

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
UNIDAD XOCHIMILCO**

**DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**

**LA COLABORACION DEL CENTRO OPERACIONAL DE  
VIVIENDA Y POBLAMIENTO A TRAVES DEL PRESUPUESTO  
PARTICIPATIVO. EL CASO DE IZTAPALAPA**

**MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

**MIGUEL ENRIQUE GUERRERO NAVARRETE**

**ASESOR: DR. RAFAEL REYGADAS ROBLES GIL**

**MÉXICO DF**

**2013**

**ÍNDICE**

**2 1**

**INTRODUCCIÓN**

**5**

**METODOLOGÍA**

**9**

## **Introducción.**

En los albores de la década de los ochenta, la mayoría de los países de América Latina emprendieron procesos de descentralización, en los cuales es posible observar un reconocimiento a la sociedad civil como titular de diversos derechos, así como la apertura de espacios para transformar la lógica de los procesos de elaboración de políticas.

En esta década también comienza un periodo de cambios donde, las que hasta ese momento se denominaban como Organizaciones no Gubernamentales, comienzan a redefinirse enfocando su auto denominación más en los aspectos positivos que en los negativos, más en lo que define su constitución que en la declaración de lo que no son (Gubernamentales), de esta manera comienzan a adoptar la designación de Organizaciones de la Sociedad Civil Organizada, dejando atrás la denominación de ONG.

En este contexto la defensa de derechos fundamentales y la apertura de espacios a diversos actores de la Sociedad Civil Organizada no se constituye como una mera concesión

de “arriba” hacia “abajo”, sino como un proceso de inclusión de diversos actores de la sociedad civil que emanan como resultado de movimientos y luchas sociales en búsqueda de espacios para incidir en las acciones públicas.

Las formas de intervención de la Sociedad Civil Organizada en los asuntos y decisiones públicas, se constituyen como secuela de un proceso continuo de adecuación a nuevas circunstancias, donde las ideas y las prácticas de la gobernación y administración pública también se van modificando, al compas del auge, el estancamiento, la decadencia, la crisis y la reforma (inconclusa) del Estado desarrollador, así como en correspondencia con el esplendor y agotamiento del régimen autoritario populista y la larga batalla cívica (inconclusa) por el establecimiento del Estado de Derecho y la democratización del régimen.(Aguilar 2001)

En este proceso de deconstrucción y búsqueda de nuevas alternativas, el tema de la participación ha tomado importancia tanto en América Latina como en algunos países de Europa. Ya en diferentes países se ha legislado sobre la participación, se institucionalizaron principios, mecanismos de concertación, mecanismos de deliberación e instrumentos de relación de la sociedad civil organizada con el gobierno.

No obstante, el tema de la participación de la Sociedad Civil en los asuntos públicos encierra una paradoja, pues por un lado se presenta un elevado optimismo discursivo sobre sus alcances, en tanto, por el otro, nos encontramos con una escasa intervención real de la ciudadanía en las políticas públicas, derivada posiblemente de la precariedad de las condiciones sociales básicas para el ejercicio de los derechos del ciudadano. (Canto, 2008)

Dicha paradoja presenta múltiples factores a analizar ya que existen diversos tipos de participación e intervención de la sociedad, aunando la complejidad de compatibilidad en las diversas formas de ver el mundo. De manera que hablar de la participación de la Sociedad Civil en los asuntos públicos, incluye un encuentro entre distintas formas de ver la realidad e incluso entre paradigmas que podrían ser incompatibles.

Estas formas diversas de ver la realidad contienen una seria discusión entre lo justo, lo público y lo privado. Incluyen una paradoja entre la acción de la Sociedad Civil y la institucionalización de sus propuestas.

El problema de la participación de la sociedad Civil es aun más diverso si no hay una organización de referencia, por lo que es pertinente considerar a la Sociedad Civil Organizada como actor de participación.

El asunto es complejo, de manera que para aportar elementos útiles para comprender un poco más los aspectos que implica esta paradoja de la participación de la Sociedad Civil en los asuntos públicos, la propuesta de este trabajo es abundar en un caso específico, en el cual se presente la participación de la sociedad civil organizada en los asuntos públicos; en particular en los que tienen lugar en el gobierno local, ya que la participación y la conformación de movimientos sociales, tiene una fuerte vinculación con las condiciones del contexto local.

El gobierno Local es el nivel el de gobierno cuya proximidad con la población se da de manera más cercana. Además, “Los gobiernos locales, particularmente de las grandes ciudades, se encuentran hoy entre las exigencias de la globalidad y las demandas de la ciudadanía. (Ziccardi, 1997: 92)

Por otra parte, es posible identificar que, entre los instrumentos y mecanismos que se han generado como resultado de esta búsqueda de procesos de innovación democrática, se encuentra el Presupuesto Participativo, el cual se ha desarrolla principalmente en el ámbito local, destacando a los municipios o delegaciones.

De entre los diversos actores, los distintos niveles y las múltiples dimensiones de participación que se presentan en los Presupuestos Participativos, es posible identificar la actuación de la sociedad civil organizada en la promoción de la propuesta así como en la coordinación de la etapa consultiva del proceso del Presupuesto Participativo. Etapa que puede ser estructurada como programa de gobierno delegacional.

En el caso específico de México, existen distintos actores de la Sociedad Civil Organizada que se interesan, vinculan e involucran con los gobiernos locales en el establecimiento de

## Presupuestos Participativos.

El Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (COPEVI), es un actor de presencia constante en distintas experiencias municipales de Presupuesto Participativo: Cuquío, Jalisco y Ecatepec, Estado de México; también delegacionales: Cuahutemoc en el Distrito Federal.

El proceso más reciente, con participación del COPEVI, tiene lugar en la Ciudad de México mediante el Programa Delegacional de Presupuesto Participativo, Obras son Amores en tu comunidad, Iztapalapa 2010. Programa que se constituye, en 2010, como el único ejercicio de Presupuesto Participativo en el Distrito Federal, ya que en el año 2011 las reformas a la Ley de Participación Ciudadana contemplan la aplicación de la consulta de Presupuesto Participativo<sup>1</sup> en todas las delegaciones del Distrito Federal.

La incorporación a la ley tiene relevancia en la medida que se institucionaliza, la consulta del Presupuesto Participativo, a través de la actuación de un órgano legislativo. También es de interés la manera en que el Instituto Electoral del Distrito Federal implementa la consulta de Presupuesto Participativo en 2011. No obstante, es oportuno conocer con mayor detalle la colaboración de un actor de la Sociedad Civil Organizada con un órgano ejecutivo delegacional, a través de la puesta en práctica del programa delegacional de Presupuesto Participativo durante el año inmediato anterior a la entrada en vigencia de la consulta de Presupuesto Participativo que contempla la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Lo anterior propone un acercamiento que permite conocer con mayor amplitud la relación que se establece entre un actor de la Sociedad Civil Organizada y una administración gubernamental.

---

<sup>1</sup> La manera en que la ley contempla esta consulta, modifica las condiciones consideradas en el diseño y los procesos de implementación del programa delegacional de Presupuesto Participativo en la delegación Iztapalapa; entre ellas una asignación topada en el 3% del presupuesto de cada una de las delegaciones, destinado para el Presupuesto Participativo; y la participación de Instituto Electoral del Distrito Federal en la logística del proceso.

Así, este trabajo dirige su atención específicamente a la participación del COPEVI, el impulso que le da a un problema público; su incidencia para colocar en la agenda gubernamental el tema del presupuesto participativo, así como y su participación en el proceso de instrumentación de la etapa consultiva del programa delegacional de Presupuesto Participativo, Obras son amores en tu comunidad en Iztapalapa 2010.

### **Metodología.**

En este acercamiento busco obtener información de la forma en que el COPEVI acompaña el presupuesto participativo, y su participación en en el diseño y la implementación de la etapa consultiva del programa de Presupuesto Participativo, Obras son amores en tu comunidad.

### **Pregunta de Investigación**

¿De qué manera participa el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento en el programa delegacional de Presupuesto Participativo, Obras son amores en tu comunidad, Iztapalapa 2010?

### **Objetivo General de la investigación**

Conocer la manera en que, el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, participa en el programa delegacional de Presupuesto Participativo Obras son amores en tu comunidad, Iztapalapa 2010.

### **Objetivos Específicos**

- Conocer, a través del análisis del programa de presupuesto participativo, obras son amores en tu comunidad Iztapalapa 2010, de qué manera se relaciona el del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento con el órgano ejecutivo local.
- Identificar los campos de incidencia del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento en el diseño del programa de presupuesto participativo en la delegación Iztapalapa.
- Identificar los campos de incidencia del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento en el proceso de implementación del programa de presupuesto participativo en la delegación Iztapalapa.
- Identificar las capacidades que desarrolla el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento a través del proceso del programa de presupuesto participativo Obras son amores en tu comunidad.
- Conocer cuáles son las implicaciones públicas de la colaboración del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento en el programa delegacional de Presupuesto Participativo, Obras son amores en tu comunidad, Iztapalapa 2010

Para realizar este trabajo, he obtenido datos e información mediante consulta de fuentes primarias como entrevistas y charlas con actores que participan en el COPEVI: Gabriel Ramírez García de Producción Social del COPEVI. También a actores que se integran como funcionarios de la delegación en la coordinación de presupuesto participativo: Alejandro Luevano Pérez, Coordinador del Programa de Desarrollo y Gestión Municipal del COPEVI y Funcionario de la Delegación Iztapalapa en calidad de Coordinador del Presupuesto Participativo. Complemento con visitas a oficinas del COPEVI, espacio de colaboración dentro de las oficinas delegacionales, asistencia a encuentros y seminarios

donde participan tanto el ejecutivo local como coordinadores de COPEVI. En la consulta de fuentes secundarias recurro a la gaceta oficial del Distrito Federal y la convocatoria de Presupuesto Participativo publicada en la misma, el primer informe de gobierno de la delegación iztapalapa, gacetas y folletos informativos del programa de Presupuesto Participativo, material de difusión distribuido en la realización de los foros de Presupuesto Participativo y los videos que se presentan en dichos foros. Consulto la normatividad establecida en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes relacionadas con la operación del Presupuesto Participativo y la regulación correspondiente para la actuación de los distintos actores que intervienen en el proceso; también consulto revistas, tesis, documentos y fuentes electrónicas que brindan información relacionada con el proceso del COPEVI en las distintas experiencias de Presupuesto Participativo.

Para lograr los objetivos de este trabajo, presento un apartado que aborda un esbozo de las implicaciones de la paradoja que se presenta ante la colaboración de la Sociedad Civil Organizada en los asuntos públicos, posteriormente dedico un espacio para abundar en la perspectiva de la Sociedad Civil Organizada, más adelante presento elementos básicos de la experiencia de Presupuesto Participativo que se llevó a cabo en la ciudad de Porto Alegre Brasil y que se toma como modelo paradigmático. En seguida propongo un recorrido en la historia de participación del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento en diversas experiencias de presupuesto participativo en México.

Después de presentar estos apartados útiles para identificar elementos fundamentales del Presupuesto Participativo y la manera en que un actor de la Sociedad Civil Organizada construye su aprendizaje y capacidades de interacción con ejecutivos locales mediante distintos ejercicios de Presupuesto Participativo, así los marcos que regulan la actuación de los órganos gubernamentales en el Distrito Federal, finalmente presento un ejercicio analítico, en búsqueda de información específica de la relación que se establece entre un actor de la Sociedad Civil Organizada y el gobierno delegacional mediante el Programa de Presupuesto Participativo Obras son amores en tu comunidad 2010.

## **CAPITULO I      Del campo disciplinario de las Políticas Públicas y la teoría Organizacional.**

“Lo que creemos y juzgamos importante” no depende solamente de las evidencias que se nos presentan, sino también de los anteojos conceptuales a través de los cuales percibimos las evidencias. Allison.

Para abordar la paradoja que se presenta ante la participación de la Sociedad Civil Organizada, en los asuntos públicos, resulta pertinente considerar el enfoque de las políticas públicas.

El enfoque de políticas no debe ser confundido con un campo en el cual los científicos sociales se involucran de tiempo completo a la parte pragmática de las políticas. Tampoco se refiere a una práctica en la que los científicos sociales tengan que limitar su labor, de manera exclusiva, a la asesoría de quienes elaboran las políticas y toman decisiones desde órganos institucionales y sobre cuestiones inmediatas. Lo importante es que todos los recursos, de la disciplina y de las ciencias sociales en general, se encaucen a ofrecer soluciones a los conflictos básicos de nuestra civilización. Conflictos tan vívidamente expuestos por los estudios científicos de la personalidad y la cultura. (Laswell, 1997)

En este sentido, la ciencia de políticas tiene dos marcos de referencia que son tangenciales: el conocimiento del proceso de la política y el conocimiento en el proceso de la política; en la visión de Laswell estas dos actividades de conocimiento son interdependientes y

complementarias, además de interdisciplinarias y contextuales, con un ojo puesto en las peripecias del proceso decisorio y otro atento a las tendencias del contexto histórico y sociopolítico mayor. (Aguilar, 1992)

Los tiempos administrativos, los juegos de intereses y las problemáticas sociales demandan la inmediatez en las decisiones, lo cual orienta la práctica de las políticas públicas a la especialización en el proceso decisorio en un contexto del aquí y el ahora; esto conllevaba el riesgo de centrar el esfuerzo de la disciplina en las cuestiones técnicas inmediatas en detrimento de los desarrollos teóricos abstractos que forman parte de la esencia disciplinaria y de las Ciencias Sociales en general. El reto y la complejidad se encuentran entonces en las tendencias del contexto histórico y sociopolítico, su abordaje y vinculación con los instrumentos técnicos que posibilitan la implementación. El enlace entre lo teórico y lo práctico se torna complicado y corre el riesgo de polarizarse y excluir aspectos importantes ya sea de los desarrollos teóricos o de las necesidades prácticas del proceso decisorio.

Es necesario tener presente que el enfoque de políticas pone énfasis en los problemas fundamentales del hombre en sociedad, más que en los tópicos del momento. Son obvias nuestras dificultades para hacer que funcionen las instituciones económicas y políticas; la ciencia y la política han evadido toda una serie de factores humanos que obstaculizan la solución racional de estos problemas. (Laswell, 1997)

Las ciencias de políticas son aquellas cuyo interés de conocimiento (y de intervención científica) es el proceso a través del cual se hace una política y como se elige, sin perder de vista que el proceso decisorio es un hecho concreto, determinado, relativo a los problemas públicos precisos. Pero su objeto de conocimiento no es cualquier decisión de política, su foco analítico son las decisiones relativas a los problemas fundamentales del hombre en sociedad, a los conflictos básicos de nuestra civilización y la plena realización de la dignidad humana (Aguilar, 1992)

Una de las mayores tareas de las ciencias de políticas es seguir detalladamente los procesos de transformación social, difusión y reflujo a nivel mundial, para estimar el significado de acontecimientos específicos. De esta manera podemos considerar las

ciencias de las políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupa de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de las políticas de un periodo determinado. Así, el enfoque de políticas no implica dispersar la energía entre un conjunto de tópicos variados, sino más bien tratar los problemas fundamentales –y con frecuencia no reconocidos- que surgen de la adaptación del hombre a la sociedad.(Laswell, 1997)

Los grandes problemas de la política en su sentido clásico de realización colectiva de la libertad y dignidad de la persona humana son objetivos fundamentales de la política pública en sentido valorativo estricto. Como tales son problemas de densidad y complejidad histórica, determinados por el peso de un pasado social multidimensional, y determinantes para el futuro social preferido. Por tanto son problemas que reclaman decisiones complejas y espinosas, imposibles de ser seriamente abordadas sin la empresa científica previa de una comprensión y estructura y funcionamiento del sistema social en su conjunto, de procesos de transformación social en acto y de los conflictos básicos de la época. Por esto precisamente los modelos de desarrollo conceptuales rebasan y revitalizan la simple modelación cuantitativa del mundo. (Aguilar, 1992)

“El marco de referencia del estudio de las políticas hace necesario tomar en cuenta el contexto completo de los eventos significativos (pasado, presente y prospectivo) en que el científico está viviendo. Esto obliga a utilizar modelos especulativos del proceso revolucionario mundial de la época y sitúa a las técnicas de cuantificación en un lugar respetable aunque subordinado [...] Es muy posible que las ciencias de políticas busquen aportar el conocimiento necesario para mejorar la práctica de la democracia. En una palabra, se pone todo énfasis en las ciencias de políticas de la democracia, cuya meta última es la realización de la dignidad humana en la teoría y en los hechos.”(Laswell, 1997:103)

Resulta complejo definir el campo disciplinario de las políticas públicas, sobre todo como campo adscrito a las ciencias sociales, de manera que una opción viable me parece que es la de orientarse en y desde su fin último, el cual consiste en mejorar la práctica de las

decisiones públicas y su repercusión en la resolución de los conflictos de la interacción humana.

Dado que el campo disciplinario de las políticas públicas busca enlazar la teoría y los hechos, y aborda tópicos que son vistos desde diversos paradigmas; entonteces resulta viable analizar la relación entre dos actores que tienen formas distintas de ver la realidad pero que convergen en el objetivo de dar solución a un problema de carácter público.

### **Del ciclo de las políticas. El diseño y la implementación**

Después de identificar a las políticas públicas como un campo disciplinario de las Ciencias Sociales, es necesario identificar las etapas mediante las cuales busca enlazar la teoría con los hechos, y hacer posible el análisis de las políticas.

Aunque las políticas públicas como enfoque multidisciplinario representan una diversidad de conceptualizaciones, es posible identificar una convergencia entre ellas ya que su estudio se lleva a cabo mediante un proceso o ciclo.

Siguiendo a Aguilar (2001) es posible decir que la política pública ha sido conceptualmente construida como un proceso de solución a problemas públicos. En tanto proceso de solución, la política está integrada por diversos momentos interdependientes que pueden despegarse cronológicamente; las más de las veces son operaciones analíticas y prácticas que cualquier decisor y desarrollador de la política debe realizar independientemente de la variabilidad de los nombres para designar estos momentos, no obstante una denominación aceptada de sus momentos, es la siguiente:

- Formación de la agenda de gobierno
- Definición de un problema Público
- Construcción de las acciones de la política
- Elección de la opción política
- Implementación de la política
- Evaluación
- Aprendizaje

Estos momentos son referenciales, ya que interaccionan entre sí y no existe una frontera clara entre cada uno de ellos; sin embargo son útiles para fijar y establecer categorías de análisis.

Después de que el problema público es incluido en la agenda, se definen los objetivos a alcanzar en la resolución del problema y para ello es necesario diseñar los elementos, las estrategias, acciones que se efectuaran para alcanzar los efectos esperados.

Los momentos del diseño y la implementación presentan la posibilidad de cotejar la puesta en práctica de lo que se planeo de acuerdo a una determinada concepción de la realidad; o bien la adecuación de distintas formas de ver la realidad, mediante una acción concreta.

### **Reflexión sobre el enfoque de Políticas públicas**

De lo mencionado hasta ahora es importante destacar que:

- Las ciencias de políticas son aquellas cuyo **interés de conocimiento** (y de intervención científica) es el proceso a través del cual se hace una política y como se elige, sin perder de vista que el proceso decisorio es un hecho concreto, determinado, relativo a los problemas públicos precisos.
- **Los grandes problemas de la política**, en su sentido clásico de realización colectiva de la libertad y dignidad de la persona humana, son objetivos fundamentales de la política pública en sentido valorativo estricto
- **Su objeto de conocimiento** no es cualquier decisión de política, su foco analítico son las decisiones relativas a los problemas fundamentales del hombre en sociedad, a los conflictos básicos de nuestra civilización y la plena realización de la dignidad humana
- **Una de las mayores tareas** de las ciencias de políticas es seguir detalladamente los procesos de transformación social, difusión y reflujo a nivel mundial, para estimar el significado de acontecimientos específicos.

- **El marco de referencia** del estudio de las políticas hace necesario tomar en cuenta el contexto completo de los eventos significativos (pasado, presente y prospectivo) en que el científico está viviendo. El enfoque de políticas públicas trabaja con un ojo puesto en las peripecias del proceso decisorio y otro atento a las tendencias del contexto histórico y sociopolítico mayor.

Dado que, el enfoque de políticas tiene como interés de conocimiento el proceso a través del cual se hace una política y como se elige, y considera n los procesos de transformación social y el contexto completo de los eventos significativos, entonces es posible decir que el enfoque de públicas presenta condiciones para abordar las implicaciones que se dan en torno a la participación de la Sociedad Civil Organizada en los asuntos públicos.

### **De la visión Burocrática**

Dado que en éste trabajo me dirijo a conocer la forma en que se relaciona un actor de la Sociedad Civil Organizada con una administración de gobierno delegacional, es pertinente considerar el modelo que refleja la visión y operación burocrática, lo cual ayudará a comprender la función gubernamental.

Modelo II de Elmore (2003: 205). Implementación como proceso burocrático.

1. Los dos atributos centrales de las organizaciones son la autonomía y la rutina. Todo comportamiento relevante en las organizaciones puede explicarse sobre la base de la relación entre la autonomía irreductible que ejercen los trabajadores individuales en sus decisiones cotidianas y las rutinas de operación que desarrollan para mantener y mejorar sus posiciones en la organización.
2. El predominio de la autonomía y la rutina significa que el poder en las organizaciones tiende a fragmentarse y a dispersarse entre pequeñas unidades. Estas unidades ejercen un control relativamente fuerte sobre las tareas específicas que se ubican dentro de su esfera de competencia. La magnitud del control que cualquier unidad organizacional puede ejercer sobre otra - sea o no del mismo

nivel jerárquico- está limitada por el hecho de que, en la medida en que las organizaciones se vuelven crecientemente complejas, las unidades se especializan cada vez más y ejercen un mayor control sobre sus propias operaciones internas.

3. El proceso de toma de decisiones consiste en controlar la autonomía y en modificar la rutina. Todas las propuestas de cambio son sometidas a juicio por las unidades organizacionales, para determinar el grado en el que contrastan o se alejan de los patrones establecidos; por lo tanto las decisiones organizacionales tienden a ser graduales.
4. La implementación consiste en identificar el lugar en el que se concentra la autonomía y en establecer cuál de los repertorios de rutinas de una organización requiere modificaciones, diseñando en consecuencia rutinas alternativas que manifiesten la intención fundamental de la política e induciendo a las unidades organizacionales a reemplazar las viejas rutinas por las nuevas.

En palabras de Grham Allison, cuando la resolución de problemas se divide en distintos factores, se produce la fragmentación del poder [...] El núcleo fundamental del problema de la burocracia, según J. Q. Wilson, consiste en lograr que los trabajadores de la línea del frente – maestros, enfermeros, diplomáticos, oficiales de la policía o trabajadores sociales- hagan lo que es correcto.

La tarea de la administración consiste, pura y simplemente en controlar la autonomía. (Elmore, 2003: 207)

Las técnicas normalmente utilizadas en la administración jerárquica – los ciclos de presupuesto y planeación, los procedimientos de autorización, la obligación de rendir informes y los sistemas de evaluación- son medios a través de los cuales los funcionarios de alto nivel procuran estructurar el funcionamiento de los subordinados. (Elmore, 2003: 207)

Para complementar los elementos de análisis, es necesario considerar la forma en que interaccionan los actores; para dicho objetivo resulta útil revisar el modelo IV de Elmore (2003: 233). Implementación como conflicto y negociación.

1. Las organizaciones son arenas de conflicto en las que los individuos y otras unidades subordinadas con intereses específicos, compiten por obtener ventajas relativas derivadas del ejercicio de del poder y de la distribución de recursos escasos.
2. La distribución del poder en las organizaciones nunca es estable. Depende exclusivamente de la capacidad temporal de algún individuo o unidad para movilizar recursos suficientes, con el propósito de manipular el comportamiento d otros. Las posiciones formales de jerarquía son solamente uno entre la multitud de factores que determinan la distribución del poder. Entre otros factores se encuentra el conocimiento especializado, el control de recursos materiales y la capacidad para movilizar el apoyo político del exterior. Por lo tanto, el ejercicio del poder dentro de las organizaciones está relacionado sólo en escasa medida en la estructura formal.
3. El proceso de toma de decisiones en las organizaciones se basa en la negociación dentro y entre las unidades organizacionales. Las decisiones negociadas son resultado de la convergencia de actores que tienen diversas preferencias y recursos. La negociación no exige que las partes lleguen a ningún acuerdo en torno a un conjunto de objetivos, y ni siquiera requiere que todas las partes concuerden en el resultado del proceso de negociación. La negociación solamente requiere que las partes accedan a ajustar mutuamente su forma de proceder, con el fin de conservar la relación misma como un medio para la asignación de recursos.
4. La implementación consiste en una complicada serie de decisiones negociadas que reflejan las preferencias y los recursos de los participantes. El éxito o el fracaso de la implementación no pueden juzgarse a partir de un resultado con una sola declaración de propósitos, puesto que ningún conjunto único de propósitos puede ofrecer una exposición intrínsecamente coherente de los intereses de todas las partes involucradas en el proceso de negociación, o en relación con el proceso mismo de negociación.

Se argumenta con frecuencia que los programas sociales fracasan porque ninguna unidad de gobierno es capaz, pos sí sola, de obligar a las demás a conformarse con una sola concepción de la política. Si se tiene en cuenta que cada agencia persigue su propio interés, se comprenderá que la implementación no evoluciona linealmente desde una sola declaración de intención hasta el resultado final. Por el contrario, la implementación se caracteriza por el conflicto permanente en torno a los propósitos y resultados, así como por

la prosecución de ventajas relativas a través del empleo de la negociación. El conflicto y la negociación tienen lugar dentro y entre las agencias responsables de la implementación. Las organizaciones individuales pueden concebirse como coaliciones casi permanentes de negociación y el proceso por el cual se desplazan las declaraciones de las políticas a través de los diversos niveles de gobierno, pueden entenderse mejor como la negociación entre distintas organizaciones. (Elmore, 2003:234)

En el proceso de revisión teórica, también he encontrado propuestas de modelos que han sido aplicados en Brasil. Considero que su revisión permite ampliar los elementos disponibles para construir herramientas analíticas útiles a los objetivos de esta investigación.

En cuanto a relación que se dan entre la sociedad Civil y el Estado, Texeira (2002) presenta seis experiencias que intentan comprender los vínculos que se establecen entre las ONG y el Estado. Como resultado de sus aproximaciones, la autora presenta tres formas que si bien no agotan todas las maneras posibles de relaciones con el Estado, sí permiten entender como las ONG se han aproximado al Estado.

1. Encuentro Presión. Relación menos formal que involucra, por un lado, presión, supervisión y crítica de la ONG hacia el Estado, y, por otro, en algunos casos, proposición, colaboración y acompañamiento de los pasos de las instituciones del gobierno. No hay un contrato formal que ate a las organizaciones a un proyecto específico. La relación con el Estado, cuando ocurre en un encuentro de este tipo, puede ser más tensa, de declarada oposición o con una relación más cordial y de mayor colaboración por parte de la ONG la cual intenta hacer que sus propuestas y su forma de concebir determinadas cuestiones puedan ser incorporadas a las políticas gubernamentales. En el encuentro presión, la falta de nexos más formales con los gobiernos, permite que la capacidad crítica de las organizaciones sea preservada. Las características generales de este modelo son:

- No hay un contrato formal entre ONG e instancia gubernamental.
- Las organizaciones se sienten libres para criticar e intentar incidir en las políticas elaboradas por el estado.

- Quien conduce la política -o el proyecto- es el Estado.

2. Encuentro prestación de Servicio. Se caracteriza por un servicio prestado por una ONG, en la cual el Estado se relaciona con ella como si estuviese contratando los servicios de una empresa, ya sea para hacer una consultoría o contratar un servicio específico. Aquí los proyectos serán aprobados o negados por la “instancia financiadora”, sin ninguna interferencia en los criterios de selección de qué proyectos son mejores y más adecuados. Durante y luego de la ejecución de los proyectos, las ONG son evaluadas para constatar si las organizaciones están cumpliendo con su parte. En este tipo de encuentro, las relaciones entre instituciones gubernamentales y ONG son distantes, permeadas por reclamaciones y evaluaciones o meramente por relaciones burocratizadas. Son relaciones casi mercantiles, en las cuales son exigidas eficiencia, optimización de recursos y alta calificación de quien presta el servicio. Las relaciones de Poder entre las ONG y la entidad gubernamental son muy asimétricas, comprometiendo la autonomía de las primeras ya que quedan sujetas a las directrices de su “empleador”. Como sólo algunas ONG serían seleccionadas, ellas son estimuladas a competir entre sí provocando divisiones entre ellas o exacerbando las existentes; en lugar de fortalecer las redes y articulaciones de las cuales forman parte, es posible observar y ver que hay fragmentación, con un debilitamiento político consecuente.

3. Encuentro Participativo. Involucra la consideración del proyecto elaborado conjuntamente entre el poder público y la ONG. La característica fundamental es que las ONG participan en la elaboración y ejecución de los proyectos de manera efectiva. La concepción original del proyecto tiende a provenir de las organizaciones, con la adhesión de las entidades de gobierno. A diferencia del encuentro presión y el de encuentro prestación de servicios, en el encuentro participativo hay relaciones formales establecidas acompañadas por un mayor compromiso de la entidad gubernamental. En última instancia ésta asume el proyecto como suyo. En suma, este tipo de encuentro implica:

- Un contrato formalizado, posible de cambios si fuese necesario.

- Espacio para críticas mutuas
- División de responsabilidades entre la instancia gubernamental y la ONG

Estas tres formas no agotan las maneras posibles de relación entre diversos actores; dichas formas bien pueden ser abordadas y discutidas desde los planteamientos de Elmore. Sin embargo, la tercera forma aporta elementos específicos que son dignos de considerar para el análisis de la relación que abordo en este trabajo de investigación.

### **La importancia de la puesta en Agenda**

La entrada de un asunto en la agenda pública suele formar parte del proceso inicial de un ciclo, en el cual se pueden observar aspectos relativos a la participación de la Sociedad Civil Organizada en los asuntos públicos, por ello abundare en este tema con la finalidad de tener elementos para un futuro análisis de la participación del COPEVI en la promoción del Presupuesto Participativo.

En lo tocante a la formación de agenda gubernamental, el estado se concibe, en su origen y funcionamiento, como el encargado de resolver los problemas que las relaciones que entre privados ocasionan y/o que son incapaces de resolver; lo cual da pie considerar que no todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental, “agenda” de gobierno.

En este entendido es que se elabora la agenda de gobierno, se le da forma y contenido tanto el plano teórico como en el práctico y es el reflejo que evidencia la salud o enfermedad de la vida pública dentro del campo que se teje entre las libertades individuales y los poderes del estado. De esta manera, el proceso de elaboración de la agenda es el

momento en que el gobierno decide si decidirá, o no, sobre determinado asunto el arte del ejecutivo consiste en no decidir sobre cuestiones que no son pertinentes, en no decidir prematuramente, en adoptar decisiones que se puedan llevar a cabo, en no tomar decisiones que correspondan a otro (Aguilar, 1992).

El status de agenda se obtiene: “A través de un proceso bastante elaborado y no necesariamente resultara en una sola decisión o acción, pues a través de la manipulación de las tendencias y los valores prevalecientes, los poderes del status quo pueden suprimir, reinterpretar, o desactivar el asunto y así impedir que obtenga su status de agenda”. (Cobb y Elder, 1986:24)

Agenda que puede ser conceptualizada como un conjunto general de controversias políticas que en cualquier punto del tiempo se contemplaran como aptas para quedar dentro del rango de asuntos legítimos que ameritan la atención del sistema político.

### **Identificación del asunto y estructuración de la agenda**

También hay que acentuar la distinción en que no todo es asunto público ni asunto público urgente, no todo asunto es competencia del gobierno nacional y tampoco todo asunto tiene que ser tratado con instrumentos gubernamentales directos. Así, por agenda de gobierno suele entenderse al conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que deben actuar.

Para entender que asuntos entran, y cómo entran, en la agenda, resulta imprescindible la distinción de dos principales tipos de agenda; la sistémica y la institucional, donde la primera se integra con cuestiones abstractas y generales, en tanto que la segunda tiende a ser específica y acotada.

La primera puede ser concebida como la agenda formal o gubernamental, la cual se ejerce bajo el principio de aquello que está planteado en la ley y que además no se refiere a un gobierno monolítico, es decir un gobierno de poder tripartita; ejecutivo, legislativo y judicial, lo cual, de entrada, ya plantea la posibilidad real de generación de conflictos y negociaciones internas en nombre de la búsqueda de resolución en la toma de decisiones sub óptimas con un estimable control de daños.

Por otra parte, la agenda sistémica podría entenderse como la agenda de las agendas que interactúan en el sistema abarcando los aspectos internacionales, económicos e incluso los más media.

### **La paradoja de la puesta en agenda**

Para esos sistemas se contemplan también las funciones sociales mismas que se pueden catalogar en servicio y el manejo del conflicto. El Conflicto es un elemento necesario de considerar puesto que los sistemas políticos sin conflicto solo han existido en la mente de pensadores utópicos; el conflicto entre los grupos es un proceso fundamental, por lo que el manejo del conflicto es una de las principales formas en las que el gobierno funciona para establecer y mantener una medida de orden en la relación entre grupos.

Así, el estudio de la estructuración de la agenda se ocupa de la identificación y especificación de los tipos de conflicto que reciben la atención y acción de los encargados de la toma de decisiones gubernamentales.

Un aspecto fundamental es el riesgo que corren los gobiernos de ser rehenes no solo de grupos de interés poderosísimos, sino también de sus esquemas mentales; pues los problemas públicos son de gran escala, complejos, interdependientes, subjetivos, tornadizos, conflictivos y su alto grado de dificultad se debe en gran parte a que los privados y sus organizaciones vuelven justamente en públicos los problemas que ocasionan o que son incapaces de resolver con sus intercambios cooperativos y competitivos. Por lo anterior es considerable la postura de llamarles, a los problemas públicos, wicked problems o problemas retorcidos, malignos, embrollados o tramposos.

La política emerge como una tarea colectiva que incorpora conjunta y responsablemente la iniciativa social y gubernamental, ante sus dolencias teórico técnicas para ofrecer una línea segura de solución. Es, la política pública, una estrategia susceptible de error y frustración pero con la capacidad de aprender de sus errores.

Por su parte, en Cobb y Elder (1986) se localiza un esfuerzo por abundar en el vínculo relacional entre la toma de decisiones de la élite y la participación de las masas, declinándose a la inferencia consistente en que la participación pública en la toma de decisiones puede extenderse más allá de la simple elección de la elite gobernante a la selección de los principales problemas que confrontará un sistema de gobierno.

Es decir, para el tema de la constitución de la agenda, es necesario poner atención en el proceso bajo el cual se incorpora un asunto en las agendas de gobierno en un contexto en el que la toma de decisiones se lleva a cabo en relación a los juegos de poder y los distintos conflictos que se presentan en el proceso.

En este sentido es fundamental comprender los esfuerzos para realizar una reconciliación entre la teoría y la realidad, sometiendo a consideración los límites de la participación, activa y extensa, en consideración de las decisiones irracionales y mal informadas que al sumarse a una elección colectiva se cohesionan como parte de una decisión racional y responsable.

### **Acceso a la agenda**

Auxiliándose de las aportaciones de Cobb y Elder, Luis Aguilar (1992) menciona que para que un asunto tenga acceso a la agenda necesita cumplir con tres requisitos:

1. Que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento público
2. Que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y;
3. Que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental.

Resulta así de vigencia la consideración del gobierno como el arte de lo posible, la capacidad de hacer crecer los proyectos y desahogar los conflictos en el marco de las limitaciones inescapables de la realidad en un contexto de restricciones fiscales, morales, legales, tecno productivas y políticas, pero sobretudo *las restricciones de la cabeza*,

mentales. Se configura una complejidad en algo que se puede denominar como patrón de receptividad.

Los estudios de políticas ofrecen dos importantes aportes categoriales y explicativos concernientes a la relación sociedad – gobierno; la red de cuestiones y el subsistema de políticas.

El hecho de colocar una cuestión en la agenda significa implícita o explícitamente ir dando forma a una definición del problema aceptable para el público y, sobre todo, tratable para el gobierno.

Dentro de las maneras de definir las cuestiones hay algunas que se derrotan y otras que se contradicen, por lo que la búsqueda de definiciones teóricamente consistentes, culturalmente probables y gubernamentalmente tratables es tan difícil como exigida en el campo del análisis y la recomendación de políticas.

La definición de problemas puede ser entendida como los procesos mediante los cuales la cuestión ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados.

Una consideración fundamental es el reconocimiento de las limitaciones que implica una racionalidad limitada, aplicable sobre el supuesto de la maximización y la optimización de los resultados en la relación costo – ventaja, vinculada a los inconvenientes del contexto; resultando en la búsqueda ya no de lo mejor sino de aquello que evita lo peor o cuando menos lo menos razonable -Decisión sub optima.

Derivado de ese proceso de reglas, circuitos de comunicación y división de trabajo, se desemboca al final en decisiones producto de complejidad y negociación, que, bajo el espíritu participativo, dará cabida a la participación de terceros.

De acuerdo a lo hasta aquí mencionado y para considerar la participación de terceros en la puesta en agenda de algún asunto público, resulta necesario tener presente que:

- No todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental, “agenda” de gobierno.
- No todo es asunto público ni asunto público urgente, no todo asunto es competencia del gobierno nacional y tampoco todo asunto tiene que ser tratado con instrumentos gubernamentales directos.
- El arte del ejecutivo consiste en no decidir sobre cuestiones que no son pertinentes, en no decidir prematuramente, en adoptar decisiones que se puedan llevar a cabo, en no tomar decisiones que correspondan a otro.
- La política emerge como una tarea colectiva que incorpora conjunta y responsablemente la iniciativa social y gubernamental.
- Los gobiernos corren el riesgo de ser rehenes no solo de grupos de interés poderosísimos, sino también de sus esquemas mentales. Problemas públicos retorcidos, malignos, embrollados o tramposos.
- Para que un asunto tenga acceso a la agenda necesita cumplir con tres requisitos:

4. Que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento público

5. Que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y;

6. Que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental.

Pero esta visión de la puesta en agenda tiene un sesgo estatal y gubernamental, el cual no necesariamente coincide con la lógica y visión de la Sociedad Civil Organizada y su impulso de temas específicos en la agenda pública gubernamental. Por lo anterior es necesario un acercamiento a la visión de la Sociedad Civil Organizada.

## **Capítulo II. De la Participación de la Sociedad Civil Organizada. Participación del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (COPEVI).**

### **Un acercamiento a las definiciones de Sociedad Civil**

De acuerdo con INCIDE (2010) La definición del término sociedad civil reviste problemas por su carácter polisémico mismo que ha conducido a un interminable debate para establecer un consenso sobre el mismo. En México se identifican por lo menos dos corrientes: una que sigue la tradición anglosajona e identifica a las OSC como un tercer sector; y otra que es parte de la sociología crítica y considera a la sociedad civil como una expresión compleja de la acción colectiva conformada por asociaciones y movimientos sociales

El enfoque teórico del tercer sector es el que predomina en Estados Unidos. Se le conoce también como Nonprofit Sector , con el ánimo de marcar una diferencia entre el mercado y el Estado: “En esencia, este enfoque sólo contempla a aquellas organizaciones privadas que, en virtud de sus reglas constitutivas, no pueden distribuir beneficios a las personas que las han creado, controlan o financian.

En el segundo enfoque, la sociedad civil se integra por redes sociales y solidarias, así como por el conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos, además de que propician su libre asociación, la posibilidad de defenderse de la acción estratégica del poder y del mercado y la viabilidad

de la intervención ciudadana en la operación misma del sistema.

Por otra parte estaría el conjunto de movimientos sociales que continuamente plantea nuevos principios, valores y demandas sociales, al tiempo que vigila la aplicación efectiva de los derechos ya otorgados.

En el terreno de las disputas políticas la diferencia entre lo público y lo privado está en la raíz de la negación o aceptación de la sociedad civil. Para algunos sectores y actores políticos las organizaciones deben mantenerse en la esfera de lo privado-privado, es decir, desplegando acciones particulares y colectivas que se expresen simbólicamente en el plano del interés personal, de forma voluntaria y no como obligación ciudadana. Se puede poner como caso los clubes que reúnen a sus socios con un fin determinado y se encierran en sus actividades. Una segunda postura refiere que las asociaciones privadas pueden tener un fin público y ser parte de los actores que debaten, discuten, proponen, denuncian y generan corrientes de opinión sobre determinados temas que afectan a la sociedad. Todos estos procesos comunicativos generan percepciones, proporcionan información y pueden –en coyunturas determinadas– constituirse como mecanismos de presión hacia el mercado y los gobiernos por medio de la política de la influencia. Sin embargo, esta visión no se acepta en los sectores más tradicionales y conservadores, ya que éstos consideran que la sociedad civil politiza los asuntos públicos, lo que niega su carácter público y de interés social. Se concuerda con esta segunda postura en la exposición de motivos de la LFFAOSC y en el espíritu que animó a los líderes y OSC.

Es importante tratar el caso del Distrito Federal pues esta entidad concentra el mayor número de organizaciones civiles en el país, aunque no por efectos de la existencia de la ley, sino por factores socioculturales; con todo, su ley es la única que establece claramente derechos y obligaciones y, como se podrá ver, cuenta con prerrogativas que no posee ninguna otra entidad de la República.

De entre los aspectos de la Ley de participación ciudadana que resultan relevantes para la actuación de las OSC en la promoción de asuntos públicos participativos, es necesario destacar lo siguientes rubros:

## 1. Participación en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas.

Estos derechos aseguran que las OSC intervengan en partes o en todo el proceso de establecimiento de políticas públicas, pero sólo se pueden operativizar si existen otras leyes que garanticen dicha intervención y definan los mecanismos a través de los cuales las OSC tienen ingerencia en los procesos de construcción, seguimiento y evaluación de políticas públicas. En el Distrito Federal existe la Ley de Participación ciudadana y un conjunto de leyes –sobre todo relacionadas con el campo de lo social– que instauran consejos como un mecanismo de participación ciudadana. La Ley de Participación ciudadana incluye una serie de mecanismos ciudadanos de participación como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la colaboración ciudadana, la rendición de cuentas, la difusión pública, la red de contralorías ciudadanas, la audiencia pública, los recorridos del jefe delegacional y la asamblea ciudadana (art. 2). Cabe señalar que estos mecanismos son de participación individualizada, y lo que se requiere –como complemento– es un esquema de gobierno con enfoque social participativo, ya que hasta ahora no se ha probado que estos mecanismos sean un vínculo eficaz para que los ciudadanos ligen sus expectativas a las acciones de gobierno. En esta misma ley se refieren otros órganos de participación ciudadana de carácter territorial, como los comités ciudadanos y los consejos ciudadanos (art. 3).

En lo relativo a las leyes locales relacionadas con las actividades que realizan las OSC, se puede aseverar que éstas tienen la figura del consejo como un mecanismo de participación ciudadana. Estas leyes son la Ley de Desarrollo Social, de cultura, de Medio Ambiente, de Asistencia Social. Además, existen otros consejos como el consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación y el consejo de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Distrito Familiar. No existen estudios que evalúen su eficacia y eficiencia, pero todos son de consulta y para coadyuvar en las acciones de las secretarías; ninguno posee el nivel de la cogestión.

## 2. Asesoría y capacitación

La asesoría y capacitación hacia las OSC se proporciona mediante proyectos específicos que en su mayoría son financiados por los fondos del programa de coinversión. Algunos de

los proyectos financiados abordan temáticas como la situación fiscal de las OSC, violencia familiar y derechos humanos, entre otros. Con el Registro de OSC del Distrito Federal se proporciona asesoría para la constitución y/o modificación estatutaria de las mismas, sobre asuntos fiscales, mecanismos de obtención de registros (del Distrito Federal y de Indesol), medios para la obtención de la categoría de Donataria Autorizada ante la Secretaría de Hacienda y crédito Público (SHCP), y temas de la vida asociativa en general.

### **Las dimensiones de la participación**

Para analizar la manera en que se da la participación de las OSC, es necesario precisar las dimensiones de la participación ciudadana en los procesos decisorios, para ello conviene distinguir analíticamente entre *espacios* de participación ciudadana e *instrumentos* de participación ciudadana. Si bien ambos componentes de la participación están íntimamente relacionados, analizarlos por separado puede contribuir a ofrecer más claridad y lograr diseños participativos más eficaces. (Ziccardi, 2010: 216)

Para los fines de este trabajo, lo que refiere a espacios de participación quedará comprendido en los elementos que tiene que ver con el contexto y el anclaje institucional; en tanto que los instrumentos de participación estarán definidos por las capacidades y herramientas mediante las cuales se interviene en la acción pública.

Las condiciones de un espacio adecuado requieren la presencia de intención, tanto de las fuerzas políticas como de la burocracia gubernamental, para construir una gobernabilidad democrática en el ámbito local, que permita un espacio propicio para la participación ciudadana.

En un contexto como este la participación ciudadana es revalorizada como un componente que puede otorgarle mayor calidad a la democracia porque puede mejorar el proceso de diseño y aplicación de las políticas públicas del ámbito local.”(Ziccardi, 2010:207)

Para que sea posible mejorar la incidencia de la participación de la sociedad organizada, es necesario identificar algunas funciones que tiene dicha participación. De acuerdo a los planteamientos de Ziccardi (2010) es posible identificar tres grandes funciones de la participación ciudadana:

1. Otorgar legitimidad y capacidad de generar consensos en el gobierno democrático.
2. Poseer un valor pedagógico y un escalón en la construcción de una cultura democrática.
3. Contribuir a hacer más eficaces la decisión y la gestión pública.

Estas funciones deben ser contextualizadas con la noción que se adopte para ubicar el tipo de participación. Por ello, y siguiendo el planteamiento de la misma autora, es necesario identificar las diferencias entre las siguientes nociones de participación:

1. Participación institucionalizada. Es aquella que está contenida en el marco legal y normativo del gobierno local, cuya finalidad es que la ciudadanía participe en los procesos decisorios de ese gobierno. Los comités vecinales o los comités de planeación del desarrollo municipal son en México formas de participación ciudadana institucionalizada.
2. Participación autónoma. Es aquella en la que la ciudadanía participa a través de algún tipo de Asociación civil y que, por lo tanto, no es organizada desde las instituciones gubernamentales sino desde la propia sociedad. Ejemplo de estas formas son las organizaciones sociales y políticas que conformaron el Movimiento Urbano Popular en los años ochenta.
3. Participación Clientelística. Es aquella en la que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan con instancias de gobierno a través de un intercambio de bienes o favores (votos). Este fue uno de los principales mecanismos de sustentación del corporativismo priista, el cual creó diferentes formas de representación por manzana, por colonia y por delegación (Juntas de vecinos) que sustentó en un intercambio de bienes y servicios por votos o apoyo político.

4. Participación incluyente o equitativa. Es aquella en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social.

La primeras tres primeras nociones existe una referencia más o menos bien definida de los actores y las acciones que emprenden; lo cual resulta útil para ubicar el tipo de participación, su orientación y sus alcances; no obstante en la cuarta opción se presenta un reto por desarrollar pues se necesita de un arduo trabajo para identificar a los actores, los promotores y los mecanismos de acción mediante los cuales sería posible una participación incluyente o equitativa. Por ello me parece más viable tomar como referentes las tres primeras nociones.

### **Breve introducción del contexto y acción de las OSC**

En la década de los 80's comienza un periodo de cambios donde, las que hasta ese momento se denominaban como Organizaciones no Gubernamentales, comienzan a redefinirse enfocando su auto denominación más en los aspectos positivos que en los negativos, más en lo que define su constitución que en la declaración de lo que no son (Gubernamentales), de esta manera comienzan a adoptar la designación de Organizaciones de la Sociedad Civil Organizada, dejando atrás la denominación de ONG.

En la década de los ochenta se acusa recibo de una severa crisis económica, condición que en conjunto con presiones por parte de los representantes de la corriente neoliberal, terminaron por lograr una reorientación de la política del Estado Mexicano caracterizada por:

- Un cierto grado de descentralización, en particular de los ámbitos de la atención de la salud a la población abierta, el sistema de educación pública y el de asistencia social, dentro de un marco de persistente concentración de recursos y programas en el ámbito federal.
- Reforma financiera y operativa las instituciones de seguridad social y los fondos solidarios de vivienda con una aplicación titubeante de mecanismos basados en el apoyo a la demanda, y que recientemente ha traído transformaciones radicales a tales instituciones.

- Reducción o eliminación de los subsidios de aplicación generalizada mediante la oferta de bienes y servicios.
- Hincapié en el desarrollo de programas focalizados destinados a los pobres, que en algunos casos han causado la individualización del acceso por medio del apoyo a la demanda.
- Apelación generalizada en lo que respecta a las políticas focalizadas a la pobreza, a la participación y organización de los grupos y comunidades beneficiadas, mecanismo que en buena parte de los casos significa además la aportación por parte de ellos tanto de recursos monetarios como de mano de obra. (Alvarez y Sanchez Mejorada 2003:237)

Tanto en los Estados como en el Distrito Federal se desarrollaron diversos movimientos sociales organizados y una red de organizaciones civiles, sociales y barriales. Durante la década de los ochenta tuvieron lugar múltiples reacciones sociales y políticas en relación a los sucesos del contexto; en el centro del país destaca el Movimiento Urbano Popular<sup>2</sup>, la Asamblea de Barrios, y la Coordinadora Única de Damnificados entre otras representando canales de participación independientes a los institucionales.

La confrontación y movilización constante de los actores sociales, la gestación de formas de participación autónoma dentro de las instancias gubernamentales y la creciente tensión social y política que se vivió durante los años ochenta, no solo dio muestras de la capacidad auto organizativa de la ciudadanía, sino que además motivo e influyo directamente en la gestación de la reforma política del Distrito Federal. (Espinoza, 2004:19)

En este contexto, a finales de la década de 1980, es posible identificar que “muchas organizaciones civiles comenzaron a articularse en redes para defenderse del autoritarismo gubernamental, incidir en las políticas públicas en su campo de experiencia [...] (Éstas organizaciones) Por medio de prácticas encaminadas a proyectos de interés social y de impulso a formas comunitarias de decisión, trabajaron en la formación individual y

---

<sup>2</sup> El surgimiento de este movimiento data de la década de 1960

colectiva de nuevos sujetos sociales” (Reygadas, 2010:97)

Se identifica también que la participación no depende sólo de la oferta gubernamental sino también de las estrategias y luchas que se dan desde la sociedad civil organizada. Se trata de un proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política (Evalua, 2010)

En este proceso de organización, también se comenzaron a formar redes en las que colaboran diversos actores de la Sociedad Civil Organizada. La red de convergencia de organismos civiles por la democracia nació en 1990, como iniciativa de diversos organismos civiles mexicanos para dar respuesta a la política gubernamental en materia fiscal, se caracteriza como un espacio de articulación de 120 organizaciones con identidad democrática y popular que comienzan a actuar en 20 entidades federativas en diversos ámbitos: alimentación, derechos humanos, desarrollo rural, educación, medio ambiente, salud, vivienda, proyectos comunitarios, sector campesino, urbano popular, indígena, excluidos, jóvenes, mujeres, población infantil, asistencia técnica, comunicación, difusión, investigación, educación popular, entre otros.

Entre sus objetivos estratégicos se proponen articular y fortalecer la capacidad institucional de sus miembros y su proyección a favor de la democracia; contribuir a la generación de propuestas de política social e influir en el diseño y ejecución de políticas públicas; contribuir a la creación y dinamización del poder ciudadano, articulando democracia y vida digna; búsqueda de vínculos y alianzas con nuevos actores de la sociedad civil para negociar propuestas de política social; contribución desde la sociedad civil para lograr condiciones nacionales y locales de paz ; impulsar el reconocimiento jurídico de los organismos civiles como actores coadyuvantes en el desarrollo social nacional.

Las organizaciones civiles de promoción del desarrollo se articularon en varias redes regionales. Es una red nacional, que a su vez se encuentra en colaboración con otras redes

temáticas y coyunturales, tales como la Alianza Democrática de Organizaciones Civiles, el Espacio Feminista y la Coalición Ciudadana Nacional, entre otras.

A partir de la necesidad de articulación en aras de promover la autorregulación de las actividades de las Organizaciones Civiles, surge la iniciativa para la elaboración de Leyes de Fomento a las Actividades de las Organizaciones Civiles en diversos estados de la República, y también en el ámbito federal.

Las redes han sido pieza importante para sostener iniciativas que han permitido que un importante sector de organizaciones ciudadanas y civiles mexicanos se posicionen frente a diversas situaciones de la realidad política mexicana.

La creación de estas redes no es única, además se compone de múltiples sub-redes que conjuntamente comienzan una lucha activa para el fortalecimiento de las acciones de las OSC y el protagonismo de sujetos populares y sociales que ponen énfasis en la desvinculación de la idea asistencialista.

### **Leyes de Fomento a Las Actividades de Las Organizaciones de La Sociedad Civil**

Los promotores y miembros de las organizaciones<sup>3</sup> que permanentemente trabajaron la gestión de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad civil (LFFAOSC) tenían expectativas muy altas respecto a los cambios sociopolíticos que ésta arrojaría. En la exposición de motivos de los diferentes proyectos de ley se puede apreciar que, al aprobarse, se estaría reconociendo un nuevo sector social y político que se sumaría al público y al privado, y que como actor social sería parte de la gobernabilidad democrática del país. (INCIDE, 2010)

Desde la perspectiva de las Organizaciones de la Sociedad Civil Organizada, se manifiesta la necesidad de adecuar el marco legal actual con el propósito de contar con un medio idóneo que promueva y estimule la participación ciudadana y la reconozca como uno de los

---

<sup>3</sup> Las organizaciones clave en este proceso fueron: el centro Mexicano para la Filantropía; el Foro de Apoyo Mutuo; la Fundación Miguel Alemán; y convergencia de Organismos civiles por la Democracia. La base de apoyo para la promoción de la ley se constituyó a partir de universidades –públicas y privadas–, fundaciones y organizaciones civiles de todo el país.

ejes del desarrollo social.

El anteproyecto se perfeccionó hasta alcanzar su redacción definitiva y aprobación como LFFAOSC en 2003. Al mismo tiempo se aprobaron dos leyes que reconocen el valor social y público de las OSC (Organizaciones de la Sociedad Civil): la Ley General de Desarrollo Social y la Ley de Asistencia Social que, por primera vez, reconoce el carácter público de las organizaciones de asistencia privada.

Con ese conjunto de leyes se pensó que se podría construir el andamiaje jurídico y político para favorecer e impulsar a las asociaciones civiles en México. Sin embargo, a siete años de no se han realizado las aspiraciones de los promotores; es decir, los sucesivos gobiernos federales y estatales no han aprovechado ni ampliado los espacios y mecanismos de relación que permitan una eficiente y eficaz intervención de las OSC en la definición, evaluación, seguimiento y ejecución de políticas públicas.

#### **Aspectos a resaltar del contexto y actuación de las OSC**

- A finales de la década de 1980, es posible identificar que “muchas organizaciones civiles comenzaron a articularse en redes para defenderse del autoritarismo gubernamental, incidir en las políticas públicas en su campo de experiencia.
- A nivel nacional muchas organizaciones civiles comenzaron a articularse en redes, marcando mayor proximidad con el enfoque en el cual la sociedad civil se integra por redes sociales y solidarias, así como por el conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos.
- La capacidad auto organizativa de la ciudadanía motivo e influyo directamente en la gestación de la reforma política del Distrito Federal.
- A partir de 1980 tanto en los Estados, como en el Distrito Federal se desarrollaron diversos movimientos sociales organizados y una red de organizaciones civiles, sociales y barriales.
- Entre los objetivos estratégicos las OSC se proponen articular y fortalecer la capacidad institucional de sus miembros y contribuir a la generación de propuestas de política social e influir en el diseño y ejecución de políticas públicas.

- La participación no depende sólo de la oferta gubernamental sino también de las estrategias y luchas que se dan desde la sociedad civil organizada.
- La asesoría y capacitación hacia las OSC se proporciona mediante proyectos específicos que en su mayoría son financiados por los fondos del programa de coinversión.

De lo anterior, y para dar un marco de referencia al análisis de este trabajo, es oportuno señalar que los campos de participación de las OSC tienen dos principales campos de interacción con el gobierno:

1. **Con los órganos Legislativos.** Mediante propuestas de ley así como elementos para reformas.
2. **Con los órganos ejecutivos.** Esta interacción se da mediante la generación de propuestas, participación en el diseño y ejecución de políticas públicas (Función a cargo de los Ejecutivos)

Además, contribuyen con los distintos órganos mediante la capacitación y evaluación externa.

### **Del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento.**

Para realizar un balance de la participación del Copevi en el impulso del presupuesto participativo en distintas entidades y en particular su desenlace en la delegación Iztapalapa, es necesario conocer la historia del COPEVI, su misión, su visión, sus objetivos, los campos de acción que ha definido y también sus formas de vinculación con otras organizaciones.

Cabe aclarar que la información que presento a continuación y que hace referencia a la historia, misión y visión del COPEVI la he obtenido de la página <http://www.copevi.org>, y he procurado respetar la redacción original para después retomarlos y analizarlos.

El Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A.C. (COPEVI) es un organismo civil sin fines de lucro, que se integra por un equipo multidisciplinario de profesionales, técnicos y promotores comunitarios.

El Copevi se creó en 1961 como Departamento de Vivienda del Instituto Mexicano de Estudios Sociales (IMES) institución apoyada por el Secretariado Social Mexicano,

organismo del Episcopado Mexicano. Su matriz social fue la iglesia católica no jerárquica y su acción pastoral social, los movimientos ecuménicos, universitarios y profesionales comprometidos con el cambio social en México. En 1965 Copevi adquiere personalidad jurídica mediante la figura de asociación civil y su equipo de trabajo se integra con arquitectos, motivados por una visión humanista y de justicia social, que buscan soluciones para los múltiples problemas habitacionales con el fin de facilitar el acceso de las y los mexicanos a una casa digna.

En la década de los sesenta, la labor de COPEVI se centro en la investigación operacional sobre la vivienda en áreas urbanas, suburbanas y rurales de diferentes regiones del país y la formación de técnicos con sentido de equipo interdisciplinario. Sus investigaciones y asesorías se centraron en la promoción científica del desarrollo habitacional, tomando a la educación y la organización como los medios primordiales para alcanzarla.

Copevi asesoró diversos barrios y colonias en el Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Guanajuato, Oaxaca, Nayarit, Jalisco, Veracruz, Hidalgo, Nuevo León... En este proceso, su intención de contribuir se enfoco en el diseño participativo del poblamiento, considerando que dicha metodología facilita la integración entre profesionales y comunidad.

El conocimiento acumulado llevó a COPEVI a relacionarse con grupos, personas e instituciones interesadas en los problemas de vivienda: empresarios, académicos y sectores progresistas de la iglesia; gobiernos locales y gobierno federal; organismos multilaterales de cooperación, organizaciones civiles y sobre todo, pobladores interesados.

En los primeros años de su fundación, Copevi adquirió conocimientos para explicar la riqueza del trabajo realizado con relación a: poblamiento, proceso social de producción de vivienda y los proyectos operacionales, aspectos que se mantienen a lo largo del tiempo como pilares teórico-prácticos en su quehacer cotidiano.

Durante la década de los setenta Copevi reproduce la práctica y aplica conocimientos acumulados en materia de vivienda y planeación urbana con una base social de sustentación sólida que logra impactos en ciertas políticas estatales. Esta fase se produce

en convergencia con organizaciones sociales urbanas que inician su trabajo en torno a la vivienda y el poblamiento.

Las propuestas de Copevi inciden en las políticas de vivienda y sus conceptos; sus métodos y programas pasan a constituir la columna vertebral de los planes y proyectos de vivienda.

De este modo Copevi realiza estudios, planes y proyectos en el Distrito Federal relacionados con la regeneración urbana, la remodelación y ampliación de la zona urbana, el mejoramiento barrial, la evaluación de políticas estatales sobre el problema habitacional, las densidades habitacionales y la revisión de la zonificación secundaria.

En el interior de la república, Copevi realizó diagnósticos de la situación habitacional, lineamientos para la definición de una política habitacional y programas estatales de vivienda e inició la elaboración de planes municipales de desarrollo urbano.

El objetivo era la creación de instrumentos metodológicos capaces de evaluar y cuantificar los efectos de la zonificación secundaria sobre la producción habitacional, las condiciones habitacionales y densidades. Se trataba de conocer la capacidad de incremento de viviendas en las distintas zonas del Distrito Federal en términos de su adecuación y disponibilidad de terrenos para la construcción, tipología de la vivienda, criterios de diseño urbano y de vivienda, y, aportar en los planes parciales de desarrollo urbano.

Copevi proporcionó asesoría y promoción jurídica a las organizaciones populares en atención a sus problemas de vivienda, tenencia de la tierra, personalidad jurídica y de su relación con la estructura administrativa de gobierno.

Entre 1976 y 1980, Copevi promovió cambios en la política oficial de vivienda e interviene en la formulación de políticas, leyes, planes y programas oficiales a escala nacional y local.

En 1976, Copevi acepta elaborar de una plataforma de gobierno en materia de vivienda y desarrollo urbano, del presidente de la república José López Portillo, trabajo que se convirtió prácticamente en su política de vivienda y, más tarde, en la Ley Federal de Vivienda.

Posteriormente, Copevi logró instrumentos operativos que facilitaron el reconocimiento de las organizaciones sociales como sujetos de crédito para el desarrollo de programas de poblamiento, cuyo resultado se concretó en la creación del Fonhapo (Fideicomiso Fondo Nacional De Habitaciones Populares) en 1981.

Entre 1981 y 1987, Copevi promovió instrumentos sociales, legales, financieros y técnicos alternativos de organización y participación colectiva para el control del espacio urbano. Consolida sus planteamientos y profundiza en el análisis de las políticas de vivienda gubernamentales, de los movimientos sociales urbanos y de la planificación y desarrollo municipal e inicia el análisis del poblamiento y medio ambiente. Asimismo, participa en la profundización metodológica de la práctica social en diversos ámbitos.

EN las secuelas de los sismos de septiembre de 1985, Copevi junto con la Red Interinstitucional de Centro a Apoyo (integrada por SEDEPAC, Capacitación y Enlace, ATSMAC e ICEPAC) desarrollaron el Programa de Reconstrucción de las Colonias Morelos-Centro del Distrito Federal para atender a los damnificados; con esta propuesta participó en la red que conformó UNICEF.

De 1985 a 1989, Copevi participó en el Comité Técnico para la normatividad y aprobación de proyectos presentados por las organizaciones sociales y los organismos civiles a través del Programa de Renovación Habitacional.

Realizaron varios proyectos como: la Cooperativa Palo Alto, Cooperativa Guerrero, Cooperativa La Romana, Cooperativa USCOVI, Cooperativa Naucalpan-UCP, Cooperativa Unión y Esfuerzo de Tepito, Comunidad Participativa Tepito, Unión de Vecinos de la Colonia Morelos y Unión de Vecinos del Centro. Las relaciones de Copevi se diversificaron al encontrarse con múltiples organizaciones sociales en varios estados de la república; también se relaciono con organismos gubernamentales responsables de la vivienda y asentamientos humanos, con investigadores, organismos multilaterales y no gubernamentales de cooperación.

Copevi participó en los primeros esfuerzos por “hacer redes” junto con otras organizaciones civiles.

En la década de los noventa COPEVI mantiene una participación activa principalmente en tres redes estratégicas en el ámbito nacional: red de educación popular para la construcción de poder local - región México (REPPOL - México); Convergencia de organismos civiles por la democracia A.C. (CONVERGENCIA); Coalición Hábitat México (CHM) ; Red de educación popular para la convergencia de organismos de poder local - región México (REPPOL - México).

La Reppol se constituyó en 1993 en el marco del CEAAL (Consejo de Educación de Adultos de América Latina), sin que todos sus miembros pertenezcan a este último. La Reppol expresa la confluencia de educadores populares y políticos, organismos civiles y académicos, representantes populares y miembros de gobiernos locales, articulaciones municipalistas, interesados en la generación de alternativas, políticas y programas.

COPEVI, comienza a colaborar en el diseño de planes de desarrollo municipales, principalmente en los estados de Jalisco, Chiapas y Veracruz. Se adentra en un enfoque de acción en el tema municipal, tema que surge con mayor fuerza desde 1989 como línea de trabajo derivada del apoyo que se desarrollaba con los procesos populares urbanos, ya que sus dirigentes, compañeros del movimiento urbano popular y miembros de otras OSC, comienzan a ocupar cargos de elección popular, principalmente en el ámbito municipal; esto los lleva a demandar asesoría, desde su especificidad del manejo urbano y territorial, con la intención de facilitar la manera en que los nuevos compañeros, que se integran como funcionarios gubernamentales, respondan con mayores elementos a sus nuevas responsabilidades. Esta extensa demanda, lleva al COPEVI a definir algunos criterios bajo los cuales acota su campo de acción y las condiciones bajo las cuales concibe los espacios adecuados para prestar su colaboración.

COPEVI también se integra a la red de cinturones de paz en Chiapas en el marco de la estrategia de desarrollo para la selva. A partir del 2006, COPEVI también participa en la red mundial de presupuestos participativos y la comisión social y democracia participativa de municipios del observatorio internacional de democracia participativa (Barcelona)

## **Visión del COPEVI**

Copevi aporta a la construcción de un país y un mundo más justos, democráticos, equitativos y sustentables que garanticen la dignidad humana en su plenitud; donde las condiciones de vida sean dignas para todas las personas, donde se respeten y ejerzan los derechos –humanos, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales- y donde se ejerza una ciudadanía activa, corresponsable y solidaria.

Copevi trabaja con sujetos y procesos sociales que buscan identidad, autonomía y capacidad social, trabaja con actores políticos, gobiernos locales e instituciones sociales y públicas democráticas, participativas, eficientes y transparentes para que se implementen políticas públicas justas, equitativas, redistributivas y universales.

### **Misión del COPEVI**

Contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores, hombres y mujeres, pobres y excluidos de nuestro país, impulsando y fortaleciendo procesos y prácticas sociales y públicas que incidan en la gestión democrática, participativa, integral, sustentable y equitativa de su territorio, de su hábitat, de su gobernabilidad local y de su convivencia social, en todos los espacios sociales, ciudadanos y públicos donde interactúan, incorporando el pleno ejercicio de sus derechos, relaciones sociales equitativas y la reconstrucción de tejidos sociales y procesos colectivos.

### **Objetivo Estratégico del COPEVI**

Contribuir al fortalecimiento del poder real de procesos sociales organizados, de gobiernos locales y de los sectores más excluidos, como sujetos de cambio que actúan a nivel local en la gestión democrática de sus territorios de vida, desde una perspectiva de construcción de una democracia integral, de un desarrollo sustentable, productivo, redistributivo, incluyente, equitativo y solidario, promoviendo vías más efectivas para erradicar la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, así como para concretar el ejercicio pleno de todos los derechos y el acceso efectivo de todos a los recursos y bienes comunes de la sociedad, hacia el logro de un nuevo paradigma civilizatorio que garantice la vida humana digna.

Para adecuarse y responder a los cambios que la realidad impone, la estrategia de Copevi se define de manera abierta y flexible.

Actualmente, Copevi centra su atención en tres ejes rectores cuyo fin es la construcción del poder local:

- 1) Sujetos / Actores: involucra desde la persona hasta organizaciones de orden planetario.
- 2) Territorio: va desde el espacio personal que la persona ocupa en su cotidiano (casa, oficina, escuela), pasa por el barrio, la ciudad, etc. hasta el propio universo.
- 3) Acciones: refiere las que realizan los sujetos hacia si mismos y/o hacia sus territorios de actuación.

Al interactuar, estos ejes generan tres planos para la acción de los sujetos, portando cada uno objetivos, quehaceres y categorías específicas de trabajo:

- Plano socio-económico: busca mejorar las condiciones materiales de vida; refiere el quehacer técnico y por tanto, la construcción de capacidades para lograrlo. Sus categorías y conceptos se ligan al desarrollo territorial sustentable, a lo técnico, lo territorial, lo económico, lo ecológico y lo tecnológico.
- Plano socio-cultural: el objetivo es la obtención y fortalecimiento de habilidades, capacidades, actitudes, visiones y valores; significa el quehacer formativo. Sus categorías y conceptos son la identidad, la autonomía solidaria y corresponsable, capacidad social, lo pedagógico, lo subjetivo (género, generación, etnia) y lo ético.
- Plano socio-político: para fomentar relaciones sociales democráticas, de manera integral y participativa; el quehacer es organizativo-articulador e implica categorías y conceptos específicos sobre modelos de convivencia, proyecto social, lo político, lo público, la gobernabilidad, lo ciudadano y la participación.

El trabajo en los ejes rectores exige intencionalidades estratégicas claras. Con los Sujetos / Actores se impone una tarea de vinculación social para lograr sinergia hacia los cambios que pretendemos. En el Territorio se necesita la articulación territorial. Y, en las Acciones,

## LICENCIADA EN COMUNICACIÓN SOCIAL

### Áreas de experiencia

Secretaría y Administrativa.

### Datos personales

Nombre: Liliانا Aciniega Gutiérrez

Teléfono: 044552 4941557

Correo Electrónico: liliguierrez21@yahoo.com.mx

### Formación profesional

Licenciatura en Comunicación Social

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. 2000-2005

Segundo Lugar de la Generación con promedio de 9.53

Becaria ELMEX por Mérito Académico.

### Otros estudios

Carretera de Secretariado y Computación,  
Instituto Alejandro Fleming S.C., 1995-1999.

### Actividades extra académicas (Service Social)

Institución: Casa de Cultura Tlaxpan  
Período: diciembre 2004 - mayo 2005  
Lugares: Elaboramos la estrategia comunicativa, por la investigación de mercado, en la Delegación de Tlaxpan, para la implementación de la estrategia de comunicación y el desarrollo de la estrategia de comunicación.

se requiere para el ámbito de actuación de cada uno, es indispensable proyectar y aterrizar los proyectos en el ámbito propio de actuación, es necesario desarrollar la aplicación (poderes) como: el conocimiento profundo, el análisis, la generación de estrategias, la acción y transformación, la síntesis, la interacción y manejo del poder, la incidencia y la generación de cambios que fortalezcan la acción.

### Experiencia laboral

Esta concepción también proporciona una base clara en el sentido de aportar al mejoramiento de las condiciones de vida y al desarrollo de los sujetos y territorios de actuación, fomentando procesos organizativos, de planeación y gestión participativa, proyectos innovadores y políticas públicas alternativas; incidiendo a la vez, en la generación de una nueva cultura y ética política en el ejercicio del poder, de la ciudadanía y del gobierno, desarrollando procesos amplios de educación y formación social y política, ciudadana y municipalista; impactando con esto la transformación del conjunto de relaciones sociales y la generación de nuevos marcos de referencia que permitan la concreción de una vida digna para todas las personas.

El Copevi también ha establecido articulaciones con distintas organizaciones

### Internacionales

Coalición Internacional del Hábitat

Alianza Internacional de Habitantes

Consejo De Educación de Adultos De América Latina (CEAAL)

Red Latinoamericana de Educación Popular y Poder Local (REPPOL)

Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP)

Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social y la Democracia Participativa (FAL)

Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP)

Comisión De Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos De Ciudades Y Gobiernos Locales Unidos (CISDPDH-CGLU)

Observatorio Internacional de Inclusión Social y Derechos Humanos (OIISDH)

Plataforma Internacional de Presupuestos Participativos (PIPP)

Institución de Anclaje Regional en Gobernabilidad Participativa del Programa de Gestión Urbana Para América Latina y El Caribe de Naciones Unidas (PGU-ALC)

Consultor Del Programa Hábitat de Naciones Unidas (ONU-HABITAT)

## **Nacionales**

Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia

Alianza Democrática de Organizaciones Civiles (ADOC)

Cámara Nacional de Empresas de Consultoría (CNEC)

Red de Productoras Sociales de Vivienda (RPSV)

Colectivo de Mejoramiento Barrial del DF

Consejo Asesor de Desarrollo Urbano de SEDUVI DF (CADU-SEDUVI)

Consejo De Desarrollo Social del DF Consejo De Gobierno De La Procuraduría Social del DF

Consejo Asesor de Mejoramiento Barrial del DF

Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del DF

## **El COPEVI y sus campos de acción**

- **Desarrollo Territorial Integral Sustentable**

Construir un modelo de sociedad y de desarrollo basado en los principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social, así como el respeto a las diferentes culturas y el equilibrio entre lo urbano y lo rural; con un enfoque territorial integral, incluyente y sustentable. Encaminado a mejorar las condiciones de vida de las comunidades, en la perspectiva del Derecho a la Ciudad, que contempla no sólo el derecho a la vivienda, sino incluye el derecho a un trabajo digno, a la producción social, a una alimentación apropiada, al acceso de bienes y servicios básicos, a un ambiente sano, al desarrollo humano y social, a la equidad, la solidaridad y la democracia, abonando la construcción de un efectivo paradigma de vida humana digna en el contexto actual de deshumanización.

#### Objetivos:

Profundizar el desarrollo de modelos viables y experiencias piloto de producción social del hábitat (vivienda, mejoramiento barrial y comunitario) con sectores pobres y excluidos, que vinculen explícitamente la identidad y cultura local, tecnologías sustentables apropiadas, la economía local solidaria, el liderazgo de las mujeres y el protagonismo juvenil en procesos de desarrollo comunitario.

Incidir en las políticas públicas y la legislación a nivel local, estatal y nacional para garantizar el acceso efectivo de los más pobres y excluidos a un hábitat digno.

Contribuir a la gestión sustentable de los barrios y comunidades, urbanos y rurales, considerando las realidades sociales de los territorios pobres, tanto en el ámbito rural como urbano, generando experiencias de aprendizaje y acción colectiva para un mejor aprovechamiento de recursos naturales y manejo de residuos.

#### Programas

##### A) Hábitat digno para los sectores más pobres y excluidos

#### Proyectos

1.-Desarrollo de modelos de mejoramiento de vivienda y del barrio que incorporan aspectos financieros, organizativos, sociales y técnicos para ejercer el derecho a la vivienda y hábitat adecuado por parte de poblaciones excluidas del campo y la ciudad.

2.- Proyecto Masewalme kin chiwa in kaliwa, Los indígenas construyendo sus casas, desarrollado con la organización local indígena náhuatl en la Sierra Norte de Puebla iniciado en 2009 como proyecto piloto con 20 acciones y escalado a 290 en su operación actual.

3.-Proyectos en fase piloto en la Sierra Norte de Puebla y en la mixteca alta de Oaxaca en coordinación con actores locales.

4.-Acompañamiento técnico a familias involucradas en el Programa de Mejoramiento de Vivienda del Instituto de Vivienda de Distrito Federal desde 1998 hasta 2011

5.-Incidencia en políticas públicas y legislación local, estatal y nacional a favor de un hábitat digno para los más pobres y excluidos del campo y la ciudad

Para ello se establecen articulaciones con Pobladores A.C; Instituto de Vivienda del Distrito Federal; Conavi (Comisión Nacional de vivienda); Red de Producción Social de Vivienda; Red Mesoameri-kaab; AIH (Alianza Internacional de Habitantes); HIC (Hábitat Internationala Coalition) y el apoyo de Misereor.

#### B) Alternativas sustentables para la gestión del territorio

##### Proyectos

1.-Proyecto de Desarrollo de tecnologías ecológicas como componente de la Producción Social de Vivienda indígena (estufas ahorradoras de leña, sanitarios aboneros y tanques de captación de agua pluvial)

2.-Gestión de proyectos comunitarios que integran la construcción con materiales locales y la práctica de tequio.

3.-Fortalecimiento del equipo técnico interno para el diseño y manejo de materiales y procedimientos sustentables enfocados a la construcción.

Para ello se establecen articulaciones con Red de Producción Social de Vivienda (regional sureste), también con el apoyo de Misereor

- **Fortalecimiento de Capacidades Locales**

Campo Institucional que desarrolla propuestas a diversas necesidades de formación y capacitación para fortalecer la autonomía e identidad de actores sociales organizados, la construcción de ciudadanía activa y corresponsable en la gestión de lo público; capacidades, principios y valores de funcionarios y servidores públicos; comprometidos con la inclusión social, el desarrollo local integral y sustentable y la democracia participativa.

Formación de sujetos sociales para la consolidación de redes y campos de actuación, de sujetos ciudadanos y públicos para la transformación sustancial de procesos, instancias y políticas públicas locales, fortalecer y capacitar equipos de gobierno local para construir procesos democráticos, participativos, eficaces y eficientes, éticos y transparentes. Dar respuesta a las necesidades de formación y capacitación, a la articulación y reorientación de prácticas educativas de formación social como elemento estratégico para la transformación social.

#### Objetivos generales

1. Fortalecer conocimientos y capacidades en organizaciones e instancias sociales, ciudadanas, políticas y públicas, generando liderazgos con autonomía, pensamiento crítico y capacidad de acción e incidencia que potencien la exigibilidad y conquista de derechos, la participación ciudadana activa, propositiva y corresponsable en la gestión de reformas y políticas públicas, la democratización de la gestión social y pública y la concreción de un desarrollo territorial integral y sustentable.
2. Actualizar, instalar y operar el Sistema de FCL (SFCL) como modelo pedagógico integrado que dé respuesta ágil y oportuna a las necesidades de formación y capacitación de diversos sujetos y procesos sociales, a través de distintas modalidades

- **Incidencia Social y Pública**

El derecho de la ciudadanía a intervenir en la solución de los problemas que le afectan es el punto de partida para este campo de acción.

La incidencia es una vía para influir en políticas públicas dirigidas a un cambio social concreto, mediante propuestas viables y sustentadas en el análisis, la información, la persuasión y la presión pertinente.

Para incidir requerimos de la acción política, fundamental para establecer la interlocución directa con instituciones de diversa índole a fin de lograr los cambios deseados. No es posible hacer política si no se tiene poder y, es necesario acumular poder político y social para ser actores políticos.

Copevi basa su estrategia en la promoción y consolidación de espacios de articulación y acción coordinada de procesos sociales y civiles así como de redes temáticas y regionales, nacionales e internacionales, que amplíen planteamientos y acciones sociales que aporten a la construcción de un nuevo paradigma de vida humana digna.

Objetivo general:

Fortalecer las vinculaciones y el poder de la sociedad civil, en particular de las organizaciones y movimientos populares y ciudadanos, de los organismos civiles y de los gobiernos locales para la incidencia social y pública.

Objetivos particulares:

Construir y posicionar agendas propias con los movimientos populares y ciudadanos desde el nivel local hasta el internacional que generen contrapeso en el actual contexto nacional

Profundizar y posicionar el desarrollo y gestión de nuevos conocimientos temáticos y sectoriales

Desarrollar acciones de debate e incidencia desde lo local hasta el internacional que posicionen a los actores sociales y temas estratégicos de nuestro quehacer

Democratizar la toma de decisiones de las acciones públicas

Programas y proyectos

### 1.- Observatorio Local de Inclusión Social del Distrito Federal (OLIS-DF)

Contiene datos estadísticos de las unidades territoriales con resultados de la percepción que los habitantes tienen sobre su vida y entorno. Aquí encontrará cuadros, mapas, gráficas y textos.

### 2.-Observatorio Local de Inclusión Social de Ecatepec (OLIS-Ecatepec)

Contiene datos estadísticos de las colonias. Aquí encontrará cuadros y mapas.

### 3.-Mapa de derechos humanos -Iztapalapa

Contiene datos estadísticos sobre el ejercicio de los derechos humanos de las personas que habitan en las unidades territoriales.

Articulaciones con Misereor; Programa de conversion para el desarrollo social DF; Programa de coinversion social-Indesol

#### • **Desarrollo y Fortalecimiento Institucional**

Se entiende el desarrollo y fortalecimiento institucional como un proceso dinámico, de cambios positivos en la vida y quehacer institucional. Las acciones deben sustentar, acompañar y retroalimentar el desarrollo de los procesos socio-técnicos y socio-políticos, de fortalecimiento de capacidades sociales e incidencia social y pública.

Promoción del cambio social, de los derechos ciudadanos, DESCAs, una vida humana digna, equitativa e incluyente. Por lo tanto, el desarrollo y fortalecimiento que busca es uno que permita jugar el rol de agentes de cambio social, que ayude a tener buenos directivos, recursos humanos calificados, mecanismos de gestión eficientes, y de toma de decisión más horizontal y eficaz; así como mejorar la capacidad de generar conocimientos colectivos, construir alianzas sólidas, estar más visibilizados, y de afectar procesos de decisión que generen cambios sociales positivos.

Objetivos

Consolidar la integración, el fortalecimiento y desarrollo institucional como un proceso colectivo y permanente de construcción, apropiación y retroalimentación de identidad, visión, proyecto, capacidades, metodología, acción, proyección y visibilidad institucional y social

## Programas

Sistema POEMA (planeación, operación, monitoreo, evaluación y control administrativo)

Gestión del Conocimiento: Sistematizar los aportes en cada campo y eje de intervención que permita retroalimentar y generar mayor eficiencia y eficacia en la práctica institucional, cualificar y consolidar nuestro aporte y posicionamiento estratégico y quehacer socio-técnico y de incidencia pública dentro de los procesos sociales democráticos de cambio.

Formación de Capacidades Institucionales: Fortalecer capacidades analíticas, pedagógicas, metodológicas, técnicas y políticas de los integrantes de Copevi; su formación y capacitación permanente para mejorar el desempeño de funciones, generar valores, actitudes y comportamiento, que generen identidad y cultura institucional a favor de procesos sociales de cambio.

Comunicación y visibilidad: Elaborar, socializar y difundir información y conocimientos sistematizados desde nuestras prácticas y Campos de acción, para fortalecer la acción de los actores sociales en sus propios espacios, en la esfera de lo público y gubernamental.

Gestión Institucional: Perfeccionar el sistema de gestión operativa, administrativa y financiera para eficientar la toma de decisiones, coordinación, comunicación interna, convivencia y apropiación institucional, que potencie los recursos institucionales y que permita un mayor fortalecimiento financiero y patrimonial.

- **Construcción de Equidad, Cultura Democrática y Derechos**

Se orienta hacia relaciones sociales basadas en la equidad, el respeto a la diferencia, el fortalecimiento de identidades y la autogestión en iniciativas sociales. Incorporar el discurso y práctica de los derechos humanos.

**Los ejes de intervención son: Identidad y autonomía social; Democracia participativa  
Ética y corresponsabilidad pública; Integralidad de los derechos.**

Objetivos Objetivo general: Favorecer la construcción de equidad social, de cultura democrática y del pleno reconocimiento y ejercicio de todos los derechos en nuestra sociedad, más específicamente en los procesos apoyados y en los espacios de actuación de Copevi.

Objetivos particulares: Enriquecer metodologías, aportes técnicos e instrumentos para incorporar una visión integral y coherente. Contribuir a la construcción de sujetos que promuevan cultura democrática, iniciativas con perspectiva de derechos y acciones afirmativas para la equidad social.

Programas:

Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

Su finalidad es orientar las políticas públicas del Distrito Federal bajo una perspectiva de derechos humanos.

Vinculaciones e Instituciones Cooperantes: Espacio de encuentro entre organizaciones sociales y civiles y las y los habitantes de la Ciudad de México; Programa de coinversión social-Indesol.

## Consideraciones de la misión, visión y objetivos del COPEVI

Después de conocer un poco más de cerca al COPEVI, es necesario realizar algunas puntualizaciones:

- COPEVI busca integrarse en redes, y también reproducirlas, de manera que se apegue al enfoque de OSC de trabajo en redes
- Tanto la visión como la misión del COPEVI resultan muy ambiciosos y abiertos. Evocar los conceptos abstractos de democracia, justicia o vida digna, es susceptible de diversas interpretaciones.
- COPEVI busca aportar a construir espacios con respeto a los derechos –humanos, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales-
- COPEVI manifiesta que trabaja con actores políticos, gobiernos locales e instituciones sociales y públicas democráticas, participativas, eficientes y transparentes para que se implementen políticas públicas justas, equitativas, redistributivas y universales. Lo anterior plantea un reto, ya que una política participativa no necesariamente resulta eficiente, o una política eficiente no necesariamente es justa. De modo que resultaría útil priorizar conceptos y líneas de acción.
- COPEVI busca contribuir mediante el impulso y fortaleciendo procesos y prácticas sociales y públicas, para lo cual define campos de acción con objetivos más específicos.
- Los campos de acción que servirán de referencia para este trabajo son:

### **Fortalecimiento de Capacidades Locales;**

- ✓ Campo Institucional que desarrolla propuestas a diversas necesidades de formación y capacitación para **fortalecer la autonomía e identidad de actores sociales organizados, la construcción de ciudadanía activa y corresponsable en la gestión de lo público.**

- ✓ Formación de sujetos sociales para la consolidación de redes y campos de actuación, de sujetos ciudadanos y públicos para la transformación sustancial de procesos, instancias y políticas públicas locales, **fortalecer y capacitar equipos de gobierno local** para construir procesos democráticos, participativos, eficaces y eficientes, éticos y transparentes.

#### **Incidencia Social y Pública y;**

- ✓ El derecho de la ciudadanía a intervenir en la solución de los problemas que le afectan.
- ✓ Para incidir requerimos de la acción política, fundamental para establecer la interlocución directa con instituciones de diversa índole a fin de lograr los cambios deseados. **No es posible hacer política si no se tiene poder y, es necesario acumular poder político y social para ser actores políticos.**
- ✓ Copevi basa su estrategia en la **promoción y consolidación de espacios de articulación y acción coordinada** de procesos sociales y civiles así como de redes temáticas y regionales, nacionales e internacionales, que amplíen planteamientos y acciones sociales
- ✓ **Construir y posicionar agendas propias** con los movimientos populares y ciudadanos desde el nivel local hasta el internacional que generen contrapeso en el actual contexto nacional.
- ✓ **Profundizar y posicionar el desarrollo y gestión de nuevos conocimientos** temáticos y sectoriales
- ✓ Democratizar la toma de decisiones de las acciones públicas

#### **Desarrollo y Fortalecimiento Institucional.**

- ✓ Gestión del Conocimiento: Sistematizar los aportes en cada campo y eje de intervención que permita retroalimentar y generar mayor eficiencia y eficacia en la práctica institucional, cualificar y **consolidar los aportes y posicionamiento estratégico y quehacer socio-técnico y de incidencia pública dentro de los procesos sociales democráticos de cambio.**
- ✓ Comunicación y visibilidad: Elaborar, socializar y difundir información y conocimientos sistematizados desde nuestras prácticas y Campos de acción, para **fortalecer la acción de los actores sociales en sus propios espacios, en la esfera de lo público y gubernamental.**

De acuerdo a lo anterior, presento algunas preguntas que servirán de guía para hacer consideraciones a cerca de la participación del COPEVI en el Presupuesto Participativo:

- ✓ ¿El impulso de mecanismos participativos siempre es eficiente? ¿Qué tiene prioridad? ¿Cuál de los dos objetivos resulta más justo?
- ✓ ¿Fortalecer la autonomía e identidad de actores sociales organizados, tiene prioridad (por orden de mención) sobre la construcción de ciudadanía activa y corresponsable en la gestión de lo público? ¿Qué sucede si dichos objetivos se contraponen?
- ✓ En lo referente a la participación mediante el presupuesto participativo el COPEVI ¿Capacita a los gobiernos locales?
- ✓ La afirmación: No es posible hacer política si no se tiene poder y, es necesario acumular poder político y social para ser actores políticos ¿Es susceptible de omisión con tal de posicionar un problema en la agenda e instrumentar los mecanismos para atenderla?
- ✓ En la participación mediante presupuestos participativos ¿En que medida el COPEVI Construye y posiciona agendas propias?
- ✓ ¿En qué medida el COPEVI profundiza y posiciona el desarrollo y gestión de nuevos conocimientos?

- ✓ En su participación mediante presupuestos participativos ¿El COPEVI es eficaz en elaborar, socializar y difundir información y conocimientos sistematizados desde sus prácticas y Campos de acción?

Para abordar estas cuestiones en lo que refiere a la participación del COPEVI mediante el presupuesto Participativo, primero resulta necesario conocer la estructuración y el desarrollo de este mecanismo.

### **CAPITULO III Del Presupuesto Participativo y los gobiernos locales.**

#### **El contexto Regional del Presupuesto Participativo.**

La historia del desarrollo económico y social de América Latina está dominada por la búsqueda de nuevos paradigmas que ofrezcan, a los gobiernos, distintas alternativas para las políticas que tienen que adoptar. (BID, 2006).

Los factores que se añaden al nuevo panorama son la intensidad del cambio tecnológico, la irrupción de nuevos competidores, la red de acuerdos comerciales y los nuevos vínculos entre el comercio, la inversión, la innovación y las nuevas formas de organización empresarial y productiva; mismas que constituyen diferencias relevantes respecto del ciclo globalizador de fines del siglo XIX, lo que plantea un nuevo panorama y un elevado nivel de complejidad.

A este respecto, desde los inicios de la década de los ochenta, la mayoría de los países de América Latina emprendió procesos de descentralización, principalmente por motivos políticos, que responden a presiones locales e internacionales, para pasar de Estados centralizados y en algunos casos autoritarios, hacia Estados más democráticos.

América Latina se las ha tenido que ver con distintos y sucesivos paradigmas, desde el desarrollo autárquico de la posguerra, dirigido por el Estado, hasta la disciplina macroeconómica y la liberalización del comercio exterior que proponía el Consenso de Washington en los años noventa. Como ocurre con otros paradigmas, la región ha perdido entusiasmo por el Consenso de Washington y se encuentra ahora en búsqueda de un nuevo paradigma que ofrezca mejores resultados económicos, más estabilidad y mayor equidad. (BID, 2006)

Para lograr cambios, resulta necesaria la participación local y el impulso de los sectores productivos para encontrar nichos de oportunidad; por ello es necesario acercarse a los procesos de desarrollo local bajo el contexto de las descentralizaciones dentro de la región. (CEPAL; 2007)

El Presupuesto Participativo es capaz de integrar la ampliación de la soberanía popular como parte de la discusión en el tema de la justicia. Ésta combinación, expone problemas

para la teoría hegemónica de la democracia pues ella trabaja con una visión estrecha e individualista del problema de la representación de intereses, que es utilizada para justificar la reducción de la soberanía. El Presupuesto Participativo innova como teoría democrática; establece límites al particularismo, límites que no están ni en la versión representativa ni en la versión participativa de la teoría democrática; también muestra que la solución weberiana al aumento del nivel de participación, que es el aumento del control de los individuos por la burocracia, no constituye la única solución posible al problema. La forma en que el Presupuesto Participativo conecta participación e institucionalización, torna actual el papel de las formas ampliadas de participación y compensa el aumento del poder por parte del personal administrativo. (Alvitzer, 2004)

El Presupuesto Participativo representa parte de la transición de gobiernos autoritarios a gobiernos más democráticos y sobre todo a formas, más directas de participación ciudadana en el ámbito de lo público, por lo que permite observar elementos del proceso social, político y administrativo, en el marco de la transformación de las relaciones gobierno – sociedad.

Es necesario precisar qué la implementación de Presupuesto Participativo en diversos países, de América Latina y Europa, es secuela de un modelo que se asocia con la experiencia de Porto Alegre, Brasil, la cual se considera paradigmática y con un marcado énfasis en los procesos deliberativos<sup>4</sup> y la injerencia de la ciudadanía en las decisiones locales, sin embargo:

“El PP-PoA (Presupuesto Participativo de Porto Alegre) no es una forma inédita de democratización del poder local en Brasil ya que otras gestiones participativas fueron desarrolladas, especialmente en las décadas 1970/1980. Mientras tanto, debido a la calidad, a la continuidad administrativa y a la legitimidad alcanzada, la experiencia del PP está revestida de un potente “efecto demostración” que sirve de inspiración para la “réplica” de métodos análogos de gestión en cerca de 70 ciudades brasileñas y

---

<sup>4</sup> La dinámica de la deliberación del Consejo de Presupuesto Participativo, expresa un proceso de negociación y mediación que ocurre en un espacio único, donde el ejecutivo no puede imponer de forma unilateral su visión del consejo y el consejo necesita reconocer la legitimidad de la representación electoral de la administración municipal. (Fedozzi, 2010)

también en otros países.” (Fedozzi, 2000:23).

Después de esta acotación, resulta pertinente un acercamiento a la experiencia paradigmática de Porto Alegre, la cual es tomada como referente para la estructuración del Presupuesto Participativo.

### **El modelo. La experiencia de Porto Alegre.**

En la historia de Brasil se encuentra una larga tradición de política autoritaria, con un modelo de dominación oligárquico y patrimonialista en el cual se documenta un predominio total del Estado sobre la sociedad civil.

Al igual que otros países de Latino América, Brasil presenta grandes brechas de desigualdad social. A este respecto, las preocupaciones surgidas en los debates que condujeron a la Constitución de 1988, pusieron acento en los derechos de la ciudadanía, en la descentralización política y en el refuerzo del poder Local.

Porto Alegre es una ciudad de vastas tradiciones democráticas, una sociedad civil fuerte y organizada. En este contexto, la dictadura militar se encontró con una fuerte resistencia en Rio Grande do Sul, sobre todo en Porto Alegre. La oposición fue dirigida por intelectuales, sindicatos y por el único partido de oposición legalizado, Movimiento Democrático Brasileño, en cuyo seno se encontraban organizaciones clandestinas. Estas organizaciones se ocupaban de exigencias específicas, principalmente la lucha por las líneas de autobuses, luchas por las cloacas o pavimentación de las calles, lucha por la vivienda y ambulatorios médicos. (Santos, 2003)

El proceso de creación del presupuesto participativo como instancia de deliberación sobre el presupuesto, está ligado a la acción de múltiples actores y la sobre posición de dos elementos. Primero, la existencia de nuevos elementos culturales en las comunidades locales, hecho ligado al desarrollo de un fuerte movimiento comunitario, en la ciudad de Porto Alegre, pionero en identificar contienda en la cuestión presupuestal. En segundo lugar, se encuentra la capacidad de la sociedad civil brasileña de recuperar la idea de ciudadanía e incorporarla en la Constitución a través de la participación de asociaciones y

actores comunitarios en las decisiones sobre cuestiones locales y la incidencia el proceso de innovación institucional. (Avritzer, 2004)

En 1988, el Partido del Trabajo, logró la elección de sus representantes para los mandatos subsecuentes. El Presupuesto Participativo, promovido por la alcaldía de Porto Alegre, se presentó como una forma de gobierno público que intentó romper con la tradición autoritaria y patrimonialista de las políticas públicas, recurriendo a la participación de la población en diferentes fases de la preparación e implementación presupuestaria, con un énfasis especial en la definición de prioridades para la distribución de los recursos de inversión. (Santos, 2003: 26-27)

El presupuesto Participativo y su marco institucional, se ejercen principalmente en el ámbito del ejecutivo local; sin embargo no se reconoce formalmente desde un punto de vista jurídico. Cuando las organizaciones comienzan a interactuar, se encuentran con las carencias del marco normativo, por lo que se genera incertidumbre y ambigüedad.

Este proceso denominado Presupuesto Participativo, se construye con una estructura y un proceso de participación comunitarios que se sostiene en tres grandes principios y en un conjunto de instituciones que funcionan como mecanismos o canales de participación popular regular, permanente, y sustentada en el proceso de toma de decisiones del gobierno municipal.

---

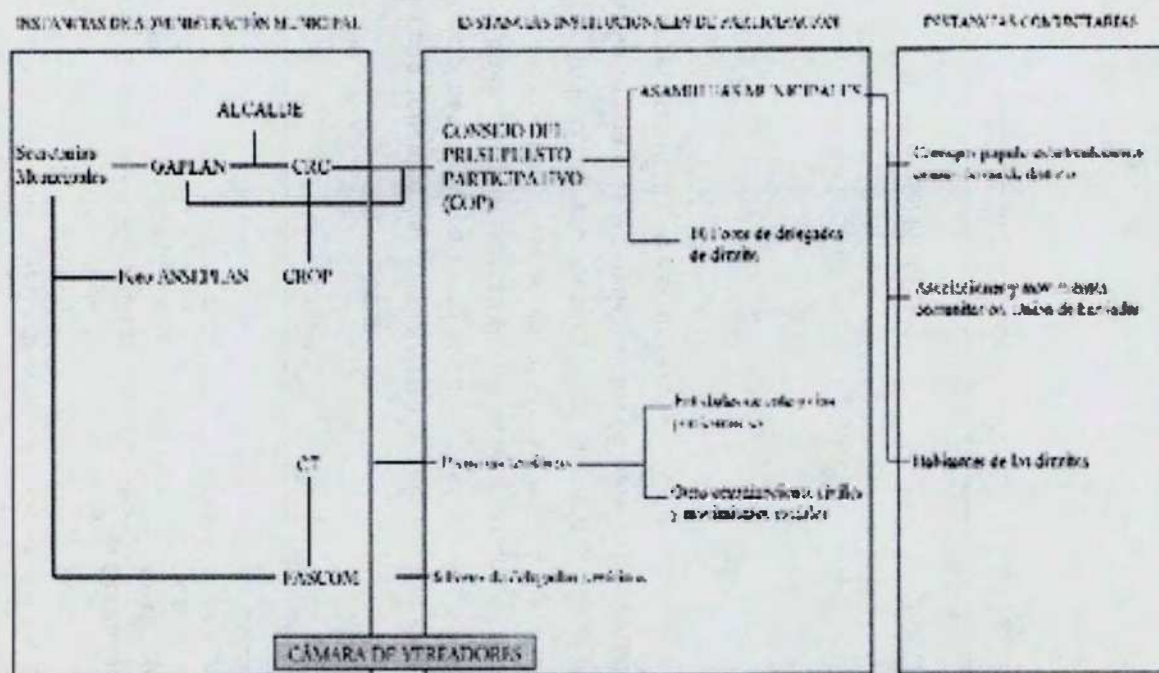
### **Tres principios del Presupuesto Participativo**

- 1) Todos los ciudadanos tienen derecho a participar, pues las organizaciones comunitarias no detentan a este respecto, formalmente por lo menos, un estatuto o prerrogativa especiales.
- 2) La participación está dirigida por una combinación de reglas de democracia directa y democracia representativa, y se realiza a través de instituciones de funcionamiento regular cuyo estatuto interno está determinado por los participantes.
- 3) Los recursos de inversión se distribuyen de acuerdo con un método basado en una combinación de “criterios generales” – criterios sustantivos, establecidos por las instituciones participativas con el objeto de definir prioridades- y de “criterios técnicos” – criterios de viabilidad técnica

o económica, definidos por el ejecutivo, y normas jurídicas federales, estatales o de la propia ciudad, cuya implementación corresponde al ejecutivo.

Cuadro elaborado a partir de: Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo. (De Sousa, 2003)

#### ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE



Fuente: Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo. (Santos, 2003)<sup>5</sup>

En su acepción más amplia, la expresión “Presupuesto Participativo” engloba políticas divergentes que involucran a ciudadanos comunes en la toma de decisiones presupuestarias. Presupuesto Participativo puede ser definido como el conjunto de mecanismos regulares que directamente involucran a los ciudadanos en las decisiones sobre asignación de los recursos públicos y en el control de gastos a nivel de gobierno local. Existen por lo menos tres enfoques diferentes del Presupuesto Participativo (Reames, 2008):

<sup>5</sup> Gabinete de Planeamiento (GAFLAN); Coordinadora de Relaciones de Comunidades (CRC); Foro de Asesorías de Planeamiento (ASSEPLAS), Foro de las Asesorías Comunitarias (FASCOM); Coordinadores de Distrito del Presupuesto Participativo (CROP); Coordinadores temáticos (CTC).

- También es posible identificar una estructura que proporciona orden en el proceso mediante el cual se lleva a cabo el Presupuesto Participativo.

Fuente: Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo. (Santos, 2003)

Es oportuno destacar que después de experiencias fallidas y de la idealización de los consejos populares, fue necesario tomar en cuenta las tradiciones organizativas – de

participación de los ciudadanos- contactando a líderes de las asociaciones de vecinos; de manera que las regiones se formaron allí donde había movimientos social organizado (Harnecker,1999)

Las formas de organización que se observan en el proceso de Presupuesto Participativo, requieren de un espacio propicio para articularse y construir capacidades que les permitan relacionarse e incidir en las decisiones públicas.

### **Presupuesto Participativo y Gobierno Local**

La participación y la conformación de movimientos sociales, tiene una fuerte vinculación con las condiciones del contexto local. La búsqueda de procesos de innovación democrática, como el Presupuesto Participativo, se ha desarrolla principalmente en el ámbito local, destacando a los municipios o delegaciones como los niveles de gobierno que presentan características adecuadas para el desarrollo y consolidación de procesos participativos.

Así, el gobierno Local es el nivel el de gobierno cuya proximidad con la población se da de manera más cercana. Además, “Los gobiernos locales, particularmente de las grandes ciudades, se encuentran hoy entre las exigencias de la globalidad y las demandas de la ciudadanía. (Ziccardi, 1997: 92)

### **De las Organizaciones No gubernamentales en Brasil.**

Las Organizaciones No Gubernamentales “ONG” adquirieron, a lo largo de la década de los noventa, gran importancia en el escenario brasileño. No hay datos precisos pero se estima que en 1993 existían casi 3, 000 entidades. La dificultad de medir el número preciso de organizaciones no sólo se debe a la falta de datos e instrumentos confiables de medición, sino también al debate sobre lo que forma o no parte de las ONG. De este modo, en el contexto brasileño, la prensa y la academia se volcaron hacia la definición de lo que serían las ONG y cuáles serían sus principales objetivos y atribuciones. El término “ONG” fue acuñado por la ONU en 1946; en Brasil, inicialmente, el término fue usado sólo para definir a las organizaciones internacionales que financiaban proyectos de organizaciones brasileñas. En los años ochenta, parte de los centros de asesoramiento relacionados a movimientos sociales adoptaron para sí esta sigla. Estos centros fundarían, en 1991, la

Siguiendo a Texeira (2002), luego del restablecimiento de la democracia, en Brasil, se dio un proceso de consolidación de espacios de diálogo entre el Estado y la Sociedad Civil; se crearon consejos gestores de políticas públicas en los diferentes niveles de gobierno y también Presupuestos Participativos en algunas ciudades. Estos espacios, a pesar de diversos problemas y dificultades, representan conquistas de los movimientos sociales brasileños que luchaban para que sus demandas fueran incorporadas de algún modo en las políticas gubernamentales. El proceso de apertura de vías de diálogo, de la sociedad Civil con el Estado, fue acompañado por un proceso de ajuste estructural que preveía transferir responsabilidades del Estado hacia la sociedad, lo cual implicaba insertar las ONG en el proyecto de colaboración en políticas compensatorias. Las ONG pasaron a ser vistas como más ágiles y eficaces, así como capaces de dar legitimidad a las políticas gubernamentales, lo cual llevo a polémicas afirmaciones tales como que las organizaciones eran neo gubernamentales, es decir, que formaban parte del gobierno. Lo que resulta en un sector de las organizaciones que por considerar su actuación más enfocada hacia la movilización social y temer transformarse en un “brazo del Estado” se rehusaron a establecer relaciones con el Estado; mientras tanto la mayoría de las organizaciones sí establecieron algún tipo de relación con el Estado. Otra dificultad se encontró en conciliar la capacidad técnica con la faceta de Movilización social. A partir de estas formas distintas de percibir la realidad, las ONG comienzan a actuar de manera diferenciada.

En lo que refiere a las ONG en Brasil, tendré que detenerme aquí, pues mi única intención en este apartado es la de ofrecer elementos esenciales para valorar la experiencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México, ya que el objeto de esta investigación da prioridad a la experiencia y el contexto de la participación de un actor de la Sociedad Civil en México.

#### **Capítulo IV. La participación del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento en Presupuestos Participativos de México.**

Los siguientes apartados tienen la finalidad de mostrar la experiencia de un actor de la sociedad civil organizada, el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (COPEVI), en el diseño y la implementación de distintas experiencias de Presupuesto Participativo en gobiernos locales de México.

Presentaré, a manera de antecedente, las experiencias del COPEVI en los Presupuestos Participativos del estado de Jalisco, el Distrito Federal y Estado de México.

### **La experiencia de Cuquío, Jalisco.**

El caso de Cuquío se presenta como la primera experiencia documentada, en México, de participación de la ciudadanía en la aplicación del presupuesto municipal y que no sigue necesariamente la figura de Presupuesto Participativo.

La experiencia que se llevó a cabo en el municipio de Cuquío, Jalisco, tiene importancia en tanto que resulta un caso paradigmático donde “los campesinos se unieron de modo natural al tener conciencia de su condición injusta; las autoridades perdieron fuerza de modo casi inevitable y el movimiento surgido de las bases, cada vez más se consolidó como un espacio de representación de intereses y de distribución de beneficios.” (Barreto 2005:121).

Este proceso fue desarrollado con el aporte institucional de tres organismos civiles: Apoyo a procesos municipales del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, A.C. (COPEVI); Acción Ciudadana para la Educación, la Democracia y el Desarrollo, A.C. (ACCEDDE); y del Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, A.C. (IMDEC).

Colaboración que se gestó durante el primer semestre de 1995, mediante el auspicio de la Red de Poder Local del Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL) y con el apoyo solidario de Novib y Misereor.

La conformación del actor principal en Cuquío, la Organización Campesina Independiente de Jalisco (OCIJ), la cual surge en 1986, se articula con el trabajo de las comunidades eclesiales de base, la presencia del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente a través de la Centro de Coordinación y Promoción Agropecuaria. Ante la falta

de respuesta de las autoridades, los campesinos tomaron la presidencia municipal. Este hecho es destacado por los miembros de la OCIJ, como el punto de partida de la capacidad de incidir en las decisiones locales, ya que ese mismo día en reunión de Cabildo, se aprobó el presupuesto para la construcción de los bordos y caminos. (Santamaria, 2005)

En 1992 una alianza electoral, por medio del Partido de la Revolución Democrática (PRD)<sup>6</sup>, toma posesión del Ayuntamiento de Cuquío, como parte de la demanda de cambios políticos. Su propuesta de gobierno contemplaba como objetivos la transparencia en el manejo de los recursos públicos y su distribución; también el establecimiento de una relación diferente con los ciudadanos. En esta primera fase los principales elementos fueron:

---

#### **Principales elementos de la propuesta de gobierno**

**La participación organizada**

**Pasar de la consulta a la toma de decisiones por nivel**

**Construcción de instancias de representación reconocidas y electas en forma democrática y directa**

**Incorporación de la planeación comunitaria**

**Zonificación del municipio**

**Determinación de responsabilidades, mecanismos y procedimientos claros para canalizar demandas.**

**Inversión de recursos públicos para la concreción de la tarea**

**Capacitación y Construcción de un órgano técnico para atender con cierta metodología las necesidades, y a la vez, ir implementando el proceso de planeación del desarrollo. (Caruso, 2004:13)**

---

<sup>6</sup> El Partido de la Revolución Democrática, refrendó su triunfo en el municipio por tres períodos más, hasta las elecciones de 2003

La historia de los procesos organizativos de Cuquío muestra la importancia de la capacitación de los ciudadanos para definir y realizar sus estrategias de desarrollo. La primera época de la OCIJ<sup>7</sup> otorgó mayor espacio dentro de su estrategia de acción a la concientización de las personas y grupos respecto a sus problemas y derechos, pero no generó una acción directamente encaminada a enfrentarlos y superarlos mediante las capacidades y el esfuerzo propio, sino un tipo de acción que podemos considerar como indirecta, porque buscaba presionar a las diferentes autoridades para que los problemas fueran solucionados. (González, 2002)<sup>8</sup>.

| Recursos Transformados en Capacidades                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Capacidades Efectivas                                                                                                                                                                                                                                    | Capacidades Incidentales                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Alianzas con organizaciones especializadas en política y economía.</b><br><b>Líderes sociales</b><br><b>Cohesión social de los miembros</b><br><b>Alianzas con grupos de poder</b><br><b>Construcción de un discurso inclusivo sobre “lo injusto”</b> | Movilización política campesina<br>Seminarios técnicos e informativos (impartido por miembros de CAMPO y/o ACCEDDE).<br>Reuniones concertadas con autoridades locales y estatales.<br>Diagnósticos alternativos de la situación económica campesina<br>Formulación de demandas concretas (caminos, servicios de salud, regularización de las tierras.<br>Diseño de proyectos alternativos.<br>Participación electoral. (Santamarina, 2005) |

En 1993, se crea el Consejo Democrático Municipal de Cuquío, CODEMUC, con la principal atribución enfocada a: influir en la definición de prioridades en los programas y

<sup>7</sup> Si bien la OCIJ es la organización social “medular”, su enfoque de empresa social la fue distanciando del conjunto de la sociedad, siendo sustituida en esta función por el CODEMUC. (Alpizar, 2004)

<sup>8</sup> Citado en (Alpizar, 2004)

proyectos del gobierno municipal; regular la acción del gobierno a través de propuestas que beneficiaran a la mayoría de la población; conocer, recomendar y evaluar lo concerniente a dichos programas y proyectos; participar en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal; promover la participación, organización y conciencia ciudadana en los habitantes del municipio.

---

**El Consejo Democrático Municipal de Cuquío, (CODEMUC) cuenta con una estructura apoyada en:**

- Realización periódica de asambleas comunitarias de base,
- Concentración en Consejos Zonales.
- Votación directa, secreta y universal los tres Consejeros titulares y suplentes que se integraron para la elección de Consejos Zonales (10).

---

#### **Funcionamiento del CODEMUC**

Las Asambleas de los Concejales, se realizan mensualmente por vereda y zona, o por barrio y zona, con lo cual se asegura un flujo permanente de comunicación ciudadana entre sí y con el gobierno municipal y los concejales.)

En las Asambleas de los Consejos Zonales se hace un análisis de las necesidades de la zona en su conjunto, procurando descubrir de entre las necesidades más apremiantes de las comunidades, aquéllas que tienen una prioridad zonal por su urgencia, por su rezago o potencial multiplicador.

Las Asambleas del CODEMUC se realizan cada dos meses en la cabecera municipal y participan los 60 elegidos. Discuten los acuerdos zonales y se adoptan políticas de solución a la problemática municipal en su conjunto así como los planteamientos a llevar ante el Ayuntamiento.

Para garantizar el funcionamiento, organización y representación permanente del CODEMUC, se elige un Comité Permanente formado por un coordinador y tres secretarios. Cada secretario representa a su vez una inter zona, la cual queda conformada por tres o cuatro zonas colindantes y más o menos afines dentro del territorio municipal". (Caruso, 2004)

En el primer periodo de gobierno municipal de oposición en Cuquío (1992-1995) fue difícil establecer esa cultura de planeación por una falta de experiencia del equipo asesor para establecer los mecanismos de seguimiento a la planeación. (Gonzalez, 2002)

Dado que los cambios estructurales son lentos, son los aspectos coyunturales los que permiten explicar la capacidad de incidencia de la OCIJ en la toma de decisiones. Esta toma de decisiones está plenamente identificada con el acceso al poder gubernamental, por tal motivo la estrategia a seguir por parte de la OCIJ era acceder al lugar donde real y efectivamente puede tomar decisiones de política: el gobierno Municipal. En este sentido, para tomar decisiones sobre las políticas se deberá acceder primero a las estructuras de poder, dada sus atribuciones legales e institucionales. (Santamarina, 2005)

Los principales procesos sociales que posibilitaron un cambio de gobierno en Cuquío fueron:

- La presencia de un equipo sacerdotal con una práctica pastoral sustentada en la Teología de la Liberación, que impulsó la constitución de grupos de reflexión y CEBs, a inicios de los 80's.
- La presencia comprometida de promotores externos, CECOPA, del ITESO y CAMPO, como catalizadores para la constitución, desde las CEB's, de una organización campesina de nivel municipal, la OCIJ (Organización Campesina Independiente de Jalisco).
- La consolidación de la OCIJ, que representa el esfuerzo colectivo por encontrar estrategias integrales de apropiación y desarrollo de sus procesos productivos.
- La lucha política en el ámbito municipal, desde la OCIJ, a partir de 1988, con un 34% de votación en su primera incursión electoral.
- La alianza electoral de la OCIJ y el PRD con los sectores inconformes del PRI, durante el proceso electoral de 1992, que llevó al triunfo a un equipo de gobierno integrado por miembros del PRD y por ciudadanos que no estaban ligados a ningún partido. COPEVI (1997)

Hasta aquí he presentado elementos que buscan dar referencia de la conformación de procesos participativos que, en Cuquío, abrieron espacio a la participación de la Sociedad

Civil y que además dan cuenta de los primeros pasos del COPEVI en el campo de la aplicación del presupuesto municipal y la incidencia de participación sociedad civil en la toma de decisiones locales.

### **El presupuesto Participativo En el Distrito Federal**

El presupuesto participativo se puede contextualizar como parte de los procesos que tuvieron lugar, en la Ciudad de México, entre 1997 y el año 2000. Sin embargo, no es sino hasta la gestión 2000-2006 que el Presupuesto Participativo se lleva a la práctica en cuatro delegaciones. Dichas delegaciones eran administradas por autoridades emanadas del Partido Acción Nacional (Benito Juárez y Miguel Hidalgo)<sup>9</sup> y el Partido de la Revolución Democrática (Cuauhtémoc y Tlalpan). En estas experiencias se identifica un aporte del proceso de planeación participativa sobre el rumbo de la ciudad en correspondencia con la estrategia de las relaciones gobierno-sociedad, mediante un instrumento metodológico de mediación, concertación y legitimación entre el gobierno local y la ciudadanía. (Luevano, 2010)

A continuación presento una breve reconstrucción de las experiencias delegacionales de Presupuesto Participativo que integran la participación del COPEVI.

Cabe aclarar que la información referente a las experiencias de presupuesto participativo en las delegaciones del Distrito Federal, la he obtenido por medio de entrevistas o con documentos publicados por COPEVI.

### **La experiencia de Presupuesto Participativo en Cuahutemoc.**

El equipo de COPEVI ha participado activamente en la puesta en práctica de diversos

---

<sup>9</sup> Estas dos experiencias no cuentan con la participación del COPEVI, por este motivo prescindo de su revisión, ya que no representa un aporte sustancial a los objetivos de este trabajo.

presupuestos participativos, incluido el que tuvo lugar en la delegación Cuahutemoc. En el caso de dicha delegación, el equipo de gobierno se planteó los siguientes objetivos:

- Consolidar procesos democráticos, con la mayor participación y control de la sociedad sobre los asuntos públicos.
- Mayor eficacia y eficiencia administrativa, con transparencia y rendición de cuentas.
- Fortalecer el poder de la ciudadanía y la sociedad civil autónoma organizada.
- Construir una nueva relación y cultura política dando fin a las políticas clientelares, paternalistas y autoritarias.
- Orientar Corresponsable y solidariamente los recursos públicos a la resolución de los problemas de fondo.
- Articular la solución de las necesidades ciudadanas a nivel de unidad territorial con una visión de futuro del desarrollo integral de la Delegación y de la ciudad.

Para el cumplimiento de dichos objetivos se encontraron las siguientes dificultades:

- Marco jurídico limitado de las delegaciones.
- Marco normativo sujeto a la centralización del gobierno del Distrito Federal.
- Los órganos de aprobación de recursos son del nivel central de la ciudad.

Lo anterior, refiere a dificultades en la actuación del gobierno delegacional y su relación con los distintos órganos de gobierno. No obstante también se señalan aspectos que tiene que ver con la relación del gobierno delegacional y la Sociedad Civil:

- “Falta” de cultura<sup>10</sup> de los funcionarios públicos para ceder espacios de poder.

---

<sup>10</sup> Dado que ésta información la he obtenido del discurso que emana del actor de la Sociedad Civil Organizada, es oportuno señalar que al evocar a la “Falta de cultura”, se puede notar la percepción, de dicho actor, hacia la relación que establece con el aparato de gobierno delegacional. Por su parte, el aparato gubernamental también entra en tensión cuando se enfrenta a cambios en su rutina, lo cual podría apelar a una “falta de cultura” por parte de las Organizaciones de la Sociedad Civil, en su rol de actor participe en la toma de decisiones e implementación de procesos.

- “Falta” de cultura ciudadana de una real participación.

A pesar del conocimiento de las problemáticas antes mencionadas, se decide implementar el mecanismo con la intención de disminuir la conflictividad entre autoridades delegacionales y la sociedad; ganar “confianza” y “respaldo” de la gente. COPEVI (2010). Este ejercicio de Presupuesto Participativo se llevo a cabo mediante cinco etapas o fases, mismas que fueron diseñadas, preparadas y realizadas en coordinación con el COPEVI<sup>11</sup>. Las etapas fueron las siguientes:

- Consulta ciudadana
- Caravana de política Social
- Asambleas territoriales
- Proyección del Presupuesto
- Programación y aplicación del presupuesto

Para este ejercicio se toma en cuenta la división territorial, de la delegación, en 43 unidades territoriales y 54 colonias y barrios.

Se realizaron encuestas a los vecinos para priorizar necesidades con base en el siguiente esquema:

- Lo que piensa la gente de su comunidad.
- Cuáles son las 5 acciones más importantes para su unidad territorial.
- Cuáles son las 3 prioridades de atención en su subdelegación.
- Cuáles son las 3 prioridades de atención a nivel delegacional.
- Cuáles son las 3 prioridades de atención en la ciudad.
- Comentarios y sugerencias para un buen ejercicio del presupuesto delegacional.

Los cinco problemas del ámbito de la responsabilidad de la Delegación que resultaron prioritarios como resultados de la encuesta fueron:

---

<sup>11</sup> El COPEVI participó en calidad de equipo asesor.

- Seguridad Pública
- Educación
- Indigentes
- Comercio Ambulante
- Rescate de Unidades Habitacionales

Después se procedió a realizar de dos foros para los ciudadanos, uno en agosto y otro en septiembre. Espacios para debatir los problemas y buscar soluciones con apoyo de autoridades y especialistas.

Una vez recabada la información necesaria se dio un espacio de debate, del presupuesto, en cada colonia, barrio y unidad habitacional. Mediante reuniones y asambleas se discutía, con los grupos de cada comunidad, cuanto y en que se gastaría el dinero del presupuesto.

Para el ejercicio fiscal de 2002, en las 43 unidades territoriales, se destinaron un aproximado de 350 millones de pesos distribuidos en los cinco rubros que fueron priorizados.

Los criterios de asignación se basaron en tres criterios:

- Grado de marginalidad
- Número total de habitantes por colonia
- Grado de conflictividad.

Para el año siguiente el gobierno delegacional suspendió el programa de presupuesto participativo y lo sustituyó por el de “agendas barriales”; programa para el cual se tomó un planteamiento metodológico propuesto por COPEVI.

### **Balance de experiencias en el Distrito Federal.**

Es importante tener claras las condiciones básicas necesarias para identificar elementos fundamentales para el ejercicio de un Presupuesto Participativo.

Para enfrentar los límites que se expresan en el desarrollo las experiencias de Presupuesto Participativo en el Distrito Federal, el COPEVI (2010) destaca los siguientes retos:

Condiciones necesarias para su buen desarrollo:

- La participación del ciudadano debe estar garantizada, sin necesidad de pertenecer a ninguna organización que lo represente.
- El procedimiento de Presupuesto Participativo debe ser lo suficientemente flexible para permitir la autorregulación por los participantes del mismo, adoptándolo a sus particularidades.
- Los objetivos del proceso de participación deben ser amplios en cuanto a sus temas, abarcando desde el gasto público hasta su financiamiento con recursos normales o por vía de deuda pública.
- El Presupuesto Participativo, en principio, no es vinculante para el poder ejecutivo, por lo que podría generarse una ley que lo implemente, estableciendo esta obligatoriedad, definiendo el tipo de participación, el monto de presupuesto sometido a consulta y la forma de toma de decisión.
- El presupuesto participativo, como cualquier ámbito de participación debe ser creado y sostenido en los años siguientes para que la participación tienda a incrementarse.
- Debe existir un importante esfuerzo de difusión y capacitación a los ciudadanos de los mecanismos y posibilidades de participación en este ámbito.
- El sistema de registro contable debe ser claro y debe identificar al responsable de cada gasto efectuado o comprometido.
- El acceso del ciudadano a la información debe realizarse sin ninguna restricción.
- La información debe estar compilada en forma que se pueda relacionar con los sistemas presupuestarios y contables.

- La información técnica de las obras propuestas en el presupuesto debe estar disponible con la suficiente anticipación para la consulta de los participantes en el proceso.

Hasta aquí y de acuerdo a la experiencia de COPEVI, las anteriores son los principales elementos que se consideran importantes para realizar un balance útil a futuros diseños y procesos de implementación de Presupuestos Participativos.

### **Experiencia en Ecatepec de Morelos, México.**

La reconstrucción de la experiencia que se llevó a cabo en el municipio de Ecatepec de Morelos la he llevado a cabo gracias a la consulta de diversas fuentes electrónicas, y sobre todo, a las aportaciones del Gabriel Ramírez, integrante del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, A.C. (COPEVI).

Según los datos del INEGI (2010), el municipio de Ecatepec de Morelos, cuenta con una población de 1,656,107, de la cual, el 60% tiene ingresos de 1 a 3 salarios mínimos.

Hasta 2006 el municipio de Ecatepec de Morelos había sido administrado por gobiernos emanados del Partido Revolucionario Institucional (PRI), no obstante, para la administración 2007- 2009 resultó electo el candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD), José Luis Gutiérrez Cureño, quien incluyó, durante su administración, la implementación del Presupuesto Participativo, la cual presento como experiencia central para construir un gobierno democrático.

En lo respectivo al Presupuesto Participativo

La relación que se establece entre COPEVI y el gobierno municipal, se da por medio de una invitación de colaboración proveniente del ejecutivo local.

Cuando se comenzó a prever lo correspondiente al momento del el diseño, se identificó que los recursos que se podían aplicar para el programa se obtenían de las contribuciones del impuesto predial, del cual la recaudación en 2008, no rebasaba los \$30, 000, 000.00,

motivo por el cual, el alcalde decidió sumar otra partida del presupuesto municipal para alcanzar una cifra de \$218, 000, 000.00; cifra que se destinó a la consulta del presupuesto participativo, la cual contempló la inclusión de procesos deliberativos.

Para la operación del programa, el territorio correspondiente al municipio de Ecatepec, se subdividió en 15 zonas o sectores, con 569 colonias, barrios y unidades habitacionales.

---

### *Diseño de 6 Fases preparatorias*

1. *Asambleas Comunitarias.*- Cada comunidad estableció su propuesta de 5 prioridades de obras o acciones y nombró a la Comisión del Presupuesto Participativo (CPP) integrada por 5 vecinos. Participó la población abierta de cada comunidad, las Coordinadoras y Enlaces Territoriales, enlaces de 4 áreas e integrantes de COPEVI.

2. *Análisis de factibilidad de las propuestas de prioridades.*- Se realizó un análisis de viabilidad social, técnica, jurídica y financiera de cada propuesta (los Gabinetes de Gobierno) y recorridos de campo con levantamientos técnicos en la mayoría de las comunidades, con participación de las CPP. Se integró un expediente técnico-social para cada una de las prioridades.

3. *Asambleas Comunitarias de validación y acuerdos.*- En torno a las prioridades más viables. Participaron las CPP y población abierta de cada comunidad, enlaces, técnicos y Coordinadoras Territoriales.

4. *Instalación del Consejo Municipal del Presupuesto Participativo.*- Con la asistencia de todas las CPP, Alcalde y equipo de gobierno. Se nombró a un colectivo de 80 personas. Aquí se plantea una visión municipal del ejercicio del presupuesto

5. *Ejecución de obras y realización de acciones acordadas.*- En cada comunidad, se involucraron las áreas respectivas y se cuenta con el acompañamiento, vigilancia, supervisión y evaluación de las CPP.

6. *Evaluación participativa del proceso del PP.*- Con la intervención de las CPP y del Consejo Municipal del PP, con el fin de extraer las lecciones de éste primer ejercicio y

---

planificar la realización del proceso PP para 2009.

---

Durante la implementación del programa se registró una participación de 14, 000 personas en asambleas comunitarias, y 1580 personas en comisiones de presupuesto participativo.

Gracias a compromisos políticos con diversos actores, se gestó la posibilidad de llevar a cabo este proceso en el municipio de Ecatepec, sin embargo ese factor complicó el proceso de implementación del Presupuesto Participativo ya que los distintos grupos políticos demandaban compromisos particulares y como secuela polarizaban la participación ciudadana.

El de Presupuesto Participativo se implementó como acción del órgano ejecutivo municipal, sin la existencia de una ley que lo regulara, lo cual permitió flexibilidad para adecuar medidas durante el proceso de implementación del programa.

La implementación de este ejercicio, permitió identificar la necesidad de distinguir entre las obligaciones del gobierno municipal y los compromisos emanados del presupuesto participativo, ya que se presentaron problemas en la incorporación del POA (octubre y noviembre) y en la coordinación de los tiempos administrativos; además algunos proyectos las obras rebasaban la competencia municipal de manera que se dificultó la comunicación con la ciudadanía pues se presentaron problemas en la difusión del programa.

También se identificó la presencia de demandas de índole personal más que colectiva: por ejemplo “Que me den para la impermeabilización de mi casa, reparación del frente de mi casa...”. Aspecto que refería a fallas de difusión y poca presencia de organización participación colectiva por parte de la ciudadanía

De acuerdo a lo anterior es posible identificar que la experiencia de Presupuesto Participativo en el municipio de Ecatepec tiene similitudes con el proceso que se presenta en Iztapalapa en 2010, tanto en relación densidad demográfica de la entidad y el monto de asignación presupuestal; la invitación de colaboración al COPEVI proviene, en ambos casos, del ejecutivo Local.

Antes de abordar el caso de Iztapalapa, es necesario tener más elementos para una cabal valoración de la experiencia, por este motivo daré espacio a conocer elementos básicos del marco normativo y administrativo que rige la actuación de los actores gubernamentales en el Distrito Federal.

## **CAPITULO V El Presupuesto Participativo en la Delegación Iztapalapa**

Como ya he mencionado, los presupuestos participativos tienen lugar principalmente en el ámbito local, a nivel municipal y delegacional; en el caso de las Federaciones, en particular la mexicana, se encuentran particularidades que norman el marco de acción institucional.

Para tener elementos suficientes para conocer la forma en que colabora un actor de la sociedad civil organizada en un proceso de diseño e implementación de una política local, es necesario considerar los elementos jurídicos y administrativos que regulan la actividad de los actores institucionales.

### **Marco Jurídico Administrativo de la Ciudad de México**

La Ciudad de México cuenta con un estatus especial que la distingue de los Estados ya que es sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ciudad de México, en 1824, se estableció como capital de la Federación, de manera que no pertenece a ningún estado en particular sino a todos, a la Federación.

En 1928 se reconsideró el artículo 73, Fracción VI de La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; reconsideración que representa la supresión del sistema de municipios con ayuntamiento en el Distrito Federal, dando paso a la figura de Delegación como entidad administrativa usada en los territorios federales.

En la actualidad el Distrito Federal no cuenta con constitución propia, sino con un estatuto de gobierno, cuya facultad se extiende a capacidad de crear leyes para la entidad.

En los Estados Unidos Mexicanos, los gobiernos locales tienen duración de tres años y no existe reelección inmediata, ello incluye a las 16 delegaciones Políticas del Distrito Federal que ahora cuentan con jefes delegacionales electos por la ciudadanía.

Los Estados Unidos mexicanos son una república federal, cuya especificidad se encuentra manifestada, dentro de la constitución política, en sus:

Facultades atribuidas a la federación (art. 73)

Facultades atribuidas de manera expresa a las entidades federales (art. 27 y 41)

Facultades prohibidas a la federación (art. 24)

Facultades prohibidas a las entidades de manera absoluta (art. 117) y relativas (art. 118)

Facultades coexistentes y coincidentes (art. 4; 133)

Facultades de auxilio (art. 120)

De las facultades aquí mencionadas es importante destacar las especificidades tanto de la Federación como de los Estados para establecer impuestos y cubrir sus respectivos presupuestos de acuerdo a lo que la Constitución establece.

Hay impuestos que pertenecen exclusivamente a la Federación: se enumeran los impuestos respectivos (Art. 73, Frac. XXIX). Se concede facultad exclusiva para legislar sobre determinada materia, (Art. 73, Frac. X).

Se prohíbe a los Estados ciertas formas de procurarse arbitrios (Art. 117, Frac. III).

Hay impuestos reservados por la Constitución a los Estados (Art. 117, Frac. IX).

Hay impuestos que los Estados pueden establecer sólo con autorización del Congreso de la Unión (Art. 118, Frac. I).

La Federación no puede prohibir a los Estados el establecimiento de aquellos impuestos que corresponden a materias sobre las que la Constitución no ha establecido limitación alguna.

La Federación no puede facultar a los Estados para establecer impuestos sobre materias que la Constitución ha reservado exclusivamente a la propia Federación.

El artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que: 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 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.

Es pertinente mencionar la importancia de lo dictado por el artículo 122 de la Constitución, el cual señala que de acuerdo a la naturaleza jurídica del Distrito Federal<sup>12</sup>, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local.

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

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. 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.

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

Corresponde al Congreso de la Unión:

- I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;
- II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;
- IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y
- V. Las demás atribuciones que le señala la Constitución.

---

<sup>12</sup> Definida por el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Corresponde al Presidente de los Estados Unidos mexicanos:

- I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;
- II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley;
- IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y
- V. Las demás atribuciones que le señale la Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes correspondientes.

### **Marco Jurídico Administrativo para las delegaciones**

En los gobiernos delegacionales del Distrito Federal la complejidad, para implementar el programa de Presupuesto Participativo, se encuentra en las dificultades jurídicas y administrativas que se presentan en la búsqueda de satisfacer las demandas ciudadanas. Además dichas demandas son propensas a rebasar las facultades del ejecutivo local y requieren de complejos procesos de negociación, por ello es fundamental conocer el marco que rige la actuación de las delegaciones en el Distrito Federal.

El funcionamiento y la estructura administrativa que se derivan del Estatuto de Gobierno y de su Ley Orgánica, no han cambiado sustancialmente. El aparato de gobierno opera centralizado respecto a las delegaciones; la mayor parte del presupuesto lo ejerce el centro (91.3%) y las delegaciones (8.7%) son operadoras de los programas centrales y se mantienen reguladas por éstas, mientras que sus titulares, sin importar que hayan sido electos por la ciudadanía, dependen de decisiones que se toman en el centro.

Las delegaciones solo pueden realizar trámites de licencias, permisos, autorizaciones, certificaciones, orientación ciudadana, prestación de servicios públicos menores, aplicación de disposiciones jurídicas, verificación de normatividad, supervisión de actividades de particulares, rehabilitación y mantenimiento de obras mayores, imagen delegacional, coordinación de participación ciudadana, cultura y deporte local.

La estructura organizacional básica de cada delegación cuenta con una oficina del Jefe Delegacional, una unidad de Comunicación Social, una Coordinación de Asesores y ocho Direcciones Generales de las cuales cinco se repiten en todas las delegaciones y tres varían de acuerdo a los requerimientos de cada territorio. Las constantes son: Jurídica y de Gobierno, Prevención del Delito, Obras y Desarrollo Urbano, Desarrollo Social y Administración; otras pueden ser de Participación Ciudadana, de Desarrollo Delegacional, de Desarrollo Sustentable, de Enlace Territorial, Desarrollo de Infraestructura, Colonias y Tenencia de la Tierra, Desarrollo Económico; éstas son prescindibles, reiteradas o incorporadas según convenga a la naturaleza de la delegación. No obstante esas concesiones, el gobierno central centralizó recientemente unidades de servicios adscritas a las delegaciones desde hace muchos años, las cuales ha considerado que podrían ser más eficientes manejadas desde el centro. Tal fue el caso de los CEDEPECAS, las Unidades de Apoyo a la Infancia y la Familia, los Centros de Investigación a Apoyo a la Mujer y el Bosque de Chapultepec. (Rosique, 2003)

Si consideramos que el presupuesto Participativo en el Distrito Federal se enfoca a Desarrollo Urbano, encontramos dificultad en cuanto refiere a obras y decisiones de políticas metropolitanas, ya que las delegaciones sólo pueden proponer, sugerir, opinar, solicitar y participar bajo el cuadro de la coordinación superior. No puede atraer ni distribuir el presupuesto; de hecho siguen siendo consideradas como unidades administrativas auxiliares del gobierno central. (Rosique, 2003)

Siguiendo las aportaciones de de Antonio Rosique, se encuentra que, muchas decisiones que en otras entidades son asumidas desde el gobierno estatal, en el caso de la Ciudad de México no dependen del gobierno del Distrito Federal, sino del gobierno federal y muchos otros organismos del sector público descentralizado, de tal manera que su régimen se

resume así:

- Sin constitución, pero con Estatuto de Gobierno expedido por el Congreso de la Unión.
- Sin congreso local, pero con Asamblea Legislativa formada por diputados electos; con menos facultades que los de los congresos locales.
- Formando parte informal de la federación y sin ejercicio soberano pleno de gobierno.
- Con Jefe de Gobierno electo, pero dependiente del poder federal en varios aspectos.
- Sin municipios autónomos, pero con delegaciones en calidad de órganos desconcentrados, con muy limitada autonomía funcional y financiera.
- Sin presidentes municipales, pero con jefes delegacionales con Cabildo Delegacional para ser escuchados por el Jefe de Gobierno. (Rosique, 2003) En este sentido es pertinente enfatizar que en el Distrito Federal los jefes delegacionales son electos en forma indirecta a partir de 1997, y por vía de voto popular en el 2000. Y que se dispone constitucionalmente que sean autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La elección de jefes delegacionales complementa un panorama en el cual la capital federal del país se parecía más próxima a la figura de las demás entidades federativas, donde la elección de un gobernador, diputados locales y autoridades municipales se efectúa periódicamente. No obstante, el Distrito Federal no es como el resto de las entidades federativas, ni sus autoridades son plenamente autónomas o soberanas. Los jefes delegacionales siguen siendo substancialmente delegados de la autoridad central de la ciudad capital, los diputados locales siguen tutelados en sus facultades legislativas por el Congreso de la Unión; el Jefe de Gobierno comparte las decisiones de gobierno con el propio Presidente de la República, en un sistema perfectamente simulado a través del

artículo 122 constitucional. (Contreras 2001)

**El contexto. La delegación Iztapalapa.**

Iztapalapa es una delegación con 1,815,786 <sup>13</sup> habitantes, lo cual representa un aproximado al 20% del total de la población del Distrito Federal. Ésta delegación se ubica en un área geográfica donde se ha agotado la reserva de suelo urbanizable.

Durante mucho tiempo ha sido la delegación más desfavorecida y una de las que presenta mayor desigualdad social; también ha resultado un territorio atractivo para la migración. En 1950 sólo había 73,000 habitantes, en la actualidad la cifra se aproxima a los 2,000,000.

El acelerado proceso demográfico no fue acompañado por un proceso paralelo de planeación urbana que pudiera dar orden a su crecimiento, a los problemas de uso de suelo y al equipamiento urbano, de manera que no se desarrolló una infraestructura adecuada para dotar a los habitantes de servicios básicos, como el agua. (Beltran, 2004)



**COEVAL**  
Comisión Estatal de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

**Porcentaje de población en situación de pobreza en Distrito Federal, 2010**

<sup>13</sup> INEGI 2010

De acuerdo con la estimación del CONEVAL, de todas las delegaciones del Distrito Federal, la delegación Iztapalapa tiene el mayor indicador por carencia en rezago educativo; el nacional es de 20.6; el de Iztapalapa 11.4; el indicador de más alto rezago en el Distrito Federal.

El indicador de pobreza a nivel nacional es de 34.9; el de la delegación Iztapalapa es de 34.1, superado, en el Distrito Federal, sólo por las delegaciones Milpa Alta 42.5 y Tláhuac 35.0.

En cuanto a carencia por acceso a la alimentación el indicador nacional es de 24.9; el de Iztapalapa es de 19.5; superado en el Distrito Federal sólo por Xochimilco con un indicador de 19.7

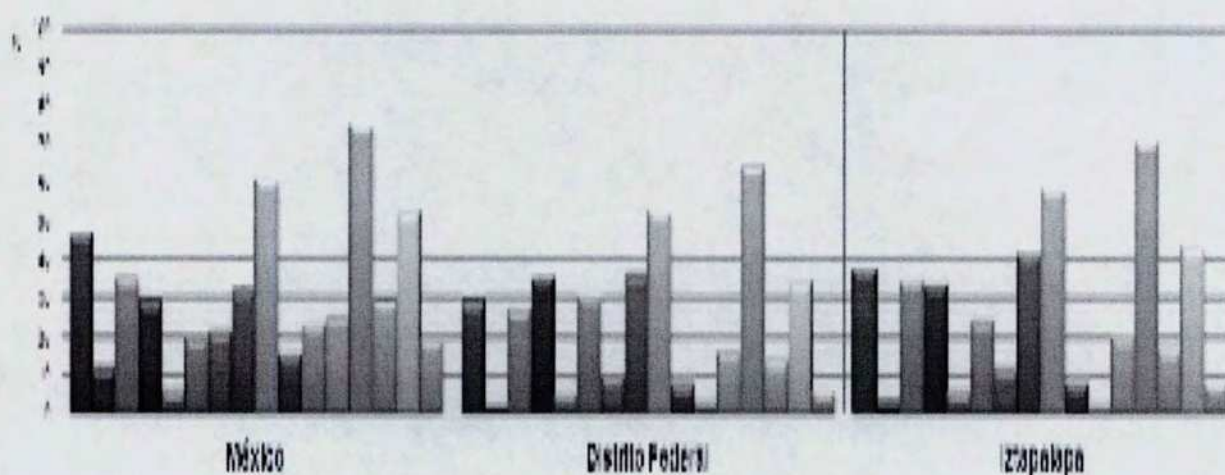
Población con al menos una carencia: Nacional 75.0; en el Distrito Federal Iztapalapa con 70.7 sólo superada por Milpa Alta 85.2, Tláhuac 71.9.

Población con ingreso inferior a la línea de bienestar: Nacional 52.0; en el Distrito Federal Iztapalapa 43.0, solo superada por Milpa Alta 51.9 y Tláhuac 44.

Carencia por acceso a la salud: Nacional 31.8, en el Distrito Federal Iztapalapa 41.3 sólo superado por Milpa Alta 50.7, Tláhuac 45.6, Tlalpan y Xochimilco 41.6.

Vulnerable por Carencia Social: Nacional 28.8, promedio del Distrito Federal 35.6, Iztapalapa 33.3.

## Indicadores seleccionados de pobreza en el Distrito Federal, México 2010



#Pobreza total  
 #Pobreza extrema  
 #Pobreza moderada  
 #Acceso a servicios básicos  
 #Acceso a agua potable  
 #Acceso a electricidad  
 #Acceso a vivienda  
 #Acceso a salud  
 #Acceso a educación  
 #Acceso a transporte  
 #Acceso a recreación  
 #Acceso a seguridad  
 #Acceso a justicia  
 #Acceso a cultura  
 #Acceso a deporte  
 #Acceso a turismo  
 #Acceso a gastronomía  
 #Acceso a moda  
 #Acceso a tecnología

Fuente: Estimación del Coneval, con información del Censo de Población y vivienda 2010 y el MCS-E NGH 2010.

En la delegación Iztapalapa la lucha y esfuerzos de la organización colectiva se han enfocado principalmente a las problemáticas de agua y vivienda. Por ejemplo en la zona de la sierra de Santa Catarina donde existe un proceso histórico de acciones a partir de la Unión de Colonos de San Miguel Teotongo (UCSMT), con una membresía de más de 1,000 personas, que mantienen una lucha cotidiana por la consecución de servicios públicos e incidencia de la representación ciudadana.

También se identifican acciones semejantes por parte de la Unión de colonos, Inquilinos y solicitantes de vivienda libertas A.C. "Cananea".

### Eventos políticos y electorales del año 2009.

En las elecciones del 2009, después de una impugnación secuela de las divisiones internas del Partido de la Revolución Democrática (PRD), respecto a los votos que determinaban la candidatura de Clara Brugada para la jefatura delegacional de Iztapalapa, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que con la votación de las casillas anuladas, se recomponía el cómputo y se actualizaba el cambio de ganador, lo cual rechazaba la candidatura de Clara Brugada, y se la otorgaba a Silvia Oliva. Dicha resolución se dio después de que las boletas electorales ya habían sido impresas, por lo que, para las votaciones, el nombre de Clara Brugada salió junto a las siglas del PRD; de manera que si un votante de Iztapalapa cruzaba el logotipo del PRD con el nombre de Clara Brugada, en realidad votaba a favor de Silvia Oliva y no por Clara Brugada.

La fracción del PRD, que apoyaba la candidatura de la ahora delegada Clara Brugada, recurrió a exhortar a la población de Iztapalapa para votar por el candidato del Partido del Trabajo (PT), Rafael Acosta - promovido con el mote de “Juanito”-, con la consigna que éste, de resultar electo, cedería su puesto a la actual Jefa delegacional. De este modo, para que Clara Brugada ganara las elecciones era necesario que los ciudadanos no votaran por Clara Brugada -porque de hacerlo estarían votando por Silvia Oliva-, debían votar por “Juanito” que en realidad era Rafael Acosta.

Esta compleja explicación fue transmitida en movimientos masivos; mediante un proceso de organización que se logró exitosamente en menos de una semana.

Finalmente Clara Brugada accede al gobierno como candidata del Partido del Trabajo ante la licencia que pidió Rafael Acosta.

Este proceso sienta antecedente de la capacidad de organización y movilización social de la delegada y el equipo que la respalda.

## **El Programa de Presupuesto Participativo en la delegación Iztapalapa**

En el año 2001 se registra la implementación de un programa delegacional enfocado al rescate de espacios públicos (Plazas, parques jardines, explanadas, callejones, kioscos, módulos, deportivos, etc.) y creación de sentido de pertenencia en la comunidad. Este programa también buscaba propiciar la intervención de la comunidad bajo nuevas formas de organización social que promovieran el desarrollo de actividades culturales, recreativas y deportivas que fortalecieran la convivencia e integración social y comunitaria. No obstante la estructura, los procedimientos, así como la consulta de aplicación de recursos presupuestales marca diferencia con relación al programa delegacional que ahora ocupa la atención de este trabajo.

Si bien el programa de Presupuesto Participativo en la delegación Iztapalapa no representa la primera experiencia de Presupuesto Participativo en la Ciudad de México; sí resalta como un esfuerzo con mayor decisión y voluntad gubernamental, que se presenta como antecedente inmediato anterior a las reformas a la Ley de Participación Ciudadana en la Ciudad de México, las cuales incluyen la consulta ciudadana de Presupuesto Participativo de forma generalizada en todas las delegaciones del Distrito Federal para el año 2011.

### **Generalidades del programa**

El programa de presupuesto participativo en la delegación Iztapalpa se fundamenta en el artículo 12, fracción XIV, 21, 22, 104, 105, 112, 117 y 118 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 39, fracciones XLV y XLVIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; 9º, 10, fracciones V y VI, 12, fracciones VIII y IX, 82 y 85 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, y forma parte de la política de fortalecimiento de la participación social y la democracia participativa en la demarcación.

El Presupuesto Participativo en Iztapalapa (2010), forma parte de la política de fortalecimiento de la participación social y la democracia participativa en la demarcación; articulada a los procesos de planeación del desarrollo comunitario y territorial.

Para la distribución de los recursos económicos la delegación se divide en 186 unidades territoriales, para que la comunidad en Asamblea pública convocada previamente, determine las obras o acciones que se llevarán a cabo.

Para el ejercicio fiscal 2010 se programó una erogación, para el Presupuesto Participativo, de \$205,150,536.00 (doscientos cinco millones, ciento cincuenta mil, quinientos treinta y seis pesos 00/100 M.N.), los cuales equivalen al 7% del presupuesto delegacional y se distribuyen en conformidad con los siguientes **criterios de distribución**:

a) Equidad: 100' 000, 000.00 (cien millones de pesos 00/100 M.N.) a distribuir en partes iguales entre las 186 Unidades Territoriales que integran la delegación Iztapalapa, lo cual resultará de dividir el monto señalado entre el total de Unidades Territoriales de la Delegación.

b) Población: 100' 000, 000.00 (cien millones de pesos 00/100 M.N.) se distribuyen en proporción directa a la población que habita en cada Unidad Territorial de conformidad con los datos del Censo de Población y Vivienda de 2005, publicados por el INEGI.

c) Compensación: 5' 150,536.00 (cinco millones ciento cincuenta mil, quinientos treinta y seis pesos 00/100 M.N) para compensar las Unidades Territoriales que al sumar el resultado de la aplicación los criterios de Equidad y Población, no alcancen la suma mínima de 800 mil pesos.

El proceso comienza con la recepción de propuestas ciudadanas en mesas receptoras, después se turnan al El Comité de Análisis de Viabilidad que se integra de manera interdisciplinaria, con técnicos de las siguientes áreas: Desarrollo Delegacional, Obras Públicas y Desarrollo Urbano, Desarrollo Social, Seguridad Pública y Administración. El análisis de las propuestas se realiza de acuerdo a los siguientes criterios: viabilidad social, jurídica, normativa, técnica y financiera; posteriormente, dicho comité emite un dictamen inapelable de viabilidad de las propuestas, lo cual será un requisito indispensable para someterlas a consideración de la Asamblea.

Para la aprobación de la Propuesta se realiza una Asamblea Comunitaria del Presupuesto Participativo, misma que adopta sus decisiones por mayoría de votos. La asamblea comunitaria se lleva a cabo en cada una de las unidades territoriales. Estas asambleas son coordinadas y verificadas por un representante del gobierno delegacional quien debe acreditarse al inicio de la Asamblea.

Después de la publicación de las propuestas, se da pie a los trabajos de las comisiones de asambleas comunitarias y en cada una de ellas se integra la comisión ciudadana del presupuesto participativo adjudicándose las siguientes funciones:

- a) Participar en el seguimiento de los acuerdos que se establezcan;
- b) Supervisar la ejecución de la obra o acción acordada hasta su finalización;
- c) Vigilar que los recursos destinados para tal efecto sean invertidos de conformidad con los acuerdos y compromisos asumidos;
- d) Apoyar el desarrollo de las distintas etapas del proceso participativo

Dichas Comisiones se integrarán con siete vecinos de la comunidad, garantizando la composición equitativa entre géneros. La elección se efectúa de manera directa, con base en propuestas de personas y se integrará por aquellos vecinos y vecinas que obtengan la mayor votación, en proporción, hasta completar los 7 integrantes.

La ejecución de las propuestas aprobados queda a cargo del gobierno delegacional, con base en los fondos del presupuesto, en el entendido que éstas deberán realizarse durante el ejercicio anual del presupuesto, cuya programación será informada a las comunidades y a las Comisiones Ciudadanas del Presupuesto Participativo. La entrega de las obras concluidas o acciones acordadas se hará mediante Asambleas.

Se da prioridad a efectuar obras prioritarias para la recuperación del espacio público; el mejoramiento y rehabilitación de las calles; la rehabilitación o creación de áreas verdes; y, el mejoramiento o construcción de infraestructura cultural, deportiva y recreativa; así como

acciones de desarrollo sustentable, fortalecimiento de la seguridad pública y la cultura.

En el ejercicio de “Presupuesto Participativo Iztapalapa 2010”, se incluyen propuestas orientadas a fortalecer el tejido social, la convivencia, la recreación y la acción colectiva de las comunidades, en los términos establecidos y bajo los siguientes Conceptos:

| CONCEPTO                                                                                | ACCIONES                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.-Equipamiento social, cultural, recreativo, deportivo o comunitario y espacio público | <p>1.1.- Construcción, rehabilitación, remodelación, mejoramiento de equipamiento social y cultural: Centros Sociales, Cívicos y comunitarios, Casas de Cultura, Foros al aire libre, Casas para Adultos Mayores y su equipamiento, Unidades Básicas de Rehabilitación, Bibliotecas, Museos Comunitarios; Áreas Comunes; ciberespacios y ludotecas.</p> <p>1.2.- Construcción, remodelación, mejoramiento de equipamiento deportivo.</p> <p>1.3.- Recuperación del espacio público: Áreas comunes, parques, jardines, camellones, plazas.</p> <p>1.4.- Adquisición de mobiliario y equipamiento para equipamientos sociales y deportivos: Centros Cívicos, Casas de Cultura, Centros Comunitarios, Áreas Comunes, Parques y Jardines.</p> |
| 2.-Adquisición de predio para equipamiento social y creación de espacios públicos.      | Únicamente en el caso de predios que cumplan requisitos de validación jurídica, técnica, normativa, financiera y social.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 3.-Fortalecimiento de Seguridad Pública                                                 | <p>3.1.- Instalación de Alarmas de Emergencia.</p> <p>3.2.- Adquisición de Patrullas</p> <p>3.3.-Botones de Pánico</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 4.- Obras                                                                               | <p>4.1.- Banquetas y Guarniciones. Rampas.</p> <p>4.2.- Alumbrado público</p> <p>4.3.- Construcción de Muros de Contención y Escalinata</p> <p>4.4.- Mejoramiento de áreas comunes y de donación de Unidades Habitacionales: impermeabilización, pintura, áreas</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

|                               |                                                                                                                                                                               |
|-------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                               | verdes, cisternas, escaleras, andadores, estacionamientos.                                                                                                                    |
| 5. Cuidado del Medio Ambiente | 5.1.- sistemas alternativos de reciclaje de residuos sólidos, ahorro de agua y energía.<br>Celdas solares en usos públicos<br>5.2.- Agricultura urbana, muros y techos verdes |

### **Procedimiento de la presentación y recepción de propuestas.**

Las Propuestas de las comunidades de cada Unidad Territorial, se programan, para su recepción, del 21 de mayo al 6 de junio de 2010, fecha en que cierra la fase de recepción.

Para la presentación de las propuestas, se instalan Mesas Receptoras en sitios conocidos y de fácil acceso en cada Unidad Territorial, durante dos fines de semana: los días 29 y 30 de mayo, y 5 y 6 de junio de 2010.

El horario de atención de las Mesas Receptoras: de las 09:00 a las 16:00 horas, de acuerdo a la lista de domicilios anexa en la Convocatoria publicada en la Gaceta Oficial.

Al momento de registrar propuestas, los interesados debían presentar la documentación siguiente:

a) La propuesta específica de la obra o acción de mejoramiento, ampliación, reconstrucción o adquisición de espacio para equipamiento social, recreativo, refiriendo el espacio que se propone intervenir, el tipo de acción y el costo aproximado.

b) Copia de credencial de identificación oficial con fotografía y comprobante de domicilio de las personas que registran las propuestas.

La presentación de propuestas se ajustará a los términos de la Guía Básica de Propuestas para “Presupuesto Participativo de Iztapalapa 2010”.

### **Asamblea comunitaria del presupuesto participativo**

La aprobación de la propuesta se realiza mediante una Asamblea Comunitaria del Presupuesto Participativo, misma que adopta sus decisiones por mayoría de votos. Las Asambleas del Presupuesto Participativo se realizarán en cada Unidad Territorial durante el período del 21 al 30 de junio de 2010.

La fecha, lugar y horario de la asamblea de cada Unidad Territorial, se informa a las comunidades con cinco días de antelación.

Las asambleas son coordinadas y verificadas por un representante del gobierno delegacional quien se acreditará debidamente al inicio de la Asamblea.

En las Asambleas del Presupuesto Participativo pueden participar todos los vecinos, previa comprobación de residencia en la delegación; deberán acreditarse y registrarse ante la Mesa de Registro que se instalar previamente al inicio de la Asamblea.

Al momento del registro, se entrega una Cédula de Votación por Vivienda, para la definición de la Propuesta que apruebe la Asamblea Comunitaria.

La Asamblea Comunitaria se desarrolla con base al siguiente Orden del Día:

- Información del Proceso del Presupuesto Participativo.
- Información del Comité de Análisis de Viabilidad, acerca de las propuestas recibidas por vecinos de la Unidad Territorial y los resultados del Análisis.
- Votación de Propuestas Viables en caso de existir más de una.
- Integración de la Comisión de Presupuesto Participativo de la Unidad Territorial.
- Firma del Acta de Asamblea y Cierre.

Posteriormente el gobierno delegacional publica las propuestas acordadas en las asambleas de cada Unidad Territorial.

### **Comisiones de la asamblea**

En cada asamblea se integra la Comisión Ciudadana del Presupuesto Participativo, a la cual se le asignan las siguientes funciones:

- a) Participar en el seguimiento de los acuerdos que se establezcan;
- b) Supervisar la ejecución de la obra o acción acordada hasta su finalización;
- c) Vigilar que los recursos destinados para tal efecto sean invertidos de conformidad con los acuerdos y compromisos asumidos;
- d) Apoyar el desarrollo de las distintas etapas del proceso participativo.

Dichas Comisiones son se integrarán con siete vecinos de la comunidad, garantizando la composición equitativa entre géneros. La elección se efectúa de manera directa, con base en propuestas de personas y se integra por aquellos vecinos y vecinas que obtengan la mayor votación, en proporción, hasta completar 7 integrantes. Todos los integrantes de las Comisiones tendrán los mismos derechos y responsabilidades. Los integrantes de las Comisiones pueden participar en los talleres y recibir capacitación, para el fortalecimiento de sus actividades, por parte del gobierno delegacional.

### **Derechos de los vecinos de los barrios o colonias**

Los participantes del Proceso de “Presupuesto Participativo Iztapalapa 2010” tienen los siguientes Derechos:

- Participar abiertamente en las asambleas, los talleres o consultas del Presupuesto Participativo.
- Ser electos democráticamente en asamblea para formar parte de las Comisiones Ciudadanas del Presupuesto Participativo, de acuerdo a las necesidades y propuestas de sus comunidades.
- Dar seguimiento a las Prioridades propuestas por sus comunidades para ser consideradas en los acuerdos del POA 2010.
- Evaluar las propuestas y acciones que se presenten.
- Solicitar y recibir información en las diversas fases del Proceso.

- Participar en los talleres y recibir capacitación para el mejor desempeño de su trabajo.
- Participar abiertamente en las Asambleas de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

La ejecución de las propuestas aprobadas queda a cargo del gobierno delegacional, con base en los fondos del presupuesto 2010, en el entendido que éstas deben realizarse durante el ejercicio anual del presupuesto, cuya programación se informa a las comunidades y a las Comisiones Ciudadanas del Presupuesto Participativo. La entrega de las obras concluidas o acciones acordadas se hace mediante Asambleas.

## Participación de los ciudadanos

De acuerdo al expresado el día 3 de febrero de 2011 en el primer informe de gobierno de la delegación Iztapalapa, fueron 30, 000 personas las decidieron, a través del presupuesto participativo, la ejecución de 219 acciones para el mejoramiento de sus comunidades, para ejercer 205 millones de pesos, los cuales se asignaron de la siguiente manera.

De lo anterior resalta la cifra de participación de 30, 000 personas cuando la delegación Iztapalapa cuenta con 1,815,786<sup>14</sup> habitantes, de los cuales 1,352,326 se encuentran en la lista nominal de IEDF<sup>15</sup>. Lo cual refiere un número de participación muy moderada para el presupuesto participativo.

## La distribución de los recursos

De manera transparente, se asignaron los recursos del Presupuesto Participativo a cada unidad territorial. Una vez que los ciudadanos conocieron el monto de sus recursos, decidieron las acciones que se indican a continuación.

| Unidad Territorial       | Presupuesto     | Acción                                  | Unidad Territorial      | Presupuesto     | Acción                                                       |
|--------------------------|-----------------|-----------------------------------------|-------------------------|-----------------|--------------------------------------------------------------|
| Amp. El Trueno           | \$ 800,000.00   | Adquisición de patrulla Sedin           | El Santuario            | \$ 800,000.00   | Mantenimiento de guarniciones y banquetas                    |
| Ampl. 2011               | \$ 800,000.00   | Adquisición de patrulla Sedin           | Exposición 2011         | \$ 1,341,947.80 | Mantenimiento de camellón                                    |
| Ricardo Flores Magón     | \$ 800,000.00   | Adquisición de patrulla Sedin           | Granjas Externas        | \$ 800,000.00   | Mantenimiento de guarniciones, banquetas y luminarias        |
| Corrección de 1917       | \$ 1,432,536.00 | Adquisición de patrulla Pick-up         | Hermes de Churubusco    | \$ 1,304,195.80 | Mantenimiento de parque                                      |
| Remedación               | \$ 1,362,118.00 | Adquisición de patrulla Pick-up         | Jardines de Churubusco  | \$ 800,000.00   | Mantenimiento de centro recreativo                           |
| Sur 19                   | \$ 800,000.00   | Adquisición de patrulla Sedin y Pick-up | Justo Sierra            | \$ 800,000.00   | Mantenimiento de áreas verdes                                |
| El Centro de Agua Prieta | \$ 800,000.00   | Adquisición de patrulla Sedin           | Progreso del Sur        | \$ 800,000.00   | Mantenimiento de parque                                      |
| El Eden                  | \$ 800,000.00   | Adquisición de patrulla Sedin           | Pueblo Mexicatenango    | \$ 800,000.00   | Mantenimiento de guarniciones y banquetas                    |
| Monterebán               | \$ 800,000.00   | Adquisición de patrulla Sedin           | P. Sn. Juanes Neodpac   | \$ 800,000.00   | Mantenimiento de plaza cívica                                |
| Amp. Bus. Sn. Miguel     | \$ 800,000.00   | Adquisición de patrulla Pick-up         | Santa Isabel Industrial | \$ 800,000.00   | Mantenimiento de guarniciones, banquetas, luminarias y podas |
| El Marino Iztapalapa     | \$ 800,000.00   | Adquisición de patrulla Sedin           | Sector Popular          | \$ 1,245,791.80 | Mantenimiento de espacios                                    |
| El Nido                  | \$ 1,104,860.00 | Adquisición de patrulla Pick-up         | Snatel                  | \$ 800,000.00   | Mantenimiento de camellón                                    |
| La Herra                 | \$ 894,013.00   | Adquisición de patrulla Pick-up         | Unidad Modelo           | \$ 844,301.80   | Mantenimiento de áreas verdes                                |
| Presidentes De México    | \$ 1,482,721.00 | Adquisición de patrulla Pick-up         | Valle del Sur           | \$ 852,884.80   | Mantenimiento de centro social                               |
| El Triángulo             | \$ 800,000.00   | Adquisición de patrulla Pick-up         | Chinampac de Juárez     | \$ 673,889.80   | Mantenimiento de guarniciones y banquetas                    |
| U. M. Sn. L. Reséndez II | \$ 800,000.00   | Adquisición de patrulla Pick-up         | Progresista             | \$ 1,720,646.80 | Mantenimiento de camellón                                    |
| Estrella Cuahuacán       | \$ 946,804.00   | Adquisición de patrulla Pick-up         | Tecaleón                | \$ 1,536,181.80 | Mantenimiento de guarniciones                                |
| U. M. Jonghiel Santos    | \$ 800,000.00   | Adquisición de patrulla Sedin           |                         |                 |                                                              |
| Huixtli                  | \$ 800,000.00   | Adquisición de patrulla Pick-up         |                         |                 |                                                              |

Fuente: Primer informe de Gobierno de la delegación Iztapalapa

| Unidad Territorial            | Presupuesto     | Acción                                            | Unidad Territorial              | Presupuesto     | Acción                                  |
|-------------------------------|-----------------|---------------------------------------------------|---------------------------------|-----------------|-----------------------------------------|
| Francisco Villa               | \$ 1,047,356.00 | Mantenimiento de canchales                        | Paseos De Churubusco            | \$ 1,370,270.00 | Construcción de Casa De Cultura         |
| La Polvorita                  | \$ 1,269,356.00 | Mantenimiento de centro social                    | Ampl. Santa María Acahual       | \$ 1,576,808.00 | Construcción de Centro De Salud         |
| Los Angeles Apaxtaya          | \$ 800,000.00   | Mantenimiento de deportivo                        | Ampl. Z.U. Sta. M. Acahual      | \$ 1,035,846.00 | Construcción de Casa De Cultura         |
| Pueblo Santa Cruz M.          | \$ 1,242,765.00 | Mantenimiento de quioscos y banquetas             | El Paraiso                      | \$ 1,082,873.00 | Construcción de Centro social           |
| San. Sn. L. Tecame            | \$ 667,894.00   | Mantenimiento de quioscos, banquetas y luminarias | Pueblo Santa María Acahual      | \$ 1,287,630.00 | Construcción de Casa De Cultura         |
| Campeste Estrella             | \$ 666,600.00   | Mantenimiento de áreas verdes                     | Santa María Acahual Sur         | \$ 1,601,339.00 | Construcción de Comedor Cultural        |
| El Molino                     | \$ 622,366.00   | Instalación de luminarias                         | U.H. Ant. 46. Construccional    | \$ 876,487.00   | Construcción de Salón De Usos Múltiples |
| El Vergel                     | \$ 627,313.00   | Instalación de luminarias                         | U.H. Santa Zaragoza             | \$ 1,565,566.00 | Deportivo para pueblo                   |
| Jose López Portillo           | \$ 1,687,572.00 | Mantenimiento de casa de cultura                  | U.H. Solidaridad El Salado      | \$ 1,547,340.00 | Instalación de cancha comunitaria       |
| La Esperanza                  | \$ 1,276,325.00 | Mantenimiento de áreas deportivas                 | Casa Blanca                     | \$ 624,879.00   | Canchal otro nuevo                      |
| La Planta                     | \$ 661,632.00   | Mantenimiento de áreas verdes                     | Comiso Agrícola Mexicano        | \$ 1,677,638.00 | Construcción de centro comunitario      |
| Lomas Estrella                | \$ 1,213,736.00 | Mantenimiento de canchales                        | Desarrollo Urbano Cuicuilco Sur | \$ 2,269,379.00 | Construcción de casa del Adulto Mayor   |
| P. de San L. Tecame           | \$ 1,515,662.00 | Mantenimiento de la plaza cívica                  | Desarrollo Urbano Cuicuilco Sur | \$ 2,442,525.00 | Construcción de parque                  |
| P. Sn. Andrés Tomatlán        | \$ 641,888.00   | Mantenimiento de la plaza cívica                  | Las Peñas                       | \$ 1,186,760.00 | Construcción de plaza cívica            |
| Santa María Tomatlán          | \$ 1,249,530.00 | Mantenimiento de la plaza cívica                  | Los Angeles                     | \$ 1,373,360.00 | Construcción de centro social           |
| U.H. Tecame y Minatitlán      | \$ 660,600.00   | Mantenimiento de áreas deportivas                 | Mixcoatl                        | \$ 625,284.00   | Construcción de plaza cívica            |
| U.H. Fases Sedena             | \$ 662,273.00   | Mantenimiento de áreas deportivas                 | Palacio San Juan 2º Ampl.       | \$ 641,144.00   | Construcción de Centro Comunitario      |
| Ampl. Estrella Zapala         | \$ 667,273.00   | Mantenimiento de áreas deportivas                 | Plan De Igualda                 | \$ 626,820.00   | Construcción de salón de usos múltiples |
| El Mirador                    | \$ 926,531.00   | Construcción de Centro Comunitario                | Reforma Política                | \$ 1,391,687.00 | Canchal otro nuevo                      |
| El Rosillo                    | \$ 1,642,741.00 | Construcción de casa nueva                        | San José Buenavista             | \$ 1,026,873.00 | Construcción de espacio para lechería   |
| El Sol                        | \$ 1,521,888.00 | Construcción Casa De Cultura                      | San Juan Cerro 1                | \$ 626,820.00   | Construcción de muro de contención      |
| El Triunfo                    | \$ 626,820.00   | Construcción de Centro Recreativo                 | Santa María Del Monte           | \$ 626,820.00   | Construcción de centro comunitario      |
| Estrella del Sur              | \$ 1,162,846.00 | Construcción de Centro social                     | Año De Juarez                   | \$ 626,820.00   | Construcción de casa de cultura         |
| Minerva                       | \$ 626,820.00   | Instalación de Juegos Infantiles                  | Barrio San Simón Cuicuilco      | \$ 675,406.00   | Construcción de salón de usos múltiples |
| Pueblo Acapulco               | \$ 626,820.00   | Construcción de Kiosco                            | Fuente Nuevo                    | \$ 626,820.00   | Construcción de salón de usos múltiples |
| Pueblo de los Reyes Cuicuilco | \$ 626,820.00   | Construcción de Plaza Cívica                      | Granjas Estrella                | \$ 1,026,820.00 | Canchal otro nuevo                      |
| Pueblo Magdalena Acahual      | \$ 626,820.00   | Construcción del Centro social                    | Jardín De San Lorenzo Tecame    | \$ 1,026,820.00 | Canchal otro nuevo                      |
| Pueblo Magdalena Acahual      | \$ 626,820.00   | Construcción de Casa del Adulto Mayor             | Minatitlán Del Molino           | \$ 1,136,594.00 | Construcción de centro comunitario      |
| San Andrés Tepicito           | \$ 1,026,820.00 | Construcción de plaza cívica                      | San Juan Xalpa                  | \$ 1,136,594.00 | Construcción de centro comunitario      |
| San José Acapulco             | \$ 626,820.00   | Construcción de salón de usos múltiples           | Triunfo de Los Angeles          | \$ 626,820.00   | Instalación de cancha y área verde      |
| U.H. Las Peñas V.I.B.         | \$ 626,820.00   | Mantenimiento de centro social                    | U.H. Unión                      | \$ 626,820.00   | Instalación de juegos infantiles        |

Fuente: Primer informe de Gobierno de la delegación Iztapalapa

## **CONSIDERACIONES FINALES**

### **Consideraciones del Programa**

Lo primero a destacar, de acuerdo a lo ya mencionado en el apartado dedicado al marco jurídico administrativo, es que:

- La Ciudad de México cuenta con un estatus especial que la distingue de los Estados, no cuenta con constitución propia, sino con un estatuto de gobierno, cuya facultad

se extiende a capacidad de crear leyes para la entidad. Su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local

- Las delegaciones solo pueden realizar trámites de licencias, permisos, autorizaciones, certificaciones, orientación ciudadana, prestación de servicios públicos menores, aplicación de disposiciones jurídicas, verificación de normatividad, supervisión de actividades de particulares, rehabilitación y mantenimiento de obras mayores, imagen delegacional, coordinación de participación ciudadana, cultura y deporte local
- Si consideramos que la aplicación de recursos del presupuesto Participativo se enfoca en gran medida a Desarrollo Urbano, encontramos dificultad en cuanto refiere a obras y decisiones de políticas metropolitanas, ya que las delegaciones sólo pueden proponer, sugerir, opinar, solicitar y participar bajo el cuadro de la coordinación superior. No puede atraer ni distribuir el presupuesto; de hecho siguen siendo consideradas como unidades administrativas auxiliares del gobierno central
- Las delegaciones tienen calidad de órganos desconcentrados, con muy limitada autonomía funcional y financiera.

Lo anterior tiene relevancia dado que la aplicación de el Presupuesto Participativo en una delegación plantea limitaciones jurídicas y administrativas. Mismas que deberían ser contempladas en el diseño del programa, no obstante se presentan dos principales problemas que se detectaron en la implementación

1. Muchas de las propuestas que se aprueban, para la aplicación de recursos, mediante el programa de Presupuesto Participativo, implican la adquisición de predios o edificios destinados a proyectos de equipamiento urbano. Aspectos para los cuales la delegación no tiene facultades de decisión autónoma. Esto ocasiono la necesidad de establecer dialogo con los órganos centrales del gobierno de la Ciudad de México. De modo que el cumplimiento de las obras quedo sujeto a los resultados de las negociaciones. Lo anterior implica un proceso de incertidumbre, poniendo en

riesgo el cumplimiento de las obras y compromisos gubernamentales.

2. Inicialmente se planteo, como uno de los elementos importantes de este programa, la contratación de mano de obra local, es decir de los vecinos, esto con la intención de generar fuentes de trabajo para los habitantes de la delegación. No obstante, esto nuevamente planteo dificultades administrativas ya que los recursos etiquetados, no permitían este tipo de contratación, de modo que fue necesario establecer contratos con empresas formalmente establecidas.

Por lo anterior es posible decir que no se observa un diseño solido en cuestiones del marco Jurídico Administrativo.

### **Consideraciones de la Participación del COPEVI en el Presupuesto Participativo de Iztapalapa.**

La relación que establece el COPEVI se da como respuesta a la solicitud de participación que realiza la jefatura delegacional. Esta participación es formalizada mediante contrato.

#### **Participación del Copevi como organización**

Colabora en la propuesta de diseño del programa de Presupuesto Participativo. El COPEVI presenta una propuesta, que se respeta en lo general, tal como la he mencionado en el apartado de generalidades del programa.

Participa en la capacitación de funcionarios.

Participa en la organización de dos foros y un seminario internacional de presupuestos participativos en Guadalajara Jalisco.

Participa como parte de las organizaciones externas en la revisión de los 72 proyectos técnicos que se presentan para la distribución de los recursos.

De estas dos formas de participación, que se dieron por contrato y por iniciativa gubernamental, es oportuno puntualizar que, a pesar de que la propuesta de diseño que presentó el COPEVI se respetó en lo general, la jefa delegacional decidió de manera unilateral la integración de los criterios de distribución (Equidad, población y compensación)

En este sentido, es posible decir que el COPEVI colabora de manera externa y solo como transmisor de tecnología y parte del equipo asesor.

A pesar de que la colaboración es externa, el COPEVI como organización participa de manera Directa.

### **La creación de la Coordinación de Presupuesto Participativo**

La creación de la coordinación de Presupuesto Participativo, se planteo como una vía para la postura de COPEVI tuviera voz en la administración local, mantuviera una relación directa con la jefatura delegacional y las demás aéreas de gobierno que intervenían en el proceso.

Para lo anterior, la jefa delegacional decide contratar de manera directa a un funcionario de COPEVI, el Ingeniero Alejandro Luevano.

Esta coordinación tenía la capacidad de convocar a jutas, y proponer acciones a las demás áreas del gobierno delegacional que intervenían en los procesos. Dichas áreas son:

Dirección General de Participación Ciudadana.

Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano.

Dirección General de Administración

Dirección General de Desarrollo Social

Dirección general de Asesores.

Desarrollo Delegacional.

Seguridad Pública.

Por medio de la coordinación de Presupuesto Participativo, se buscó una integración y visión de conjunto.

Se logró que los funcionarios de todas las áreas involucradas, participaran en la difusión y capacitación durante distintas fases del proceso.

De lo anterior se distingue una participación Indirecta del COPEVI.

### **Consideraciones Generales de la participación del COPEVI**

En este trabajo de investigación fije el objetivo de conocer la forma en que participa el COPEVI en el programa delegacional de Presupuesto participativo y por ello resulta necesario analizar algunos aspectos relativos al comportamiento de dicho actor.

### **De la puesta en Agenda**

Como se ya se ha mencionado, COPEVI ha participado en diversas experiencias de presupuesto participativo, cada vez participando de manera más activa y cercana con los gobiernos locales. Aunque en el caso de Iztapalapa participa de manera externa, es posible considerar que mediante la contratación del Ingeniero Alejandro Luevano, se logra una representación cercana de la postura del COPEVI

## **EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL COMPORTAMIENTO DE COPEVI ACOTACIÓN PARA CRITERIOS DE PARTICIPACIÓN**



- A.Participación enfocada en asesoría general a los municipios y procesos participativos
- B.Participación general enfocada en procesos democráticos y Presupuesto Participativo
- C.Participación general enfocada en procesos democráticos y Presupuesto Participativo e integración del gobierno local a la red internacional de presupuesto participativo
- D. Participación enfocada principalmente en Presupuesto Participativo e inclusión de un funcionario en el gobierno local.

La participación que establece El Copevi con distintos gobiernos, inicia con una relación externa de poca proximidad (Cuquío) y posteriormente avanza a una mayor injerencia y autonomía en su operación (Ecatepec), hasta finalmente integrarse, mediante un funcionario, a la lógica gubernamental burocrática la cual coincide con los planteamientos de Elmore donde:

El predominio de la autonomía y la rutina significa que el poder en las organizaciones tiende a fragmentarse y a dispersarse entre pequeñas unidades. Esto aplica en la forma que la coordinación del Presupuesto Participativo se tiene que relacionar con las demás áreas de gobierno.

La magnitud del control que cualquier unidad organizacional puede ejercer sobre otra - sea o no del mismo nivel jerárquico- está limitada por el hecho de que, en la medida en que las organizaciones se vuelven crecientemente complejas, las unidades se especializan cada vez más y ejercen un mayor control sobre sus propias operaciones internas.

El proceso de toma de decisiones consiste en controlar la autonomía y en modificar la rutina. Todas las propuestas de cambio son sometidas a juicio por las unidades organizacionales, para determinar el grado en el que contrastan o se alejan de los patrones establecidos; por lo tanto las decisiones organizacionales tienden a ser graduales. (Elmore, 2003)

Las propuestas de cambios e iniciativas del COPEVI quedan sujetas a las decisiones centrales del ejecutivo delegacional. Las modificaciones en criterios de distribución contempladas en el diseño se toman de manera unilateral; La calidad de contrato como funcionario delegacional, coloca al coordinador (miembro de COPEVI) como subordinado de la jefatura delegacional.

Las técnicas normalmente utilizadas en la administración jerárquica – los ciclos de presupuesto y planeación, los procedimientos de autorización, la obligación de rendir informes y los sistemas de evaluación- son medios a través de los cuales los funcionarios de alto nivel procuran estructurar el funcionamiento de los subordinados. (Elmore, 2003)

Por lo anterior es posible que la relación que se establece da la visión del COPEVI con el gobierno delegacional, se ubica más en una operación de corte burocrático.

De modo que es plausible decir que las capacidades que resaltan de cada uno de los actores durante esta relación, son las siguientes.

#### PRINCIPALES CAPACIDADES EJERCIDAS POR LOS ACTORES

| JEFATURA DELEGACIONAL                            | COPEVI                                                        |
|--------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| Capacidad Decisión                               | Capacidad en Ejecución                                        |
| •Control del sistema y la lógica organizacional. | Capacidad de intervenir en la implementación de las acciones. |

- Capacidad vertical de decisión.
- Voluntad de impulsar una visión o un programa y capacidad administrativa para ponerlo en práctica
- Capacidad de manejar capital político.
- Capacidad administrativa y reconocimiento jurídico.
- Control de las áreas técnicas del gobierno local
- Disposición de recursos económicos.
- Capacidad de negociar con áreas delegacionales.
- Capacidad de impulsar una visión o un programa y negociar para que se ponga en práctica.
- Conocimientos técnicos del mecanismo.
- Conocimientos técnicos de planeación municipal/delegacional.
- Transmisión de conocimientos por medio de capacitación.
- Dominio de un campo organizacional y respaldo de integración a redes.

### Consideraciones en torno a los objetivos del COPEVI

1. Como ya se ha mencionado, en el apartado dedicado al COPEVI, esta organización se propone impulsar de mecanismos participativos, y también prácticas eficientes. De modo que es necesario tener en cuenta que:

Sí consideramos la cifra de participación de 30, 000 personas en el Presupuesto Participativo cuando la delegación Iztapalapa cuenta con aproximadamente 1,352,326 habitantes que se encuentran en la lista nominal de IEDF<sup>16</sup>. Es innegable que esto refiere un número de participación muy baja para el presupuesto participativo. Destinar el 7% del presupuesto delegacional para que se aplique en lo que deciden solo 30, 000 personas, y que además dichas decisiones no se alinea con los proyectos de desarrollo urbano de los órganos administrativos, que requiere contratación de empresas externas y tiempo administrativo para ejercer negociaciones con los órganos centrales de la Ciudad, no es un sinónimo de administración eficiente de los recursos. De manera que el programa no representa una práctica eficiente.

---

<sup>16</sup> Datos de 2009

Por otra parte, aunque el programa no es una práctica eficiente y tiene un bajo nivel de participación, sí genera espacios de participación en la decisión de la aplicación de recursos delegacionales, para aquellos ciudadanos que decidan participar.

Dado lo anterior y ante la inexistencia de prioridades conceptuales en los objetivos del COPEVI, no existen elementos para valorar como éxito o fracaso en la participación. No obstante si es posible decir que la práctica del programa de presupuesto participativo, abre espacios de participación pero no es eficiente.

2. El COPEVI también se propone fortalecer la autonomía e identidad de actores sociales organizados, tiene prioridad (por orden de mención) sobre la construcción de ciudadanía activa y corresponsable en la gestión de lo público.

Sí se considera que el COPEVI, en su última participación termina como asesor externo, con una participación indirecta, donde el crédito de la implementación del programa es para el gobierno delegacional, entonces es posible decir que esta práctica de Presupuesto participativo no cumple con el objetivo de fortalecer la autonomía e identidad de la organización.

No obstante sí logra posicionar un mecanismo que procura la construcción de ciudadanía activa en la gestión de lo público.

Nuevamente al no existir una priorización de conceptos es difícil hacer un balance valorativo.

3. La afirmación que se hace en los propósitos del COPEVI: No es posible hacer política si no se tiene poder y, es necesario acumular poder político y social para ser actores políticos ¿Es susceptible de omisión con tal de posicionar un problema en la agenda e instrumentar los mecanismos para atenderla?

Lo anterior refiere a que el COPEVI impulsa un proyecto sustentado en valores y conceptos abstractos, de modo que aunque no lo hace de manera explícita, parece darle prioridad a impulsar los mecanismos y prácticas ciudadanas, sobre las prácticas eficientes y de fortalecimiento institucional. De manera que aunque su actuación se desdibuje prioriza el posicionamiento de sus ideales.

Si bien no existe una priorización explícita para valorar su actuación, si es posible decir que su actuación en esta última experiencia de Presupuesto Participativo no va en un sentido que le permita acumular poder política ya que colabora de manera externa, con un miembro subordinado en la jefatura delegacional y sin un crédito explícito de su participación y logros como organización.

## **Conclusiones**

Dado el impulso que el COPEVI le ha dado al Tema del Presupuesto Participativo, es posible decir que su actuación ha sido eficaz al contribuir en el posicionamiento del tema en las agendas de los gobiernos locales que han implementado el mecanismo.

De acuerdo a lo que se observa durante el desarrollo de este trabajo el proceso histórico, de la participación en distintas experiencias de Presupuesto Participativo, permitió la

construcción de nuevas capacidades en el COPEVI. Entre ellas se destaca la acotación de objetivos y campos de colaboración, así como adecuaciones en la forma de relacionarse con los gobiernos locales.

Como se ha presentado en el desarrollo de este trabajo, las OSC han buscado incidir en las acciones públicas tanto con los órganos ejecutivos como los legislativos. Después de observar la forma de participación de las OSC, en particular del COPEVI en el tema del Presupuesto participativo, se observa una paradoja.

Dicha paradoja consiste en un impulso de la temática de la participación ciudadana por medio del presupuesto Participativo. Dicho impulso ha buscado la institucionalización del mecanismo y al mismo tiempo el posicionamiento del trabajo de las OSC (Sin una priorización explícita de estos objetivos). De este modo se ha logrado la institucionalización del presupuesto participativo tanto en lo que refiere a la actuación de un órgano legislativo (Incorporación de la consulta de presupuesto participativo en la Ley de Participación Ciudadana del DF), como en la de un ejecutivo (Programa delegacional de Presupuesto Participativo en Iztapalapa), teniendo que:

- a) La institucionalización en la Ley de participación ciudadana, considera al  Instituto electoral de Distrito Federal como encargado de la implementación y fija criterios de asignación de recursos más moderados. De manera que esta institucionalización, reduce el campo de intervención de las OSC que promovieron las temáticas además de que el control y crédito de dichas acciones queda del lado gubernamental.
- b) La institucionalización del Presupuesto Participativo en una administración local, implica sucesión a lógicas de la administración burocrática que limitan la actuación y capacidad de decisión e injerencia de las OSC que promovieron la temática.

Se observa que el COPEVI profundiza y posiciona el desarrollo y gestión de nuevos conocimientos relacionados con el Presupuesto Participativo, no es eficaz en elaborar, socializar y difundir información y conocimientos sistematizados desde sus prácticas y

Campos de acción.

Por lo anterior es posible decir que resulta necesaria una priorización de los objetivos de las OSC para poder realizar balances de su actuación general y de este modo dar seguimiento a estrategias que verdaderamente las posicionen y empoderen en la actuación pública

## **Bibliografía**

Abascal Gabriel. El presupuesto participativo: ¿democracia directa versus democracia representativa o mejora de la calidad democrática? ponencia en las III Jornadas de pensamiento crítico de la Universidad de Alicante (España), el 1 y 2 de abril de 2004.

Abramovich, Víctor. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. En Revista de la CEPAL # 88, Abril. 2006

Adrianzén Chinga José. El presupuesto participativo en Lima norte... Apuntes para un balance. ALTERNATIVA Lima Perú 2008.

Aguayo, Sergio, "La alianza Cívica Mexicana: una izquierda en búsqueda de identidad" en Domike Arthur (Editor) Sociedad civil y movimientos sociales. Construyendo democracias sostenibles en América Latina. Publicaciones especiales sobre el desarrollo 8. BID, New York 2008.

Aguilar, Luis, (Comp). El estudio de las políticas públicas. M. A. Porrúa, México 1992.

Aguilar, Luis. Gobernanza y gestión pública. FCE. México 2008

Aguilar, Luis. Gobernanza, el nuevo proceso de gobernar. F Nauwman. México 2010

Álvarez, Lucía (Coordinadora) Participación y democracia en la Ciudad de México. La jornada ediciones Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades UNAM México, 1997.

Alvater, Elmar. El lugar y el tiempo de lo político bajo las condiciones de la globalización, en Monedero, JC. Cansancio del Leviatan. Trotta. Madrid 2010

Araujo Misoczky, Maria CECI. La relación entre ciudadanía activa y administración municipal en la configuración de una formación político-organizacional: los casos del Proyecto de Salud Mental de Belo Horizonte y del Presupuesto Participativo de Porto Alegre" Revista CLAD Reforma y Democracia No. 21. Octubre 2001. Caracas en: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/021-octubre-2001/0038108>

Avritzer, Leonardo, "Sociedad civil, espacio público y poder local: un análisis del presupuesto participativo en Belo Horizonte y Porto Alegre" en Dagnino, Evelina (compiladora) Sociedad civil, esfera pública y democratización en America Latina: Brazil. FCE, México, 2002.

Azuela, Antonio. Pluralismo jurídico y cambio institucional. La regulación de los usos de suelo en la Ciudad de México (1976-1973) en Álvarez, Lucía (Coordinadora) Participación y democracia en la Ciudad de México. La jornada ediciones Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades UNAM México, 1997.

Banco Interamericano de Desarrollo, *El boom de las microfinanzas. El modelo latinoamericano visto desde adentro*. (Marguerite Berger, Lara Goldmark y Tomas Miller-Sanabria, editores). Nueva York: BID 2007.

Banco Interamericano de Desarrollo, *La alternativa local. Descentralización y desarrollo económico*. (Rafael de la Cruz, Carlos Pineda y Caroline Pöschl, editores). Nueva York: BID, 2010

Banco Interamericano de Desarrollo. La política de las políticas públicas. Planeta, México, 2006. (capítulos 1 al 5 y 12).

Barba Solano Carlos ¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al inicio del siglo XXI UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA 2007.

Canto, Manuel (coord.), Nuevos enfoques, nuevos actores del desarrollo social, México, UAM 2007.

Beltrán Juan C, "Programa de recuperación de espacios públicos en Iztapalapa. Distrito Federal", en Ziccardi Alicia (Coordinadora), Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2004.

Benítez, Raúl. Población y desarrollo en la gran Ciudad de México. en Álvarez, Lucía (Coordinadora) Participación y democracia en la Ciudad de México. La jornada ediciones Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades UNAM México, 1997.

Berrios N. Pilar. Efectividad de la participación ciudadana en políticas de desarrollo social en el ámbito municipal. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006

**Berrios, Pilar. Cerda A. Hernandez H. Participación ciudadana en el desarrollo de la política social de México. CAM México. 20 de agosto número 33 (Año no disponible)**

Boaventura de Sousa Santos (Coordinador). Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa. México 2004

Bresser, Maravall y Przeworski. Las reformas económicas en las nuevas democracias. Alianza Editorial. Madrid 1995. (Introducción)

Castilla, Luis Miguel y Maritza Hidalgo, "Crédito doméstico al sector productivo: restricciones y vulnerabilidades del sistema financiero en América Latina", en Castilla, Luis Miguel (Ed.) *Desafíos financieros y macroeconómicos en América Latina*. Caracas: Corporación Andina de Fomento, 2007 pp. 9-45.

Canto Chac Manuel "La transformación de las relaciones de Gobierno-Sociedad en México, 1970-1982" *Auge y crisis del Estado Social*. FCPyS UNAM, México, 1994

Canto, Chac Manuel. Gobernanza y Participación Ciudadana en las Políticas frente al Reto del Desarrollo. Rev Política y Cultura # 30 (de próxima aparición), UAM, 2008.

Canto, Chac Manuel. Participación Ciudadana y Reconstrucción de lo Público, en Canto, Manuel (coordinador). La participación ciudadana. EAPDF. México. (en prensa).

Canto, Manuel. Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de Concertación local. 2010 En: <http://www.politicaspUBLICASysalud.org/documentos/gestion-social-del-conocimiento/finish/23/175.html>

Carrillo Mario, Ramírez Rigoberto, Revueltas Andrea, (Coordinadores). La construcción de ciudadanía en los municipios de Guanajuato y Morelos: Una tarea pendiente, UAM Xochimilco, 2004

CENVI. Programa de mejoramiento de vivienda en lote familiar: la calidad de vida de las madres solteras del DF, México. 2005

CEPAL. La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. 2010

Chavez Texeira, Ana, La actuación de las Organizaciones No Gubernamentales: Entre el Estado y la Sociedad Civil. Sociedad Civil, en Dagnino, Evelina, coordinadora, Esfera Pública y Democratización en America Latina: Brasil, FCE, México, 2002.

Cobb Roger y Elder Charles, Participación en Política Americana: la dinámica de la estructuración de la agenda, Noema, México, 1986.

Cohen, Daniel, *Riqueza del mundo, pobreza de las naciones*; Capítulo 2. “El cuento de dos ciudades”. México: FCE, 1998 pp. 29-42.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe ; *Políticas municipales de microcrédito. Un instrumento para la dinamización de los sistemas productivos locales Estudios de caso en América Latina*. (Paola Foschiatto y Giovanni Stumpo, compiladores). Santiago: CEPAL y ONU, 2006 p. 238.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*. Santiago: CEPAL y ONU, 2008 p. 345.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe; *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL y ONU, 2009. p. 184.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Estudio económico de América Latina y el Caribe. Impacto distributivo de las políticas públicas*. Nueva York: CEPAL y ONU, 2010 p. 344.

Contreras Bustamante, Raúl. . La ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa.. México: Edit. Porrúa. 2010

COPEVI. El presupuesto participativo en la Ciudad de México, Experiencias 2001-2002. COPEVI México 2010.

Cortés Martín. “Desafíos de la política latinoamericana contemporánea: los movimientos sociales en la gestión estatal. El caso del Movimiento Barrios de Pie en Argentina”. Revista CLAD Reforma y Democracia No. 4. Julio 1995. Caracas. En: <http://www.clad.org/documentos/otros-documentos/desafios-de-la-politica-latinoamericana-contemporanea-los-movimientos-sociales-en-la-gestion-estatal-el-caso-del-movimiento-barrios-de-pie-en-argentina>

Crozier, Michel. Estado Modesto, Estado Moderno. Estrategia para el cambio. FCE, México 1989.

Cuarto informe de gobierno ciudad de vanguardia. Anexo delegacional Gobierno del Distrito Federal 2009-2010

Cunill Grau, Nuria. “La rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”. Revista CLAD Reforma y Democracia No. 4. Julio 1995. Caracas. En: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/004-julio-1995/0025400.pdf>

Cox, Gary W. “La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo” Barcelona, 2004. Gedisa editorial

Cuellar, Angélica. Qué ha cambiado y que permanece en los movimientos sociales urbanos del Distrito Federal (una aproximación) en Álvarez, Lucía (Coordinadora) Participación y democracia en la Ciudad de México. La jornada ediciones Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades UNAM México, 1997.

Dahl, R y Ch Lindblom. Política económica y bienestar. Paidós, Buenos Aires, 1971 (capítulos 1,2, 3 pp. 31 - 116)

Domike Arthur (Editor) Sociedad civil y movimientos sociales. Construyendo democracias sostenibles en América Latina. Publicaciones especiales sobre el desarrollo 8. BID, New York 2008.

Dos Santos, Theotonio (2007); “Globalización, crecimiento económico e integración”, en Guillén, Arturo y Gregorio Vidal. Repensar la Teoría del Desarrollo en un contexto de Globalización. Homenaje a Celso Furtado. Buenos Aires: CLACSO, pp. 35-43.

Draibe, Sonia M. y Manuel Riesco, “Estado de Bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea”, en Sojo, Ana y Andras Uthoff. Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe. Los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía. México: FLACSO y ONU, 2006 pp. 59-110.

Dutra Olivio, Benevides M. Presupuesto participativo y Socialismo. IEF/CTA y el IMFC Argentina 2001.

Espinosa, Mario. Historia y cultura política de la participación ciudadana en la ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico. Andamios núm. 1, otoño-invierno, México, 2004

Fedozzi Luciano. “Presupuesto Participativo y esfera pública Elementos para un debate conceptual” en Bueno Nilton. Moll J. (compiladores) Por una nueva esfera pública la experiencia del presupuesto participativo. editorial Vozes, Petrópolis, 2000.

Fedozzi Luciano. “El presupuesto participativo de Porto Alegre” en Canto, .Manuel, (compilador) Participación ciudadana en las políticas públicas. Siglo XXI editores, México, 2010.

García Delgado Daniel, De Piero S. “Articulación y relación Estado–Organizaciones de la Sociedad Civil. Modelos y prácticas en la Argentina de las reformas de segunda generación”. Area Estado y Políticas Públicas FLACSO, Argentina 2002

García Pelayo, Manuel, Las transformaciones del Estado contemporáneo, Editorial Alianza , España. 1982

Harnecker Marta. Delegando Poder en La Gente “El presupuesto participativo en Porto Alegre”. 1999

INCIDE Social, Leyes Estatales De Fomento a Las Actividades de Las Organizaciones de La Sociedad Civil. Análisis y Recomendaciones. México 2010.

Kliksberg, Bernardo. Repensando el estado para el desarrollo social; más allá de convencionalismos y dogmas Revista CLAD Reforma y Democracia No. 8 Mayo 1997. Caracas. En: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/008-mayo-1997/0029300.pdf>

Lasswell, Harold D. “La orientación hacia las políticas” en Aguilar, Luis, (Comp.). El estudio de las políticas públicas. M. A. Porrúa, México 1992, pp. 79-103.

Lema Gonzalo. El presupuesto participativo como definición de políticas públicas. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005

Llona Mariana, Soria L. La Participación En La Gestión Del Desarrollo Local. La experiencia del Presupuesto Participativo en Villa El Salvador. en Revista Pobreza Urbana & Desarrollo. Año 9 – No 22 – diciembre 2003. Serie Programa FORTAL.

Lomera, Rocio. Cuquío: Tierra abierta para construir poder local. Una experiencia de gestión democrática y participativa, COPEVI CEEAL, México, 1997.

Luevano Alejandro. “El presupuesto Participativo en la ciudad de México” en Construyendo ciudadanía y poder Local Numero 1. México COPEVI 2010

Manual de capacitación para integrantes de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos. IEDF México 2010.

Martínez C. Francisco y Jorge Rivera, "Redistribución de la riqueza usando derechos de consumo. El caso igualitario", en *El trimestre económico, Extraordinario 1*. México: FCE, 2008 pp. 135-144.

Meny y Thoenig, Jean Claude, Las políticas públicas, Ariel, Barcelona, 1992.

Merino, Mauricio, El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos, Nostra ediciones, México, 2007.

Merquior, Jose G. Liberalismo viejo y nuevo FCE, México, 1993

Monedero, Juan Carlos. Mundialización y transformaciones del Estado: perspectivas desde la Ciencia Política, en Cansancio del Leviatán. Trotta Madrid 2003.

Morales, Noble, R. "Hacia un presupuesto Participativo. La experiencia en Tlalpan, Distrito Federal" en Ziccardi Alicia (Coordinadora), Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2004.

Mueller, Denis, Elección pública. Alianza Universidad (capítulos 1 y 2, de la página 11 a la 30)

Muñoz de Bustillo Llorente Rafael "Retos y restricciones del Estado de Bienestar en el cambio de siglo" Salamanca 1999

Ochando Claramunt Carlos "El Estado de Bienestar" Editorial Ariel. España, 2002. Capítulos 1 y 2

Olson, Mancur, "La lógica de la acción colectiva", en VA Diez textos básicos de ciencia política. Ariel. Barcelona, 1992.

Peschard, Jaqueline. La reforma política del Distrito Federal después de 1994, en Álvarez, Lucía (Coordinadora) Participación y democracia en la Ciudad de México. La jornada ediciones Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades UNAM México, 1997.

Pontual Pedro. En Torno a la Agenda de la educación popular En CEAAL. En Revista la Piragua No. 28 Panama. Enero del 2009

Ramírez José Carlos y Patricia Bueno, *El crecimiento económico de la América Latina. Del desencanto del siglo XX a los desafíos del XXI*. En *El trimestre económico*; Vol. LXXV, No. 297. México: FCE, 2008 pp. 49-81.

Reames, Benjamin, "Presupuesto participativo desde arriba y desde abajo: el rol de la sociedad Civil en la propagación de las instituciones democráticas" en Domike Arthur

(Editor) Sociedad civil y movimientos sociales. Construyendo democracias sostenibles en América Latina. Publicaciones especiales sobre el desarrollo 8. BID, New York 2008.

Rawls, John, Liberalismo político (Conferencia 1: ideas fundamentales). Fondo de Cultura Económica, México, 1995

Reames, Benjamin, y Melissa Lynott. 2005. Making Budgets Public: Transparent and Participatory Budgeting in the Americas. Washington, D.C.: Partners of the Americas. Disponible en: [www.partners.net](http://www.partners.net).

Reygadas Robles Gil, Rafael, Abriendo veredas: iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles; Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, México 1998.

Reygadas R, Rafael. Zarco, C. Participación ciudadana y organización social. Experiencias de desarrollo local en México, CEAAL, México 2005.

Rivoir, Ana Laura. Nuevas formas de gestión local: redes y gobernancia. Participación ciudadana y descentralización en la ciudad de Montevideo. En publicación: Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales. Programa Regional de Becas CLACSO Programa Regional de Becas CLACSO, Buenos Aires, Argentina. 2000. Acceso al texto completo: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/1999/rivoir.pdf>

Rosique Cañas José Antonio. Delegaciones del Distrito Federal: una reforma pendiente. México 2003.

Rossel O. Maria. Tercer sector y prestación de servicios sociales públicos: la “caja negra” de la participación ciudadana en la gestión pública y su impacto en los regímenes de bienestar corporativos. En: serie de documentos Debate del CLAD. En: <http://www.clad.org/documentos/otros-documentos/tercer-sector-y-prestacion-de-servicios-sociales-publicos>

Ruedi, Nora, Cecilia Vera y Andras Uthoff, “Relación de dependencia del trabajo formal y brechas de protección social en América Latina y el Caribe, en Sojo, Ana y Andras Uthoff. Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe. Los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía. México: FLACSO y ONU, 2006 pp. 111-151.

Sanchez, Cristina. Alvares L.”Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la ciudad de México, 1997-2000” en Olvera, Alberto (compilador) Sociedad civil, esfera pública y democratización en America Latina: México, FCE, México, 2003.

Santos, Boaventura de Souza, Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo. El viejo topo, España, 2003.

Santos, Boaventura de Souza. Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa. FCE, México, 2004.

Sosa José (Editor). Política pública y participación social: visiones alternativas. DIVIP CEGAP UNAM México 2006

Torres Olivos, Miguel (Comp. 2006); *Fernando Fajnzylber: una visión renovadora del desarrollo en América Latina*. Capítulo VI. "Conceptos esenciales en la obra de Fajnzylber (1977-1988)". Santiago: ONU y CEPAL, pp. 221-336.

Valdez Leonardo. "Sistemas electorales y de partidos" en Cuadernos de Divulgación de la cultura democrática No. 7. México. IFE

Vallaspin, Oña, Fernando. Nuevas teorías del contrato social: Jhon Rawls, Robert Nozick y James Buchanan. Alianza Universidad. Madrid 1985.

Woldenberg, José. La reforma política en el Distrito Federal en 1993. En Álvarez, Lucía (Coordinadora) Participación y democracia en la Ciudad de México. La jornada ediciones Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades UNAM México, 1997.

Ziccardi, Alicia. Gobiernos locales: entre la globalización y la ciudadanía (Reflexiones sobre la transformación reciente en el Distrito Federal) en Álvarez, Lucía (Coordinadora) Participación y democracia en la Ciudad de México. La jornada ediciones Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades UNAM México, 1997.

## **Tesis**

Alpizar, Pricila "Control ciudadano de la participación de autoridades locales en programas de desarrollo social en el municipio de Cuquío, Jalisco" Tesis presentada para obtener el grado de licenciado en política y gestión social. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México, 2004.

Barroso, Ana "Andar hacia la autonomía: conflicto y subjetividad en la organización suburbana" Tesis presentada para obtener el grado de Maestra en Psicología Social de Grupos e Instituciones. . Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México, 2011.

Delgado, Carlos, "Modelo para la gestión de Presupuestos Participativos en las delegaciones del Distrito Federal" Tesis presentada para obtener el título de maestro en proyectos para el desarrollo urbano. Universidad Ibero Americana, México, 2006.

Hernández, Miriam, Participación ciudadana y órganos de representación vecinal: Estudios de casos en la Ciudad de México” Tesis presentada para obtener el grado de licenciada en antropología social. Universidad Autónoma Metropolitana unidad Iztapalapa, México, 2004.

Mares Ruiz, Victor Emanuel, “Participación ciudadana y políticas públicas en el Distrito Federal. La incidencia de mecanismos institucionalizados de participación, el caso del programa de coinversión social para el Distrito Federal y el consejo de desarrollo del DF. Trabajo terminal para obtener el título de maestro en políticas públicas. Universidad Autónoma Metropolitana unodad Xochimilco. México 2011.

Martínez , Abraham y Torres, Oscar “Análisis de acciones sobre la vía pública en la dirección territorial San Lorenzo Tezonco en la delegación Iztapalapa, período 2003-2006” Tesis presentada para obtener el grado de licenciado en política y gestión social. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México, 2007.

Ortiz, Patricia y Valverde, Gabriela “La reapropiación del espacio público mediante la participación ciudadana en el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial” Tesis presentada para obtener el grado de licenciado en política y gestión social. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México, 2011.

Santamaría Barreto Mirna Mónica “Incidencia en el Desarrollo Local: Los rendimientos de la democratización en el municipio. Estudios de caso: Cuquío, Jalisco y Huayacocotla, Veracruz.” Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México, 2005.

Villareal Nelson, Santandreu A, Las organizaciones no gubernamentales y *las políticas publicas , reunión del Foro Uruguayo en desarrollo Sustentable*, cuadernos de trabajo No. 49, Noviembre, CLAES, Montevideo, 1999.

## **Documentos**

Convocatoria para el ejercicio del “Presupuesto Participativo Iztapalapa 2010”, Obras son amores en tu comunidad decidir el Presupuesto, Un Derecho del Pueblo. Delegación Iztapalapa.

Estatuto De Gobierno Del Distrito Federal

Ley Orgánica De La Administración Pública Del Distrito Federal

Ley De Participación Ciudadana Del Distrito Federal

Programa General De Desarrollo 2007 – 2012 Gobierno Del Distrito Federal

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del gobierno distrito federal. Propuesta metodológica. Evalua DF 2010. [http://www.evalua.df.gob.mx/recomendaciones/evaluaciones\\_finales/prop\\_met.pdf](http://www.evalua.df.gob.mx/recomendaciones/evaluaciones_finales/prop_met.pdf)

Paginas de Internet.

<http://www.equidad.df.gob.mx/equidad/coinversion.html>

<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/default.aspx?tema=me&e=09>