obra que se requiere y la unidad de medida de acuerdo con lo siguiente:
  - METROS LINEALES (ml): PARA AGUA, DRENAJE Y GUARNICIÓN
  - METROS CUADRADOS (m<sup>2</sup>): PARA PAVIMENTO, BANQUETAS, RESUMIDEROS (LONGITUD X ANCHO)
  - METROS CÚBICOS (m<sup>3</sup>): PARA MUROS (LONGITUD X ALTURA X ESPESOR)
  - PIEZAS: PARA ALUMBRADO PÚBLICO
  - UNIDAD (U): PARA INMUEBLES PÚBLICOS
8. Marque con una **X** la característica predominante del suelo donde se solicite la obra.
9. En el caso de los inmuebles públicos favor de describir en el apartado de *concepto*, los requerimientos de obra para dicho inmueble.

**Nota:** Después de llenar los formatos para las propuestas, recórtelas y entréguelas en su Coordinación Territorial.



### CONSTRUCCIÓN DE OBRA

<b>AGUA POTABLE 1</b>		
COLONIA: Miguel Hidalgo 3ª. Sección 2		
Unidad Territorial (UT): Miguel Hidalgo 3ª. Sección 3		
TIPO DE OBRA 4		
RED NUEVA <input checked="" type="checkbox"/>	SUSTITUCIÓN DE RED	CONCLUSIÓN
CALLE: Corregidora 5		
ENTRE LA CALLE : Abelardo Rodríguez 6		
Y LA CALLE: Av. Alfredo V. Bonfil		
CANTIDAD (en ml.): 120 ml. 7		
TIPO DE SUELO 8		
ROCA	TIERRA	MIXTO <input checked="" type="checkbox"/>

<b>CENTROS DEPORTIVOS 1</b>		
COLONIA: Lomas de padierna 2		
Unidad Territorial (UT): 12066 3		
TIPO DE OBRA 4		
CONSTRUCCIÓN	MANTENIMIENTO <input checked="" type="checkbox"/>	
CALLE: Balankan 5		
ENTRE LA CALLE : Balankan 6		
Y LA CALLE: Huehuetan		
CANTIDAD: 1	UNIDAD: 1	7
CONCEPTO: Mantenimiento integral 9		



### CONSTRUCCIÓN DE OBRA

DRENAJE		
COLONIA:		
Unidad Territorial (UT):		
TIPO DE OBRA		
RED NUEVA	SUSTITUCIÓN DE RED	CONCLUSIÓN
CALLE:		
ENTRE LA CALLE :		
Y LA CALLE:		
CANTIDAD (en ml.):		
TIPO DE SUELO		
ROCA	TIERRA	MIXTO

GUARNICIÓN		
COLONIA:		
Unidad Territorial (UT):		
TIPO DE OBRA		
CONSTRUCCIÓN DE GUARNICIÓN		
CALLE:		
ENTRE LA CALLE :		
Y LA CALLE:		
CANTIDAD (en ml.):		
TIPO DE SUELO		
ROCA	TIERRA	MIXTO



Gobierno del Distrito Federal  
México • La Ciudad de la Esperanza



### SERVICIOS EN UNIDADES HABITACIONALES

Llene los recuadros sólo de los **SERVICIOS** que considere prioritarios para su UNIDAD HABITACIONAL.

UNIDAD HABITACIONAL:	
COLONIA:	
UNIDAD TERRITORIAL :	ZONA:

SERVICIO	UNIDAD DE MEDIDA	TIPO DE PROBLEMA
IMPERMEABILIZACIÓN	En m <sup>2</sup>	
RENIVELAR AZOTEAS	En m <sup>2</sup>	
APLICACIÓN DE PINTURA	En m <sup>2</sup>	
REPARACIÓN DE ANDADORES	En m <sup>2</sup>	
DRENADO DE SÓTANO	Pieza	
REPARACIÓN Y EQUIPO DE BOMBEO	Pieza	
CONSTRUCCIÓN DE CISTERNA	En m <sup>3</sup> y pieza	



## SERVICIOS

Llene los recuadros de los **SERVICIOS** que considere prioritarios para su comunidad (estos datos serán enviados a la Dirección General de Servicios Urbanos para su posible inclusión en el programa anual de actividades de ésta dirección).

COLONIA, UNIDAD HABITACIONAL O PUEBLO:	
UNIDAD TERRITORIAL :	ZONA:

### EJEMPLO:

SERVICIO	TIPO DE PROBLEMÁTICA	PROPUESTA DE SOLUCIÓN
RECOLECCIÓN DE BASURA	El camión sólo pasa un día a la semana	Instalación de un contenedor

SERVICIO	TIPO DE PROBLEMÁTICA	PROPUESTA DE SOLUCIÓN
PODA DE ÁRBOLES		
MANTENIMIENTO DE ÁREAS VERDES		
MANTENIMIENTO DE LUMINARIAS		
AGUA EN PIPAS		
FUGA DE AGUA		
BACHEO		
INSTALACIÓN DE TOPES		
BALIZAMIENTO		
DESASOLVE		
RECOLECCIÓN DE BASURA		
RETIRO DE CASCAJO		
IMAGEN URBANA		