

Los **desafíos** del **desarrollo local**

Ma. del Pilar Monserrat Pérez Hernández
Humberto Merritt Tapia
Georgina Isunza Vizuet
Coordinadores

Antonio Vázquez Barquero
Prólogo



Los desafíos del desarrollo local

Ma. del Pilar Monserratt Pérez Hernández
Humberto Merrit Tapia
Georgina Isunza Vizuet
Coordinadores

Antonio Vázquez Barquero
Prólogo



red.
DESARROLLO
LOCAL

MAPorrúa
librero-editor • México

MÉXICO

2015

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

307.10972
D441

Los desafíos del desarrollo local / [coordinado por] Ma. del Pilar Monserrat Pérez Hernández, Humberto Merritt Tapia, Georgina Isunza Vizuet ; [prologado por] Antonio Vázquez Barquero - 1ª ed. - [México, D.F.] : Instituto Politécnico Nacional, Red de Desarrollo Económico, Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales : Miguel Ángel Porrúa, 2015
267 p. : mapas ; 17 x 23 cm. - (Serie Economía, Finanzas y Administración)

ISBN 978-607-401-996-4

1. Desarrollo local -- México -- Estudio de casos. 2. Desarrollo económico -- México

Primera edición, diciembre del año 2015

© 2015

INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL

CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS, ADMINISTRATIVAS Y SOCIALES
RED DE DESARROLLO ECONÓMICO

© 2015

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-607-401-996-4

Imagen de portada: Omar Méndez Isunza

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de GEMAPORRÚA, en términos de lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

LIBRO IMPRESO SOBRE PAPEL DE FABRICACIÓN ECOLÓGICA CON BULK A 80 GRAMOS

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

Índice

PREFACIO	5
PRÓLOGO	
<i>Antonio Vázquez Barquero</i>	7
Capítulo 1	
¿HAY ALGO NUEVO EN EL PARADIGMA DEL DESARROLLO REGIONAL EN EL SIGLO XXI?	
<i>Juan González García</i>	
<i>José Manuel Orozco Plascencia</i>	13
Introducción.....	13
Sobre los conceptos de región, regiones y desarrollo regional.....	15
Planteamientos básicos de los clásicos del desarrollo regional: el paradigma tradicional.....	17
Desarrollo regional y nuevo paradigma	23
Conclusiones	33
Fuentes consultadas	34
Capítulo 2	
DE LA ECONOMÍA CAMPESINA AL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE: APROXIMACIONES TEÓRICAS NO CONVENCIONALES	
<i>Mara Rosas Baños</i>	
<i>María de la Paz Silva Borjas</i>	39
Introducción.....	39
Desarrollo alternativo endógeno local sustentable rural: aportaciones de la economía solidaria, moral y ecológica.....	41
Desarrollo alternativo local endógeno y sustentable: estudios de caso	49
Conclusiones	63
Fuentes consultadas	64

Capítulo 3

ANTECEDENTES, IMPLEMENTACIÓN Y RESULTADOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 2011-2013

María Isabel García Morales

María Concepción Martínez Rodríguez

<i>Juan Marroquín Arreola</i>	69
Introducción.....	69
Definición de presupuesto participativo.....	70
Relación del presupuesto participativo con el desarrollo local.....	71
Antecedentes del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil.....	72
Contexto político en la Ciudad de México	74
Presupuesto participativo en la Ciudad de México.....	75
Conclusiones	83
Fuentes consultadas	84

Capítulo 4

TRANSICIÓN HACIA CIUDADES INTELIGENTES: EL CASO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

María del Pilar Monserrat Pérez Hernández

Octavio Hernández Escobar

<i>Rubén Oliver Espinoza</i>	87
Introducción.....	87
Marco de referencia de la innovación en las ciudades	88
Naturaleza de las ciudades inteligentes	93
Conclusiones	103
Fuentes consultadas	105

Capítulo 5

LA MOVILIDAD COMO DESAFÍO AL DESARROLLO LOCAL

Benjamín Méndez Bahena

<i>Georgina Isunza Vizuet</i>	107
Introducción.....	107
La complejidad del desarrollo local en una metrópoli	107
Política de vivienda y fragmentación metropolitana	110
La fragmentación urbana en Zumpango	113
Reflexiones en torno a la movilidad, el transporte y la accesibilidad	116
La experiencia de Zumpango.....	119
Reflexiones finales	126
Fuentes consultadas	126

Capítulo 6

LA INFORMALIDAD DESDE UNA PERSPECTIVA REGIONAL:

EVALUACIÓN DEL MERCADO LABORAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Victor González Ruelas

Juan Carlos Méndez Ferrer

<i>Álvaro Castañeda Arredondo</i>	131
Introducción.....	131
Conceptualización del fenómeno de la informalidad	132
La política pública en el combate a la informalidad.....	133
Metodología.....	136
Hipótesis.....	139
Resultados	140
Conclusiones	143
Fuentes consultadas	144

Capítulo 7

AMBIENTES REGIONAL Y LOCAL DE INNOVACIÓN

EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA REGIONAL DEL CONOCIMIENTO

<i>Ryszard E. Rózga Luter</i>	147
Introducción.....	147
¿Qué es desarrollo económico regional y local?	147
Características de los procesos locales de innovación (PLI).....	151
Sistemas regionales y sistemas locales de innovación	154
Propuesta para medir los ambientes de innovación en el marco de la economía regional de conocimiento en México.....	158
Conclusiones	160
Fuentes consultadas	161

Capítulo 8

REDES E INNOVACIÓN EMPRESARIAL.

FABRICANTES DE MUEBLES EN OCOTLÁN, JALISCO

<i>Leticia I. Mejía Guadarrama</i>	163
Introducción.....	163
La construcción de un sistema productivo local.....	163
Los actores y las redes.....	171
Innovaciones en el sistema productivo del mueble ocotlense	178
Reflexiones finales	183
Fuentes consultadas	185
Entrevistas	186

Capítulo 9

EL DESARROLLO ENDÓGENO EN LOS TERRITORIOS FRÁGILES.

LA RELEVANCIA DE LAS INSTITUCIONES

<i>Antonio Vázquez Barquero</i>	187
Introducción	187
Desarrollo endógeno, una visión territorial	189
Política de desarrollo local	194
Más allá del desarrollo natural: el papel de las instituciones	198
Los desafíos de las políticas de desarrollo endógeno en los trópicos	201
Comentarios finales	207
Fuentes consultadas	209

Capítulo 10

DESCENTRALIZACIÓN, TERRITORIO Y BIENESTAR SOCIAL.

LOS CASOS DE TAMPICO Y CIUDAD MADERO, TAMAULIPAS, 2010-2013

Jorge Alberto Pérez Cruz

<i>Adolfo Rogelio Cogco Calderón</i>	213
Introducción	213
El proceso descentralizador y el desarrollo territorial	214
El desarrollo urbano territorial de la zona sur de Tamaulipas	219
Conclusiones y recomendaciones	232
Fuentes consultadas	233

Capítulo 11

GOBIERNOS MUNICIPALES,

CAPACIDADES PROFESIONALES Y OFERTA EDUCATIVA

<i>Rocío Huerta Cuervo</i>	237
Introducción	237
Principales problemas públicos de los municipios de México	240
Calidad de los gobiernos municipales y oferta formativa en el nivel de maestría	252
Conclusiones	255
Fuentes consultadas	256

AUTORES Y COORDINADORES	259
-------------------------------	-----

Antecedentes, implementación y resultados del Presupuesto Participativo en la Ciudad de México, 2011-2013

María Isabel García Morales

María Concepción Martínez Rodríguez

Juan Marroquín Arreola

INTRODUCCIÓN

La experiencia del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil, es considerada exitosa por organismos internacionales, partidos políticos, organizaciones sociales y gobiernos locales, y se ha convertido en una referencia en el ámbito mundial sobre la participación ciudadana en la distribución del presupuesto público a nivel local.

Esta influencia, que comenzó en Brasil, después se replicó en varios países de América Latina y en otros continentes. En México, varios gobiernos locales lo han aplicado, el gobierno de la Ciudad de México lo ha venido implementado desde 2011.

Esta práctica, que recibe el nombre de *presupuesto participativo*, ha trazado una diversidad de concepciones y metodologías que han provocado un debate mayor acerca de los objetivos, criterios y la dinámica de su funcionamiento.

El objetivo principal de este trabajo es dar a conocer qué son los presupuestos participativos, su surgimiento en el Distrito Federal, cómo ha sido su implementación y algunos resultados. La tesis principal es que los presupuestos participativos que promueven el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos ayudan en la priorización de las necesidades locales y con ello coadyuvan al mejoramiento del desarrollo territorial.

Es importante aclarar que retomamos sólo algunas experiencias de presupuesto participativo de las delegaciones políticas⁴ como antecedentes históricos de este proceso en la Ciudad de México. El análisis se centra a nivel

⁴A las 16 demarcaciones del Distrito Federal se les denomina delegaciones políticas, sería similar a un municipio, pero a diferencia de éste, las delegaciones no tienen atribuciones fiscales.

del Distrito Federal de 2011 a 2013. Dado el objetivo del tema no abordamos el estudio detallado por delegaciones.

Para los referentes internacionales de presupuesto participativo se retoma el caso de Porto Alegre porque es el que más ha influido en varios gobiernos locales, primero de Brasil y después de América Latina.

DEFINICIÓN DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Podemos definirlo como el proceso donde la población interviene, mediante el debate o votación, en la definición de prioridades para una localidad (colonia o territorio) y de esta manera se distribuye parte del presupuesto público de un gobierno local (García, 2010a: 215).

Por lo general los presupuestos locales se enfocan en la construcción de obra pública, porque es el rubro del gasto que no se encuentra previamente comprometido o se transfiere de forma no etiquetada (García, 2010a:266).

Cada lugar donde se implementa el presupuesto participativo tiene características peculiares, ello depende de las condiciones de descentralización, del presupuesto y cultura política, por señalar los más importantes. De manera que existe una gran diversidad de concepciones y metodologías en los diferentes territorios donde se aplican.

En un estudio de la Organización de Naciones Unidas (ONU) se retoma el concepto de presupuesto participativo de Boaventura de Sousa Santos quien lo define como “el proceso de participación comunitaria basado en tres principios y en un conjunto de instituciones que funcionan como mecanismos o canales para asegurar la participación en el proceso de decisión del gobierno municipal” (ONU, 2004:24). Los tres principios son participación abierta a los ciudadanos, combinar la democracia directa con la representativa y disponer de recursos para inversiones.

De alguna manera el presupuesto participativo de la Ciudad de México cumple con esos principios: todos los ciudadanos pueden participar abiertamente, lo que implica que se da, al menos en términos formales, una democracia directa y se combina con la democracia representativa en el momento que los asambleístas² ratifican los recursos financieros que se asignan al

²Asambleístas son los diputados de la Ciudad de México, conforman la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

presupuesto participativo, de manera que se dispone de recursos para las inversiones que contempla la Ley.

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal define al presupuesto participativo de la siguiente manera: “es aquél sobre el cual los ciudadanos deciden respecto a la forma en que se aplican recursos en proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal” (Ley de Participación Ciudadana, 2010, artículo 83).

La principal diferencia entre los distintos presupuestos participativos es la forma como interviene la población en su distribución. Y en este trabajo conoceremos su funcionamiento en la Ciudad de México.

RELACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO CON EL DESARROLLO LOCAL

¿Cómo se relaciona el presupuesto participativo con el desarrollo local? Vázquez Barquero señala que “la noción de desarrollo endógeno constituye un instrumento útil para interpretar la dinámica económica de las ciudades y territorios y para proponer medidas que estimulan los procesos de acumulación de capital” y lanza la pregunta: ¿en qué medida las iniciativas locales permiten estimular los procesos de acumulación de capital y desarrollo de las ciudades y regiones? (Vázquez, 2001:1). En el sentido de esta pregunta podríamos señalar que el presupuesto participativo ayuda o promueve la creación y mejoramiento de infraestructura urbana básica, elemento indispensable para la generación de empresas, debido a que el presupuesto participativo generalmente se basa en la construcción de obra pública.

Vázquez Barquero refiere que la cuestión del desarrollo de las economías locales y regionales, ahora como en el pasado, reside en interpretar los procesos de acumulación de capital que impulsan el crecimiento económico (Vázquez, 2001:4).

Menciona cuatro factores determinantes para la acumulación del capital: densidad institucional, organización flexible de la producción, innovación y difusión del conocimiento y, el que más nos interesa en este trabajo, desarrollo urbano del territorio.

Los presupuestos participativos han servido para promover el desarrollo urbano del territorio, sobre todo en las zonas marginadas que carecen de infraestructura urbana básica. En las zonas que cuentan con infraestructura urbana la han mejorado.

Por ejemplo, el presupuesto participativo de la Ciudad de México destina recursos a obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana y prevención del delito, rubros que sin duda apoyan o coadyuvan en el desarrollo del territorio urbano.

En el seminario *Desafíos del desarrollo económico local*, organizado en enero de 2014 por el Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS) del Instituto Politécnico Nacional; el especialista en el tema Antonio Vázquez Barquero abordó, entre otros aspectos, la relevancia que tiene la participación ciudadana para el desarrollo local; es decir, considerar a los diferentes actores sociales de un territorio. En ese sentido las experiencias de participación ciudadana son muy importantes, no sólo porque implican democratizar las relaciones entre los gobiernos y la sociedad, sino también porque involucran a los habitantes de un territorio en los asuntos públicos (CIECAS, 2014).

Uno de los aspectos que se trataron en este seminario fue el funcionamiento y resultados de la política de desarrollo local. Considerar al presupuesto participativo como una herramienta de política pública a nivel local para determinar las necesidades sociales y utilizar de mejor manera el presupuesto público.

El involucramiento de los ciudadanos en las políticas públicas es fundamental para democratizar la relación del gobierno con los ciudadanos. Como lo veremos más adelante el presupuesto público ha servido, más que para diseñar políticas, para determinar y gestionar los servicios públicos más apremiantes en la Ciudad de México.

ANTECEDENTES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN PORTO ALEGRE, BRASIL

El largo proceso de reorganización de la sociedad civil en Brasil, derivado del agotamiento del régimen autoritario, generó importantes conquistas en la Constitución Federal de 1988, en el plano de los derechos sociales y en los

mecanismos institucionales que permitieron la participación de la sociedad en la elaboración, gestión y fiscalización de políticas públicas y de los actos gubernamentales, sobre todo a nivel local (Pontual, 2004).

La coyuntura política y social en la que se promulgó la constitución federal brasileña, impulsó la elaboración de constituciones estatales y de leyes orgánicas para las ciudades. Lo que permitió a los gobiernos locales tener elementos jurídicos y administrativos para impulsar políticas públicas propias.

Muchas organizaciones sociales, sobre organizaciones no gubernamentales (ONG), participaron en los debates sobre el nuevo estatuto jurídico político del municipio, haciendo énfasis en la descentralización y su autonomía. Exigían mecanismos que permitiesen una democratización en la distribución del presupuesto público local.

En las elecciones de 1988 los partidos considerados de izquierda ganaron un gran número de prefecturas, inclusive grandes centros urbanos, obtuvieron 25% de la votación. El Partido de los Trabajadores (PT) ganó cerca de 50 municipios, entre los principales se encuentran Sao Paulo, Porto Alegre, Vitoria, Belo Horizonte, Campinas, Santos, Santo Anduve y Sao Bernardo do Campo. La victoria en estas prefecturas trajo para el PT nuevos desafíos de cómo gobernar ciudades enormes, con graves problemas, además con una gran participación social y política de diversos sectores sociales (Pontual, 2004).

El PT en Porto Alegre se enfrentó a la tarea de crear un mecanismo participativo basado en las propuestas de los consejos populares y, al mismo tiempo, el movimiento popular de la ciudad demandaba transparencia en el presupuesto público de la alcaldía.

La idea fundamental fue que el proceso se centraría en el presupuesto público, pieza central de la acción del gobierno y, a través de él, el gobierno ejercería la mayor parte de su autoridad. El pensamiento esencial consistía en que el presupuesto participativo debía ser un sistema universal de participación directa, abierto a todos los ciudadanos de Porto Alegre, además que no funcionaría como sustituto sino a la par de las instituciones del sistema democrático representativo.

El proceso del presupuesto participativo en Porto Alegre inició en 1989 en la gestión de Olívio Dutra y se profundizó a partir de 1993 en el gobierno de Tarso Genro. Con el prefecto Raúl Pont, en 1997, se consolidó y en 2001 continuó con la segunda administración de Tarso Genro. Constituyéndose

como el principal instrumento y nuevo paradigma de política pública para los municipios brasileños.

Las principales características del presupuesto participativo de Porto Alegre fueron (Fedozzi, 2001:103) los siguientes:

- Un proceso organizado por etapas, tomando en cuenta los tiempos de aprobación del presupuesto en la Cámara de Vereadores³.
- La institucionalización del proceso mediante el reconocimiento de las instituciones municipales.
- Reglas de participación en las instancias creadas para el presupuesto participativo.
- Un proceso descentralizado en la toma de decisiones basado en las 16 regiones que conforman el municipio.
- La creación de un método efectivo para determinar las prioridades en las que se invertirán los recursos asignados al presupuesto participativo

CONTEXTO POLÍTICO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

En 1997 es elegido por la vía electoral Cuauhtémoc Cárdenas como el primer Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y en 2000 se eligen por primera vez, también electoralmente, los delegados en cada una de las 16 demarcaciones, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) obtuvo la mayoría de las delegaciones. El PRD, a diferencia del PT brasileño, no tuvo una política local homogénea a nivel municipal o estatal (García, 2005:24-25).

Debido a que el PRD se conforma de varias corrientes de pensamiento político y grupos internos, no tiene una idea unificada de cómo gobernar, ni tampoco una concepción uniforme de la relación entre el gobierno y la ciudadanía. Cada administración delegacional, municipal o estatal de este partido, establece su propia forma de relacionarse con la ciudadanía y de gobernar, la cual puede cambiar de una administración a otra, aunque el partido conserve el poder. Un ejemplo lo tenemos en la administración de Gilberto López y Rivas en Tlalpan (2000-2003) que implementó el presupuesto participativo y la administración siguiente, del mismo PRD, dio este proceso por finiquitado.

³Diputados municipales.

Actualmente el Distrito Federal no es considerado una entidad federativa con autonomía política, no cuenta con Constitución Política, tiene un Estatuto de Gobierno que puede ser modificado únicamente por el Congreso de la Unión. Las delegaciones que lo integran no son reconocidas como municipios y no tienen atribuciones fiscales. En el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se señala en el artículo 95 que “la recaudación, comprobación, determinación y administración de las contribuciones y demás ingresos... quedará a cargo de las autoridades fiscales del Distrito Federal”, en el artículo 115 queda claro que por autoridades fiscales se entiende a la administración central, a la Secretaría de Finanzas, “corresponden a los órganos centrales de la administración pública [fracción IV]... la administración de la Hacienda Pública del Distrito Federal...”.

Y por último, en el artículo 117 del mismo Estatuto, se señalan las competencias de las delegaciones, quedando de manera clara la ausencia de atribuciones fiscales. “Las delegaciones tendrán competencia... en materia de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva y demás que señalen las leyes” (ALDF, 2014).

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

A partir de los sismos de 1985 surgieron varias organizaciones vecinales y ciudadanas exigiendo derechos políticos para los habitantes del Distrito federal (DF), a raíz de esto en 1988 se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, órgano de representación de los ciudadanos de la Ciudad de México.

En 1996 se aprobó la elección directa del Jefe de Gobierno del DF, que anteriormente era designado por el Presidente de la República, y se estableció que a partir del año 2000 los delegados políticos serían electos por voto directo de los ciudadanos.

En 2000 son electos por primera vez los delegados políticos, en ese mismo año tres delegaciones impulsaron el presupuesto participativo: en la delegación Miguel Hidalgo, Arne aus den Ruthen Haag del Partido Acción Nacional (PAN), partido considerado de derecha. En la delegación Cuauhtémoc, María de los Dolores Padierna Luna del PRD partido autodefinido como de izquierda y en Tlalpan, Gilberto López y Rivas, también del PRD.

Históricamente el presupuesto participativo surge en gobiernos con partidos autodefinidos de izquierda; sin embargo, también será retomada por gobiernos con partidos de diferentes tintes y corrientes políticas. Estas tres experiencias estuvieron inspiradas en las prácticas brasileñas y contaron con asesoría de organizaciones civiles mexicanas que tenían relación directa con investigadores y consultores brasileños.

En la delegación Miguel Hidalgo, con base en la Ley de Participación Ciudadana, se retomó la figura de Audiencia Pública, ésta se programaba y promovía en las unidades territoriales (colonias). El Jefe de la Delegación asistía acompañado de su equipo de gobierno y un notario público. En esta audiencia se votaban las propuestas que hacían los ciudadanos; las que más votos obtenían se integraban al Programa Operativo Anual (POA) de la delegación para ejecutarse al siguiente año. Las Audiencias Públicas sólo se realizaron en las colonias populares, porque en las de altos ingresos los ciudadanos no acudían (García, 2010b: 96).

Por su parte, en la delegación Cuauhtémoc se realizó una consulta popular en las colonias; los ciudadanos opinaban por medio de boletas que eran depositadas en urnas y se determinaba lo que era prioritario en cada comunidad. Las demandas se canalizaban a las áreas o direcciones correspondientes para que fueran incluidas en el Programa Operativo Anual del siguiente año (García, 2010b:97).

En Tlalpan el proceso estuvo más dirigido a la construcción de obra pública, los ciudadanos presentaban las demandas o necesidades de sus colonias. La Dirección de Enlace Territorial hacía una valoración técnica, legal y presupuestaria de estas peticiones y si eran viables las incluía en una boleta. A través de una votación directa y secreta la población elegía hasta dos obras por unidad territorial (colonia). De esta manera se priorizaban las necesidades. Finalmente, con base en el presupuesto delegacional, se determinaba qué obras o peticiones serían contempladas en la conformación del próximo POA de la delegación. Aunque las tres experiencias tuvieron influencia brasileña, la de Tlalpan fue la que más retomó el modelo de Porto Alegre (García, 2005).

En esos años el gobierno perredista de López Obrador (2000-2006) no consideró importante el presupuesto participativo, a pesar de la insistencia de los delegados políticos que lo estaban ejecutando en su demarcación. Fue hasta 2011, en el gobierno de Marcelo Ebrad (2006-2012), cuando se pone en práctica este proceso.

Es así que el presupuesto participativo del Distrito Federal surge legalmente con las modificaciones a la Ley de Participación Ciudadana de 2010 e iniciará su implementación en 2011. Nace institucionalizado; es decir, en el contexto de un marco legal y organizado por las instituciones gubernamentales de la ciudad, como se verá en los siguientes apartados.

Para Villarreal, la institucionalización de la participación ciudadana para el apoyo de las políticas públicas sirve para darle legitimidad al gobierno y para hacer más eficaces las decisiones de gestión pública y no para democratizar las relaciones entre gobierno y los ciudadanos (Villarreal, 2009:2). Veremos, en este sentido, qué alcances tiene el presupuesto participativo de la Ciudad de México.

Ley de Participación Ciudadana del DF

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal entra en vigor en 1998. En noviembre de 2009 tuvo una de sus principales modificaciones, se debatió la representación ciudadana, de manera que los comités vecinales fueron sustituidos por los comités ciudadanos, estos últimos encargados, entre otros aspectos, de organizar el presupuesto participativo. La Ley de Participación Ciudadana ha tenido varios cambios, principalmente de los órganos de representación e instrumentos de participación ciudadana.

En 2010 se reformó nuevamente esta ley y se determinó, en el artículo 83, que en el Distrito Federal “existe el presupuesto participativo”, en ese mismo artículo se señala que: “Los recursos del presupuesto participativo corresponderán al 3% del presupuesto anual de las delegaciones. Los rubros generales a los que se destinará la aplicación de dichos recursos serán los de obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana y prevención del delito”. Antes de esta modificación se contemplaba que se debía destinar de 1% como mínimo a 3% como máximo del presupuesto anual de las delegaciones.

Actualmente (2014) en esta ley se contempla que las delegaciones deben consultar con los ciudadanos el 3% del presupuesto delegacional, ellos deben decidir cómo se aplican estos recursos en sus colonias o pueblos originarios. Con esta acción legal el presupuesto participativo se institucionaliza en la Ciudad de México.

Es una atribución del Jefe de Gobierno y de la Asamblea Legislativa establecer el monto de presupuesto participativo. El Decreto de Presupuesto

Anual del Distrito Federal debe contemplar (Ley de Participación Ciudadana, 2010: artículo 83):

- El monto total de recursos al que asciende el presupuesto participativo por delegación, el que corresponderá al 3% del presupuesto total anual.
- Los recursos del presupuesto participativo correspondientes a cada una de las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal. Para tal efecto, el monto total de esos recursos se dividirá entre el número de colonias y pueblos originarios que existan en cada delegación, de modo que la asignación sea igualitaria (artículo 83, inciso b, Ley de Participación Ciudadana, 2013).
- Los rubros específicos en que se aplicarán los recursos de presupuesto participativo en todas y cada una de las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal, de conformidad con los resultados de la consulta ciudadana que sobre la materia le remita el Instituto Electoral del DF.
- Se establecerá que las autoridades administrativas del gobierno de la ciudad y jefes delegacionales tienen la obligatoriedad de ejercerlo.

Este artículo determina los ejes claves en los que se basa el proceso de presupuesto participativo; sin embargo, dividir un presupuesto público delegacional entre el número de colonias y repartir a todas ellas la misma cantidad de recursos financieros no genera igualdad, más bien acentúa la desigualdad, porque no todas las colonias tienen las mismas necesidades, hay algunas que no tienen ni banquetas ni pavimentación mientras que otras tienen una gran infraestructura, incluso cuentan con grandes parques y jardines. Sería más equilibrada esta distribución si se realizara en función del nivel de marginalidad y la carencia de infraestructura urbana básica.

El encargado de realizar la consulta del presupuesto participativo será el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) y se llevará a cabo el segundo domingo de noviembre de cada año, el objetivo será definir los proyectos específicos en que se aplicarán los recursos de presupuesto participativo correspondientes al ejercicio fiscal inmediato en todas y cada una de las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal.

De manera que el IEDF es la autoridad con facultades para emitir la convocatoria, organizar, desarrollar y vigilar el proceso, así como computar el

resultado de las consultas y podrá solicitar la colaboración del Gobierno del Distrito Federal, las delegaciones y la Asamblea Legislativa.

El POA se compone de conceptos, actividades y programas. Son los recursos aprobados por el gobierno del Distrito Federal, mediante la Secretaría de Finanzas, para cada una de sus áreas. Las 16 delegaciones deberán incluir en su POA del siguiente año, los proyectos específicos que fueron ganadores en la consulta del presupuesto participativo; es decir, los resultados de la consulta 2011 deben estar reflejados en el POA de 2012, y los resultados de la consulta 2012 en el POA de 2013 y así sucesivamente.

Implementación del presupuesto participativo

Según lo previsto en la Ley de Participación Ciudadana, el proceso comienza el 27 de marzo de 2011 con una situación especial, ya que debía consultarse parte del presupuesto de ese mismo año; sin embargo, hubo dificultades y pocas unidades territoriales participaron, en varias colonias no existían comités ciudadanos, responsables de convocar a los habitantes, así que el IEDF emitió una convocatoria, el 28 de agosto de ese mismo año, para subsanar el proceso. Con esta consulta del presupuesto participativo 2011 se planeó el Programa Operativo Anual de 2012.

Se definieron las acciones prioritarias de atención mediante una pre-selección determinada por los comités ciudadanos, los rubros genéricos y específicos del catálogo fueron los siguientes (IEDF, 2012):

- Obras y servicios
 - Pavimentación
 - Guarnición y banquetas
 - Construcción y reparación de espacios deportivos
 - Construcción de muros de contención en zonas de alto riesgo
- Construcción de escalinatas con barandal
- Construcción de accesos y rampas para personas con discapacidad
- Equipamiento e infraestructura urbana
- Juegos infantiles
- Rehabilitación, mantenimiento o delimitación de espacios públicos, áreas verdes o camellones
- Adquisición o rehabilitación de inmuebles para fines públicos.
- Prevención del delito
- Instalación, sustitución y mantenimiento de alumbrado público
- Vehículos de seguridad

Es importante precisar que el presupuesto participativo es una herramienta de planeación del 3% del presupuesto en las delegaciones para el año inmediato siguiente, de manera que el proceso se realiza a finales del año para que sea contemplado en el POA del ejercicio siguiente.

El IEDF emite la convocatoria para definir los proyectos específicos en los que se aplicará el presupuesto de las 1,815 colonias y pueblos en los que se divide el territorio de las 16 delegaciones del DF.

El presupuesto participativo en los tres años representó 3% del presupuesto asignado a cada delegación, se distribuyó de manera igualitaria entre las colonias y pueblos originarios que conforman la demarcación territorial, se ejerció, según del Decreto de Egresos del Distrito Federal de 2012 y 2013, de acuerdo con los proyectos específicos que fueron elegidos mayoritariamente en la consulta ciudadana.

Los rubros solicitados en el presupuesto participativo 2012 fueron los siguientes:

- Construcción cancha deportiva multifuncional, 4.2%.
- Construcción de muros de contención en zonas de alto riesgo, 1.7%.
- Construcción de muros o rejas perimetrales para delimitar espacios públicos, 4.0%.
- Guarniciones y banquetas, 10.1%.
- Luminarias, 19.1%.
- Módulo de seguridad pública tipo, 6.3%.
- Paquete juegos infantiles, 5.0%.
- Pavimentación, 6.3%.
- Rehabilitación de áreas verdes o camellones, 3.7%.
- Rehabilitación o mantenimiento de un espacio público, incluyendo áreas comunes en unidades habitacionales, 14.4%.
- Sendero seguro (luminarias poste corto), 13.8%.
- Vehículos de seguridad, 11.4%.

Podemos observar que las luminarias fueron la principal demanda ciudadana, le siguió el mantenimiento de espacios públicos, la tercera sendero seguro, que en realidad también son luminarias; por lo tanto, si sumamos el porcentaje de demandas de luminarias y sendero seguro podemos notar que casi una tercera parte de las solicitudes fue para mejorar la iluminación en la ciudad (ver cuadro 1).

Cuadro 1
Presupuesto participativo, Ciudad de México 2012.
Peticiones ciudadanas (frecuencia)

Número	Rubro general	Número de veces que ganó
1	Obras y servicios	774
2	Prevención del delito	537
3	Equipamiento	282
4	Infraestructura urbana	190
	Sumatoria total	1780
	Colonias con cómputo capturado	1754

Fuente: IEDF, 2013.

De los rubros que se consultaron en el presupuesto participativo de 2012, a nivel del Distrito Federal, el de obras y servicios obtuvo el 43.3% de las solicitudes; el de prevención del delito el 30.2%, el equipamiento el 15.8%, y el de infraestructura urbana el 10.7%. Se puede observar que la principal demanda del presupuesto participativo en 2012 fue obras y servicios y la segunda prevención del delito, de alguna manera expresan la necesidad obra básica y la falta de seguridad pública en la ciudad (IEDF, 2013).

Rubros presupuestales que se consultaron en 2013:

- Obras y servicios
- Equipamiento
- Infraestructura urbana
- Prevención del delito
- Los que promuevan actividades recreativas, deportivas y culturales

El IEDF brinda información de la opción ganadora de cada una de las 1,815 unidades territoriales, por ahora no ofrece datos de cuáles fueron los rubros ganadores a nivel del Distrito Federal.

Para el POA 2014 se incluyó un nuevo rubro, recursos que se destinaron a actividades recreativas, deportivas y culturales que, a diferencia de los años anteriores, no estaba contemplado.

Nivel de participación ciudadana en el presupuesto participativo

En el cuadro 2 se presenta la participación de los ciudadanos en el presupuesto participativo en cada uno de los años que se ha implementado.

En la consulta ciudadana los votos se emiten de dos formas: a través de casillas denominadas Mesas Receptoras de Opinión (MRO) y por medio de voto electrónico; para ambas se requiere la credencial para votar. A partir de 2012 se aprueba la modalidad de voto electrónico.

Cuadro 2
Participación ciudadana en la consulta del presupuesto participativo
de la Ciudad de México. 2011, 2012 y 2013

Año	Electores DF	Colonias participantes (1,815)	Votos		Votos nulos		Total de votos
			MRO*	Electrónicos	MRO*	Electrónicos	
2011	7,679,881	1,721		-		-	142,482
2012	7,679,881	1,751	129,382	15,513	2,774	68	147,737
2013	7,679,881	1,799	743,572	137,187	38,377	1,662	880,752

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Distrito Federal 2012, 2013 y 2014.

*Mesas receptoras de opinión.

La participación ciudadana 2011 y 2012 fue muy baja, no llegó a 150,000 votos de un padrón de 7679,881 electores. El primer año fue muy accidentada la ejecución del proceso, en 2012 mejoró, pero no se reflejó en más participación; sin embargo, para 2013 se observa un gran avance, el total de votos fue de 880,752, lo que representa el 11.5% del padrón electoral, lo que significa que aumentó seis veces la participación con respecto a los años anteriores.

Para mejorar la difusión de la consulta, el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) otorgó en 2012 espacios de publicidad al IEDF. Del 13 de octubre al 11 de noviembre se transmitió la convocatoria en 44 estaciones de radio concesionados y en ocho estaciones de radio permisionados, en televisión se transmitió en nueve canales y también en el Canal 11.

CONCLUSIÓN

El presupuesto participativo es una práctica que se lleva a cabo a partir de 1989 en Porto Alegre, Brasil, bajo el gobierno del PT, y representa una de las políticas públicas más replicadas a nivel local, tanto por partidos de izquierda como de derecha.

A partir de que se pudieron elegir por la vía electoral los jefes delegaciones en la Ciudad de México, tres delegaciones iniciaron la implementación del presupuesto participativo: Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc y Tlalpan. Con las reformas a la Ley de Participación Ciudadana, en 2010, el presupuesto participativo nace institucionalizado en la Ciudad de México e inicia su ejecución en 2011.

Uno de los objetivos del presupuesto participativo es que los ciudadanos participen en las decisiones de la distribución del presupuesto, porque favorece de dos maneras a los gobiernos locales; por un lado, determina las necesidades locales más apremiantes y, por otro, busca legitimar no sólo al Jefe de Gobierno de la ciudad, sino también a los jefes delegacionales.

Los niveles de participación de los ciudadanos en los dos primeros años de la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo fue muy bajo, llegó al 1.9% del padrón electoral, en 2013 aumentó de manera muy significativa (11.5%). Este porcentaje pareciera que no es bajo si se compara con otras experiencias como la de Tlalpan, donde de un padrón de 410,412 votantes, en 2001 participaron 11,472 personas. En 2002 lo hicieron 18,993 y en 2003 fueron 18,073, representando en este último año 4.4% del padrón electoral (García, 2005:175); sin embargo, hay que considerar que en Tlalpan no hubo la difusión ni el apoyo institucional que ha tenido el presupuesto participativo del Distrito Federal. Si contemplamos lo anterior, el involucramiento de los ciudadanos en el presupuesto participativo ha sido muy bajo.

En la mayoría de los procesos de consulta se toman en cuenta necesidades inmediatas o más apremiantes, y se deja de lado la asignación de recursos para promover el desarrollo local en el mediano plazo. En ese sentido, se deberían promover otras propuestas productivas y sustentables que permitan el desarrollo integral de las comunidades y trabajar con los vecinos para que les asignen recursos.

La consulta ciudadana no permite el debate entre vecinos para determinar de manera solidaria el destino de los recursos, sino más bien se vota en

función de maximizar el bienestar personal; es decir, de la obra o servicio que más conviene al individuo y no la que más beneficie a la comunidad.

Es importante que más ciudadanos del Distrito Federal participen en este tipo de consultas, porque es uno de los medios legales que permite incidir en los asuntos públicos de cualquier índole, pero en este caso concreto se podría reclamar mayor presupuesto asignado a este programa.

Con el presupuesto participativo en la Ciudad de México se determinan las necesidades sociales en función del individuo y no de la colectividad, por la manera como se realiza la consulta ciudadana. Puede parecer muy limitado que pocos ciudadanos decidan la distribución de un porcentaje del presupuesto; sin embargo, es mejor eso a que la decisión la tomen unos cuantos funcionarios.

FUENTES CONSULTADAS

- ALDF (2014). "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal". Asamblea Legislativa del Distrito Federal del Distrito Federal VI Legislatura, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de junio.
- CIECAS (2014). Seminario "Desafíos del Desarrollo Económico Local", impartido por Antonio Vázquez Barquero del 13 al 16 de enero en el Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS) del Instituto Politécnico Nacional, México.
- FEDOZZI, Luciano (2001). *Oramento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Brasil: Tomo editorial.
- _____ (2000). "Presupuesto participativo y la esfera pública". En Nilton Bueno Fischer y Jacqueline Moll (Comps.). *Por una nueva esfera pública. La experiencia del presupuesto participativo*. Buenos Aires, Argentina: El Farol.
- GARCÍA MORALES, María Isabel (2010a). "El presupuesto participativo y la democracia. Análisis comparativo entre Brasil y México". En *Bajo la sombra de Craso. La democracia moderna entre finanzas bárbaras, poderes fácticos y crisis de la representación*. México: UNAM.
- _____ (2010b). "Cultura política y presupuesto participativo en México: el caso de Tlalpan en el Distrito Federal". En *Capitalismo y democracia, encrucijadas y dilemas*, México: UNAM.
- _____ (2006). *La participación ciudadana en la distribución del presupuesto en los gobiernos locales de Porto Alegre y Tlalpan*, Tesis de maestría, México: UNAM.
- GARCÍA, Vázquez Gilberto (2002). "Hacia un presupuesto participativo delegación Tlalpan, Distrito Federal". Obtenido de www.cide.mx/archivoeventos/haciaunpresupuestoparticipativo.doc

- GENRO, Tarso y Souza de, Ubiratan (1999). *Orçamento participativo. A experiência de Porto Alegre*. Brasil: São Paulo, Fundação Perseu Abramo.
- Gobierno de la Ciudad de México (2013). "Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal". *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 17 de mayo de 2004, última reforma el 3 de abril de 2013, México, consulta 22 de febrero de 2014. Obtenido de http://centro.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2013/LEY_PARTICIPACION_CIUDADANA_03_04_2013.pdf
- HARNECKER, Marta (1999). "El presupuesto participativo, la llave maestra para la participación y politización". En *Haciendo posible lo imposible. La izquierda en el umbral del siglo XXI*. México: Siglo XXI-CIICH-UNAM. Obtenido de <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2013/downloads/informe.pdf>
- IEDF (2012). Consulta Ciudadana Presupuesto Participativo, Instituto Electoral del Distrito Federal. Obtenido de <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2012/index.php>
- _____ (2012a). Informe Ejecutivo de Consulta Ciudadana 2012 para definir los proyectos específicos en los que se aplicaron los recursos el presupuesto participativo correspondientes al ejercicio fiscal 2013, en las colonias o pueblos originarios en que se divide el territorio del DF. México: IEDF. Obtenido de <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2013/downloads/informe.pdf>
- _____ (2013). Resultados de las opiniones emitidas en la consulta ciudadana 2012. Consultado el 10 de febrero de 2014. Obtenido de <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2013/index.php>
- LÓPEZ y RIVAS, Gilberto (2004). "Participación ciudadana y gobernabilidad democrática" *Coyuntura*. No. 101, quinta época, enero-febrero.
- MERINO, Ángel (2000). "El presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre (Brasil)". En Nilton Bueno Fischer y Jacqueline Moll (Comps.). *Por una nueva esfera pública. La experiencia del presupuesto participativo*. Buenos Aires, Argentina: El Farol.
- ONU (2004). "Presupuesto participativo y finanzas locales". *Programa de Gestión Urbana para América Latina y El Caribe*, consultado el 20 de marzo de 2014. Obtenido de <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4875&tipo=objetoMultimedia>
- PONTUAL, Pedro (2004). "O Processo Educativo no Orçamento Participativo: aprendizados dos atores da sociedade civil e do Estado". *Tese de Doutorado*, São Paulo: PUC/SP.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2001). "Desarrollo endógeno y globalización". En *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Argentina: Homo Sapiens. Obtenido de http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0119/desarrollo_endogeno_y_globalizacion.pdf
- VILLARREAL MARTÍNEZ, Teresa (2009). "Participación ciudadana y políticas públicas". Décimo Certamen de Ensayo Político, México: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.

Los desafíos del desarrollo local se terminó en la Ciudad de México durante el mes de diciembre del año 2015. La edición, impresa sobre papel de fabricación ecológica con *bulk* a 80 gramos, consta de 1,000 ejemplares y estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.



El tema del desarrollo es quizá la mayor preocupación de las naciones, y en especial de aquellas que no se han beneficiado de los procesos de apertura comercial y de las nuevas formas de inserción a los circuitos globales del capital, ni del desarrollo tecnológico. Ello ha propiciado una importante producción científica nutrida por diversos estudios que dan cuenta de los desafíos del desarrollo local. Esta obra presenta el resultado de investigaciones y de estudios de caso sobre el desarrollo local en distintos ámbitos territoriales y bajo la perspectiva de los actores locales.

Las reflexiones incluidas en el libro versan sobre *¿cómo repensar las teorías del desarrollo local/regional bajo una visión prospectiva?*, *¿qué atributos deben tener los entornos territoriales para fomentar la innovación local?*, *¿qué se aprende de las iniciativas productivas comunitarias de desarrollo rural y de las formas de organización empresarial?*

El libro también incorpora una discusión sobre temas tan importantes como los entornos urbanos, las limitaciones para asimilar modelos de gestión tecnológica, el surgimiento de las llamadas ciudades inteligentes (*smart cities*), así como el análisis de las condiciones de movilidad que inciden la articulación de diferentes espacios locales en la dinámica y beneficios de la gran ciudad.

Finalmente, en el ámbito de la gestión, la obra aborda temas como las políticas de desarrollo regional y la descentralización como asignaturas pendientes para fortalecer la gestión de los gobiernos locales y da cuenta del porqué los arreglos entre los agentes no han obtenido los resultados esperados para generar bienestar en la población de la región.

Esperamos que los lectores interesados en el tema del desarrollo local vean atendidas muchas de sus inquietudes, para que esta obra pueda servir de base en futuras investigaciones sobre la materia.

Los desafíos



POLÍTICA
PÚBLICA

MAPorrúa
librero-editor • México



ECONOMÍA
FINANZA
Y ADMINISTRACIÓN