

COLOFÓN
EDICIONES ACADÉMICAS

Ciencias Sociales

Políticas sociales de la derecha en México 2000-2012. Victor Manuel Muñoz Patraca.

Participación social, política ambiental y sustentabilidad. Enfoques y aportaciones del CIEMAD, IPN. Coordinadora: María Elena Serrano

Espacio urbano y construcción social del riesgo en la cuenca baja del Río Pánuco. José Luis De la Cruz Rock, Alfonso Tello Iturbe, Lidia Rangel Blanco y María Eugenia Rosas Rodríguez.

Economía

Diagnóstico de habilidades de innovación en las micro y pequeñas empresas en México: el individuo innovador. Coordinador Omar Neme Castillo.

Pedagogía

Educación rural en México. Coordinador: Diego Juárez Bolaños.

Innovación sustentabilidad en la escuela. Coordinadora: Blanca Estela Gutiérrez.

El presente libro tiene como objetivo principal ofrecer diversos estudios regionales sobre el desarrollo de México bajo diversas ópticas interdisciplinarias (financiera, social, educativa y empresarial), las cuales son producto de las investigaciones realizadas por los miembros de la Red de Desarrollo Económico del IPN.

Los estudios se enfocan, específicamente, a temáticas que abordan los fundamentos teóricos y metodológicos sobre la innovación e intensidad tecnológica en el sector turístico, los programas de transferencias monetarias, el presupuesto participativo, así como la vinculación del capital humano con la escolarización en el nivel medio superior y la generación de conocimiento con base en las competencias docentes a nivel posgrado.



María Concepción Martínez Rodríguez • María Isabel García Morales • Edgar Oliver Cardoso Espinosa (coordinadores)

ESTUDIOS SOBRE EL DESARROLLO REGIONAL EN MÉXICO DESDE LA PERSPECTIVA FINANCIERA, SOCIAL, EDUCATIVA Y EMPRESARIAL. DESDE UN ENFOQUE INTERDISCIPLINARIO



ESTUDIOS

SOBRE EL DESARROLLO REGIONAL EN MÉXICO DESDE LA PERSPECTIVA FINANCIERA, SOCIAL, EDUCATIVA Y EMPRESARIAL. Un enfoque interdisciplinario

María Concepción Martínez Rodríguez
María Isabel García Morales
Edgar Oliver Cardoso Espinosa



María Concepción Martínez Rodríguez

Doctora en política pública por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Profesora investigadora del Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo del Instituto Politécnico Nacional (CIEMAD-IPN). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt, también es coordinadora del nodo de la Red de Desarrollo Económico. Asimismo, participa en la Red de Medio Ambiente del IPN. Ha dirigido tesis a nivel licenciatura, maestría y doctorado. Cuenta con experiencia en el sector privado en empresas transnacionales y en el sector gobierno, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Sus principales líneas de investigación son: políticas públicas, gobernanza, administración pública, gestión ambiental. Autora de publicaciones a nivel nacional e internacional.

María Isabel García Morales

Doctora en estudios latinoamericanos por la UNAM. Profesora Investigadora de la Sección de Estudios de Posgrado e Investigación en la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt. Asimismo es integrante de la Red de Desarrollo Económico del IPN. Tiene publicaciones a nivel nacional e internacional. Sus principales líneas de Investigación son las finanzas públicas, federalismo y descentralización fiscal, hacienda pública local y presupuestos participativos.

Edgar Oliver Cardoso Espinosa

Doctor en Ciencias Administrativas. Profesor investigador de la Escuela Superior de Comercio y Administración, Unidad Santo Tomás, del Instituto Politécnico Nacional. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt. Asimismo es coordinador de Nodo de la Red de Desarrollo Económico del Instituto Politécnico Nacional. Ha sido director de tesis a nivel maestría y doctorado. Autor de publicaciones a nivel nacional e internacional.

Estudios sobre el desarrollo regional
en México desde la perspectiva financiera,
social, educativa y empresarial.
Un enfoque interdisciplinario



ESTUDIOS SOBRE
EL DESARROLLO REGIONAL
EN MÉXICO DESDE
LA PERSPECTIVA FINANCIERA,
SOCIAL, EDUCATIVA
Y EMPRESARIAL
Un enfoque interdisciplinario

MARÍA CONCEPCIÓN MARTÍNEZ RODRÍGUEZ
MARÍA ISABEL GARCÍA MORALES
EDGAR OLIVER CARDOSO ESPINOSA



Primera edición en Colofón, 2015

Estudios sobre el desarrollo regional en México desde la perspectiva financiera, social, educativa y empresarial. Un enfoque interdisciplinario / María Concepción Martínez Rodríguez, María Isabel García Morales, Edgar Oliver Cardoso Espinosa,

168 p. : gráficas, mapas a color ; 16.5 x 23 cm. — (Colecc. Colofón Ediciones Académicas Economía). — Incluye referencias bibliográficas

1. Desarrollo económico – Finanzas – Casos 2. Planificación regional

I. Martínez Rodríguez, María Concepción, (ed) II. García Morales, María Isabel, (ed)
III. Cardoso Espinosa, Edgar Oliver, (ed)

LC (HD75 E8.78)

Dewey 338.9 E8.78

D.R. © Responsables del contenido intelectual y gráfico: María Concepción Martínez Rodríguez, María Isabel García Morales, Edgar Oliver Cardoso Espinosa

Colección: Colofón Ediciones Académicas

Diseño de portada: César Susano

D.R. © Diseño editorial y tipográfico, y edición de Colofón S.A. de C.V., 2015

Franz Hals núm. 130, Alfonso XIII, 01460, México, D.F.

www.colofon.mx

Contacto para esta colección: colofonedicionesacademicas@gmail.com

ISBN: 978-968-867-875-6

Prohibida su reproducción por cualquier medio mecánico o electrónico sin la autorización escrita de los editores.

Impreso en México

La impresión se terminó en diciembre de 2015, consta de 500 ejemplares.

Nota: El libro fue dictaminado por el comité de selección de obras de Colofón mediante un especialista en la materia y cuenta con el aval del Comité Científico de la Red de Desarrollo Económico.

Este libro es parte de los proyectos de investigación del Instituto Politécnico Nacional:

- Políticas Públicas, Administración Pública y Gobernanza en el Sector Ambiental de México: Cambio Climático, Asociaciones Estratégicas Público Privadas y Presupuesto 1994-2014, SIP 20150863.
- Análisis de las Relaciones Fiscales Intergubernamentales de los Municipios en México y Argentina, SIP 20150971.
- Evaluación de las competencias investigativas del estudiantado de los posgrados en administración y ciencias sociales, SIP 20150791.



ÍNDICE

Prólogo, Adolfo Sánchez Almanza	13
Introducción	15

1. LA INTERDISCIPLINARIEDAD EN EL TRABAJO EN REDES

María Concepción Martínez Rodríguez
María Antonieta Andrade Vallejo
Gerardo Ángeles Castro

Introducción	17
Antecedentes	18
Disciplina	18
Multidisciplina	18
Interdisciplina	19
Transdisciplina	20
Red de Desarrollo Económico	22
Antecedentes y situación actual	22
<i>Definición de líneas de investigación institucionales</i>	22
Creación	23
Conformación actual, acciones y metas	26
<i>Encuentros y congresos</i>	26
<i>Libros elaborados conjuntamente</i>	27
<i>Proyectos de investigación</i>	27
<i>Doctorado en red</i>	27
<i>Metas y acciones a seguir en el corto y mediano plazos</i>	28
Análisis	28
Conclusiones	28
Referencias	29

2. INNOVACIÓN TECNOLÓGICA: UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA

Mario Aguilar Fernández
Igor Rivera González
Mariana Marcelino Aranda

Resumen	31
Introducción	32
Métodos	34
Resultados	35
Conclusiones	37
Referencias	38

3. LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS COMO PRINCIPAL INSTRUMENTO DE COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO Y CHILE. ¿ES NECESARIO UN CAMBIO DE ESTRATEGIA?

Genaro Aguilar Gutiérrez
María del Carmen Hernández Eguiarte

Fundamentos teóricos e históricos de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTC)	43
Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en México y Chile: Oportunidades y Sistema Chile Solidario (Programa Puente)	47
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	47
Chile Solidario-Programa Puente	49
Evidencia: Nivel de pobreza y esfuerzo en el gasto público para su combate en México y Chile	50
México	50
Chile	50
Elementos de análisis adicionales de los Programas de Transferencias Condicionadas	56
Conclusiones	59
Referencias	59

4. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO, PARTE INTEGRANTE
DE LA GOBERNANZA; CASO DE ESTUDIO:
LA CIUDAD DE MÉXICO

María Concepción Martínez Rodríguez
María Isabel García Morales
José Carlos Trejo García

Gobernanza y presupuesto participativo	65
Los presupuestos participativos	68
Contexto del presupuesto participativo en la ciudad de México	68
Ley de participación ciudadana del Distrito Federal	69
Implementación del presupuesto participativo	69
La participación en el presupuesto participativo 2012	71
Referencias	73

5. INTENSIDAD TECNOLÓGICA DE LA INDUSTRIA
MANUFACTURERA DE MÉXICO

Jesús Porras Serrano
Víctor Rogelio Acosta Paz

Resumen	77
Introducción	78
Método	79
Análisis	81
<i>Exportaciones</i>	81
<i>Importaciones</i>	84
Coeficiente de especialidad tecnológica	86
Conclusiones	86
Referencias	87

6. EL PAPEL DE LA BANCA COMERCIAL EN EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PRODUCTIVO EN MÉXICO, 2000-2013

Christian Said Domínguez Blancas
María Isabel García Morales
Luz Marina Peña Portales

Introducción	89
El funcionamiento de la banca comercial:	
intermediación o creación de dinero	90
Caracterización de la economía mexicana en el periodo 2000-2013	92
El otorgamiento de crédito de la banca comercial	
al sector productivo en México en el periodo 2000-2013	94
Referencias	103

7. EVALUACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DOCENTES EN LOS POSGRADOS EN ADMINISTRACIÓN

Edgar Oliver Cardoso Espinosa
María Trinidad Cerecedo Mercado
José Roberto Ramos Mendoza

Introducción	107
Objetivo general de la investigación	112
Metodología	112
Muestra	113
Diseño del instrumento	113
Análisis y discusión de resultados	114
<i>Análisis factorial exploratorio</i>	114
Principales hallazgos del instrumento	115
Conclusiones	116
Referencias	118

8. ESTUDIO DIAGNÓSTICO DE LA RELACIÓN ENTRE LA FORMACIÓN ESCOLAR DE CAPITAL HUMANO, LOS PUESTOS OCUPACIONALES Y EL CRECIMIENTO EN LA PRODUCTIVIDAD DE LOS EGRESADOS DE LAS PREPARATORIAS OFICIALES EN EL ESTADO DE MÉXICO

Fernando Briseño Hurtado
Edgar Oliver Cardoso Espinosa
Jorge Mejía Bricaire
Joel García Mendoza

Introducción	121
Fundamentos teóricos del capital humano	124
Metodología	128
Análisis y resultados	129
Conclusiones y recomendaciones	133
Referencias	135

9. EVOLUCIÓN Y COMPORTAMIENTO DEL TURISMO INTERNACIONAL EN MÉXICO ENTRE 1980 Y 2018

Napoleón Conde Gaxiola

Resumen	139
Introducción	139
Método	141
Resultados	141
Análisis	147
Discusión	148
Conclusiones	149
Referencias	150

10. LA SEÑALIZACIÓN TURÍSTICA EN EL DESARROLLO DEL VALLE DE TEOTIHUACÁN

Maribel Espinosa Castillo
Jocelyn Zaira Enciso Orozco
Paulina Gamallo Chaine

Resumen	151
Introducción	151
La perspectiva del desarrollo regional	152
La situación del turismo en el Valle de Teotihuacán	153
El papel de la señalización en el desarrollo regional	156
Criterios para la localización de la señalización turística en el Valle de Teotihuacán	158
Propuesta	159
Conclusiones	161
Referencias	162
Sobre los autores	165



PRÓLOGO

Este libro es producto de los trabajos interdisciplinarios que realiza el Instituto Politécnico Nacional, a través de su Red de Desarrollo Económico, creada en 2011, y muestra la diversidad de inquietudes y miradas con respecto a algunos problemas económicos y sociales de México.

Este esfuerzo responde a la necesidad de promover las acciones de investigación en redes, lo cual contribuye a generar sinergias para hacer frente a varios retos académicos tanto en la docencia como en la investigación a nivel superior y en los posgrados.

En esta obra se exponen varias problemáticas, abordadas de manera clara, sistemática y precisa, lo que ayuda a su reflexión y comprensión. Inicia con los antecedentes, importancia, acciones, actividades y desafíos que tiene la propia Red de Desarrollo Económico, así como lo trascendental de la promoción de la interdisciplina y multidisciplina.

La revisión de la literatura sobre innovación tecnológica, tanto la producida en el país como en la bibliografía internacional, permite entender por qué en nuestro país tenemos tan bajos indicadores en este aspecto. A su vez, se comparan de manera relevante los programas de combate a la pobreza entre Chile y México, sus antecedentes, procesos, evolución y limitaciones.

Una aportación sobresaliente es el estudio del papel de la participación ciudadana en los asuntos públicos, se retoman los casos del Presupuesto Participativo en el Gobierno del Distrito Federal y de los intentos de construcción del aeropuerto en Texcoco.

Los problemas de la educación se abordan en dos casos de estudio: la situación de los posgrados en el Instituto Politécnico Nacional y en el bachillerato, considerando que en este nivel la exclusión y la marginación son determinantes para la continuación de los estudios superiores.

Asimismo, en un estudio detallado se abordan las perspectivas de recepción de turistas y el crecimiento de esta importante actividad, con el pronóstico para varias economías regionales y locales de nuestro país.

La lectura de *Estudios sobre el desarrollo regional en México desde la perspectiva financiera, social, educativa y empresarial* es oportuna y necesaria para reflexionar sobre la solución de algunos de los grandes problemas de México.

ADOLFO SÁNCHEZ ALMANZA

Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

Presidente de la Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional, A.C.



PREFACIO

La globalización económica ha ocasionado que los países establezcan como un objetivo fundamental de política económica el crecimiento. Para lograrlo es necesario considerar cuatro factores relevantes: el capital humano, los recursos naturales, la formación de capital y la innovación tecnológica.

Para este último factor se le ha reconocido ampliamente como una fuente de ventaja competitiva en un contexto altamente cambiante, por lo que la capacidad de innovar es el determinante más importante del desempeño empresarial y, en consecuencia, nacional.

Asimismo, se ha considerado a la educación como un factor relevante que propicia el crecimiento de un país. Anteriormente se consideraba que si un país tenía abundancia de recursos naturales podía sustituir el bajo nivel de capital humano, lo cual motivó que las inversiones dirigidas a este componente fueran escasas. Sin embargo, el capital humano ha comenzado a perfilarse como uno de los factores más determinantes no sólo del crecimiento de un país sino también de su desarrollo integral, por lo que las políticas públicas tanto nacionales como internacionales lo han considerado como un elemento esencial para que las economías regionales crezcan y alcancen un ingreso per cápita mayor, y por tanto, elevar la calidad de vida de los ciudadanos.

Por consiguiente, es necesario que los países enfoquen su política económica, educativa y social en el fomento de la acumulación del capital humano mediante la investigación, el desarrollo tecnológico y el acceso al conocimiento, ya que es la principal estrategia que motiva el crecimiento del país.

El presente libro tiene como objetivo principal ofrecer diversos estudios regionales sobre el desarrollo de México bajo diversas ópticas interdisciplinarias (financiera, social, educativa y empresarial), los cuales son producto de las investigaciones realizadas por los miembros de la Red de Desarrollo Económico del IPN, y debido a su trascendencia, calidad e impacto, se ha organizado en dos libros.

Para comprender la actividad de investigación se presenta un capítulo sobre la interdisciplinariedad en el trabajo en redes con el fin de brindar información suficiente acerca de la relevancia del trabajo en red a nivel interinstitucional.

Específicamente, los estudios se enfocan en temáticas que abordan los fundamentos teóricos y metodológicos sobre la innovación e intensidad tecnológica, el sector turístico, los programas de transferencias monetarias, el presupuesto participativo, así como la vinculación del capital humano con la escolarización en el nivel medio superior y la generación de conocimiento con base en las competencias docentes en el posgrado.

María Concepción Martínez Rodríguez
María Isabel García Morales
Edgar Oliver Cardoso Espinosa



4. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO, PARTE INTEGRANTE DE LA GOBERNANZA; CASO DE ESTUDIO: LA CIUDAD DE MÉXICO*

MARÍA CONCEPCIÓN MARTÍNEZ RODRÍGUEZ
*Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente
y Desarrollo (CIEMAD)-Instituto Politécnico Nacional*

MARÍA ISABEL GARCÍA MORALES
JOSÉ CARLOS TREJO GARCÍA
Escuela Superior de Economía (ESE)-Instituto Politécnico Nacional

Gobernanza y presupuesto participativo

Cuando hablamos de gobernanza nos referimos a una democracia ejercida, a la participación de una serie de actores que negocian sus intereses en la toma de decisiones de una gestión pública; la gobernanza local nos habla de una democracia representativa que permite escuchar la voz de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones y en las agendas políticas a partir de nuevas demandas participativas y nuevas praxis de innovación democrática, así el presupuesto participativo se vuelve este nuevo complejo instrumento de innovación formador de gobernanza.

Hablar de los presupuestos participativos es hablar de política en sentido amplio, es hablar de un instrumento, de una forma de hacer política para radicalizar democráticamente el modo de construcción del interés público, es hablar de cierta socialización de los medios de decisión (Llamas 2004).

Desde esta perspectiva, gobernar un territorio significaría mucho más que el mero hecho de prestar a sus habitantes una serie de servicios. Significaría la posibilidad de desarrollar nuevas formas de “regulación social”, de fabricar y

* Este capítulo es parte de los proyectos de investigación de la Secretaría de Investigación y Posgrado del IPN: Análisis de las Relaciones Fiscales Intergubernamentales de los Municipios en México y Argentina. SIP 20150971. Políticas Públicas, Administración Pública y Gobernanza en el Sector Ambiental de México: Cambio Climático, Asociaciones Estratégicas público Privadas y Presupuesto 1994-2014. SIP 20150863.

mantener los lazos sociales sin los cuales el “vivir en comunidad” deja tener sentido. Significaría favorecer la apropiación de la política por parte de la ciudadanía, de los diversos actores, dando sentido a la “acción colectiva”, concibiendo y desarrollando proyectos comunes, en una visión de conjunto percibida por todos como legítima (Guerra 2002).

En un contexto donde la legitimidad y confianza en los gobiernos se ha perdido, surge una ciudadanía que tiene como características ser más participativa, más informada y reflexiva, que reivindica espacios crecientes en los procesos de toma de decisiones y que se aleja de viejos formatos rígidos y jerárquicos de participación para involucrarse en espacios y organizaciones cuyo funcionamiento es más horizontal y democrático.

Estamos hablando de una ciudadanía apartidista, que no tiene cuota de poder ni sirve a intereses particulares, que rompe con ese esquema tradicional de ciudadanos infiltrados por partidos políticos; esa nueva ciudadanía, incipiente en México, rompe en torno a los movimientos sociales, ONG o espacios comunitarios; la ciudadanía actual genera espacios participativos en los procesos de definición de problemas, de elaboración de diagnósticos, de la conformación de agendas políticas, de toma de decisiones e incluso de gestión de servicios públicos, entiéndase por ésta todos aquellos asuntos que se encuentran en la esfera pública no estatal. ¿Dónde se ve el actuar de esta ciudadanía? Lo estamos viendo en lo local, que es el primer punto donde se encuentran los problemas y los conflictos y se considera el escenario privilegiado desde el cual pueden desarrollarse experiencias de participación ciudadana y democracia participativa por una lógica de escala y proximidad (*id.*).

El presupuesto participativo supone una nueva forma de vivir la democracia, un cambio, donde las decisiones sobre las inversiones públicas locales están basadas en la participación directa de la población y en la construcción colectiva de parámetros públicos para el procesamiento de las demandas.

La tendencia actual es la gobernanza urbana socialmente integrada, inclusiva, accesible, transparente, participativa y capaz de rendir cuentas, con el fin de asegurar un desarrollo urbano sostenible.

El presupuesto participativo ha surgido como un área innovadora dentro de la gestión urbana, con un potencial enorme para promover los principios de la buena gobernanza urbana. De hecho, el presupuesto participativo tiene varios beneficios potenciales, tanto para el gobierno local como para la sociedad civil; puede mejorar la transparencia del gasto municipal y estimular la participación de la ciudadanía para la toma de decisiones en cuanto a la disposición de los recursos locales; puede aumentar los ingresos de una ciudad y canalizar la inversión municipal hacia la infraestructura básica en barrios de escasos recursos; puede reforzar las redes sociales y ayudar a mediar las diferencias entre los líderes electos y los grupos de la sociedad civil (Cabannes 2004).

La gobernanza de proximidad y participativa no plantea un cambio en la dimensión operativa del Estado, sino que plantea una transformación de la relación entre el Estado y la sociedad civil y se entiende como un espacio de profundización democrática, a partir de dos vectores clave: la participación y la proximidad, es decir, a través del fortalecimiento de redes pluralistas, abiertas e inclusivas y el fortalecimiento de los espacios locales de gobierno (Blanco y Gomá 2003).

La dimensión horizontal/participativa de la gobernanza reconoce que en los procesos políticos interviene una pluralidad de actores, con intereses diversos, contrapuestos y complementarios, los cuales disponen de los recursos necesarios para el desarrollo eficaz y eficiente de las políticas públicas. La idea existente detrás de este paradigma de gobierno es reconocer la complejidad del entorno, tratar de gobernarla, no eliminarla, y asumir la incertidumbre como un elemento intrínseco en el proceso político. Por ello la tarea de gobernar ya no es sólo de unos pocos profesionales técnicos y expertos en determinadas materias, sino que se concibe como un proceso abierto, de aprendizaje social y donde múltiples actores aportan sus conocimientos y vivencias de la realidad (Montecinos 2012).

Cuando se habla de ello se hace alusión a la necesaria articulación de actores en torno a un proyecto compartido e integrados en un marco político común, en donde se consulta e informa al ciudadano, se diagnostica la realidad, se consensúan definiciones de problemas, se negocian prioridades, se fortalece la fiscalización ciudadana, se intercambian recursos y se coopera para el desarrollo de objetivos y estrategias comunes (*id.*).

La democracia participativa local configura un escenario muy distinto al de la participación en la democracia representativa tradicional. Esta nueva configuración es la que dispone el marco adecuado para la emergencia de los procesos de innovación democrática local, como es el caso del presupuesto participativo, que es una de las herramientas de democracia directa que pone sobre el tapete de la gestión local la existencia de fórmulas de cogestión y codecisión entre instituciones y ciudadanía en materias importantes de gobierno municipal (Márquez 2012).

La invocación a la participación social está basada en el deseo de romper con la inercia de exclusión y segregación de la mayoría de la población, y sobre todo de los sectores populares, en la toma de decisiones de las políticas públicas que afectan su vida y posibilidades de desarrollo, y en la necesidad de un reapropiamiento de la esfera pública que promueva y dinamice las relaciones entre Estado y sociedad (*id.*).

La participación democrática consiste entonces en un involucramiento real y efectivo en los asuntos públicos pero sobre todo en la afirmación de los derechos ciudadanos civiles, políticos, sociales y económicos.

Hay muchas definiciones de presupuesto participativo, pero todas pueden coincidir en que éste es el mecanismo o proceso mediante el cual la ciudadanía

contribuye con su participación a determinar el destino de la totalidad o de una parte de los recursos públicos de un determinado lugar, es por eso que encontramos una relación muy estrecha entre la gobernanza como el medio por el cual se pueden llevar a cabo los presupuestos participativos.

Los presupuestos participativos

En varios países de América Latina se ha implementado el proceso denominado *presupuesto participativo*. En Brasil, sobre todo en Porto Alegre Rio Grande Do Sul, tuvo una mayor trascendencia. En México varios gobiernos locales lo han implementado, inspirados principalmente en la experiencia brasileña.

Contexto del presupuesto participativo en la ciudad de México

Hasta 1997, el presidente de la República nombraba al regente de la ciudad de México y a su vez éste designaba a los 16 delegados políticos.

De 1989 a 1997 el Partido de la Revolución Democrática (PRD) promovió una serie de reformas, para que el Distrito Federal se constituyera en un estado más de la Federación, donde el Ejecutivo y los delegados fueran electos mediante la vía electoral, además de promover la creación de un órgano local legislativo que expidiera las leyes y normas de la ciudad. A partir 1989 se crea la Asamblea Legislativa, con atribuciones muy limitadas.

En 1997 Cuauhtémoc Cárdenas es elegido jefe de Gobierno del Distrito Federal, y en 2000 se vota por primera vez a los delegados en cada demarcación, obteniendo el PRD la mayoría de las delegaciones.

En el PRD no ha existido una idea unificada de cómo gobernar, ni tampoco una concepción uniforme de la relación entre el gobierno y la ciudadanía; no tiene un perfil unificado a nivel nacional en su forma de gobernar. Cada administración delegacional, municipal o estatal establece su propia manera de gobernar y de relacionarse con la ciudadanía, la cual suele cambiar de una administración a otra.

En 2000 al menos tres de las 16 delegaciones, dos perredistas y una panista, implementaron presupuestos participativos bajo diferentes modalidades, lo curioso es que el Partido Acción Nacional (PAN), partido considerado de derecha, también implementó esta práctica en la delegación Miguel Hidalgo.

El gobierno perredista de Andrés Manuel 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, entre ellos Gilberto López y Rivas en la delegación Tlalpan. Fue hasta la administración de Marcelo Ebrad (2006-2012) que se pone en práctica este proceso.

Ley de participación ciudadana del Distrito Federal

En 2010 se modificó la Ley de Participación Ciudadana en la que se contempla que las delegaciones deben consultar con los ciudadanos el 3% del presupuesto delegacional vía el presupuesto participativo. Con esta acción legal el presupuesto participativo se institucionaliza en la ciudad de México.

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal establece en su artículo 83 que el presupuesto participativo es aquel sobre el cual los ciudadanos deciden respecto a la forma en que se aplican recursos en proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal.

Esta ley determina que los recursos del presupuesto participativo corresponderán al 3% del presupuesto anual de las delegaciones y especifica que los rublos a los que se destinarán los recursos son obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana y prevención del delito.

Acota que los recursos del presupuesto participativo sólo podrán ser ejercidos en los capítulos 2000, 3000, 4000, 5000 y 6000 del Clasificador por Objeto del Gasto del Distrito Federal.

Es una atribución del jefe de Gobierno y Asamblea Legislativa establecer el monto del presupuesto participativo en el Decreto de Presupuesto Anual del Distrito Federal.

Implementación del presupuesto participativo

En 2011 da comienzo la implementación del presupuesto participativo; según lo previsto en la Ley de Participación Ciudadana, el 27 de marzo inicia el proceso. En éste debía consultarse el presupuesto de ese mismo año, sin embargo hubo dificultades y no todas las colonias participaron, pues tampoco existían comités ciudadanos en todas las colonias, los cuales ayudan en la consulta, así que el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), responsable de realizar la consulta, emitió una convocatoria para subsanar el proceso.

Ante lo accidentado de la consulta para el presupuesto del 2011, el 28 de agosto del mismo año, se convocó a consulta del presupuesto participativo para planear el Programa Operativo Anual del 2012.

Se definieron las acciones prioritarias de atención mediante una preselección que sería determinada por los comités ciudadanos. Entre los rubros genéricos y específicos del catálogo estaban los siguientes:

Por ley, el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) es el responsable de organizar la consulta ciudadana para el proceso del presupuesto participativo en el Distrito Federal.

CUADRO 1. Rubros a consultarse en el presupuesto participativo 2011

Rubro genérico	Rubros específicos
A) Obras y servicios	A.1) Pavimentación A.2) Guarniciones y banquetas A.3) Construcción y reparación de espacios deportivos A.4) Construcción de muros de contención en zonas de alto riesgo A.5) Construcción de escalinatas con barandal A.6) Construcción de accesos y rampas para personas con discapacidad
B) Equipamiento e infraestructura urbana	B.1) Juegos infantiles B.2) Rehabilitación, mantenimiento o delimitación de espacios públicos, áreas verdes o camellones B.3) Adquisición o rehabilitación de inmuebles para fines públicos
C) Prevención del delito	C.1) Instalación, sustitución y mantenimiento de alumbrado público C.2) Vehículos de seguridad

Nota: Para las unidades habitacionales, los rubros genéricos y específicos serán los mismos, adicionándose el de equipamiento.

Fuente: Instituto Electoral del Distrito Federal (2012) en Consulta Ciudadana Presupuesto Participativo, <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2012/index.php>.

Es importante comprender que el presupuesto participativo es una herramienta de planeación 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 el año siguiente.

En noviembre de 2012 se realizó el proceso del presupuesto participativo para planear el ejercicio fiscal de 2013. Y en 2013 se realizó la consulta el 1 de septiembre para que se ejerza en el presupuesto de 2014.

El Instituto Electoral del Distrito Federal es el encargado de emitir la convocatoria para definir los proyectos específicos en los que se aplicará el presupuesto en las 1 815 colonias y pueblos en los que se divide el territorio de las 16 delegaciones del Distrito Federal.

El presupuesto participativo para 2013 representó 3% del presupuesto asignado a cada delegación, se distribuye de manera equitativa entre las colonias y pueblos originarios que conforman la demarcación territorial y se ejerce de conformidad con los proyectos específicos que son elegidos mayoritariamente por los ciudadanos.

Dichos proyectos deberán estar relacionados con alguno de los siguientes rubros generales: obras y servicios; equipamiento; infraestructura urbana, y prevención del delito.

La recepción de opiniones se realiza a través de dos mecanismos: el sistema electrónico por internet y mediante las mesas receptoras de opinión (MRO).

Se puede observar que la principal demanda del presupuesto participativo en 2012 correspondió a obras y servicios y la segunda a prevención del delito; ello de alguna manera expresa la necesidad de una mayor infraestructura urbana y la falta de seguridad pública en la ciudad.

Rubros presupuestales que se consultaron en 2013:

- a) obras y servicios;
- b) equipamiento;
- c) infraestructura urbana;
- d) prevención del delito, y
- e) los que promuevan actividades recreativas, deportivas y culturales.

CUADRO 2. Rubros ganadores en el presupuesto participativo de 2012

Número	Rubro general	Número de veces que ganó (frecuencia de rubros ganadores)
1	Obras y servicios	771
2	Prevención del delito	537
3	Equipamiento	282
4	Infraestructura urbana	190
	Sumatoria total	1 780
	Número total de empates	27
	Colonias con cómputo capturado	1 751

Fuente: Instituto Electoral del Distrito Federal, 2013.

De manera que para el Programa Operativo Anual (POA) 2014 se observó un nuevo rubro: recursos que se destinaron a actividades recreativas, deportivas y culturales; a diferencia de los años anteriores, esto no estaba contemplado.

La participación en el presupuesto participativo 2012

Resultados de la participación en el presupuesto participativo, noviembre de 2012.

La participación ciudadana en las consultas del presupuesto participativo de la ciudad de México ha sido muy baja, pues no llega a 150 000 votos de un padrón de 7 679 881 electores. Esta baja participación sin duda pone en riesgo este ejercicio.

En el cuadro 3 se aprecia la votación en los 40 distritos electorales en que se dividen las 16 delegaciones. En 2012 la votación total fue de 147 737 votos, de éstos el 87% se emitió en las MRO, vía internet el 10.5%, casi 2% de papeletas anuladas, y en internet se anuló 0.5% de los votos.

La implementación del presupuesto participativo ha sido muy accidentada; al-

gunos diputados han señalado que las obras que son elegidas en las consultas no se realizan, lo cual puede afectar la credibilidad de este ejercicio de consulta ciudadana.

CUADRO 3. Votación por distrito electoral en el Distrito Federal

Distrito	Votación MRO	Votación internet	Papeletas nulas MRO	Papeletas nulas internet	Total por distrito
I	4 369	482	91	1	4 943
II	2 826	274	46	3	3 149
III	2 931	286	39	0	3 256
IV	2 455	219	32	3	2 709
V	3 497	294	63	1	3 855
VI	1 323	292	23	1	1 639
VII	3 294	228	58	1	3 581
VIII	2 740	309	32	0	3 081
IX	2 905	280	76	3	3 264
X	997	408	18	3	1 426
XI	6 187	316	120	0	6 623
XII	4 363	310	105	2	4 780
XIII	1 540	333	35	8	1 916
XIV	1 312	462	15	2	1 791
XV	3 185	623	48	0	3 856
XVI	5 166	773	59	3	6 001
XVII	2 009	597	50	3	2 659
XVIII	4 313	309	128	2	4 752
XIX	3 533	534	71	0	4 138
XX	1 926	494	101	4	2 525
XXI	4 882	482	83	6	5 453
XXII	2 323	419	205	0	2 947
XXIII	2 162	416	24	0	2 602
XXIV	3 409	444	48	0	3 901
XXV	4 834	418	95	4	5 351
XXVI	3 056	230	41	0	3 327
XXVII	2 907	516	61	0	3 484
XXVIII	4 556	424	78	3	5 061
XXIX	3 242	230	34	3	3 509

Fuente: Instituto Electoral del Distrito Federal, 2013.

CUADRO 3. Votación por distrito electoral en el Distrito Federal (continuación)

Distrito	Votación MRO	Votación internet	Papeletas nulas MRO	Papeletas nulas internet	Total por distrito
XXX	4 338	724	49	2	5 113
XXXI	2 972	354	40	1	3 367
XXXII	4 361	303	95	1	4 760
XXXIII	2 713	337	60	0	3 110
XXXIV	5 444	555	40	1	6 040
XXXV	2 179	183	61	2	2 425
XXXVI	1 673	190	31	1	1 895
XXXVII	2 241	302	276	2	2 821
XXXVIII	4 729	491	134	1	5 355
XXXIX	2 878	294	62	0	3 234
XL	3 612	378	47	1	4 038
Totales	129 382	15 513	2 774	68	147 737

Fuente: Instituto Electoral del Distrito Federal, 2013.

Referencias

- Blanco Ismael, y Gomá Ricard (2003). “Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones”, *Reforma y Democracia*, Caracas, núm. 26.
- Cabannes, Yves (2004). “Presupuestos participativos: marco conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana y a los objetivos de desarrollo del milenio”, Documento Conceptual. Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- Fedozzi, Luciano (2000). “Presupuesto participativo y la esfera pública”, en Nil-ton Bueno Fischer y Jacqueline Moll (comps.), *Por una nueva esfera pública. La experiencia del presupuesto participativo*. Buenos Aires: Ediciones El Farol, pp. 45-84.
- García Morales, María Isabel (2006). *La participación ciudadana en la distribución del presupuesto en los gobiernos locales de Porto Alegre y Tlalpan*. México: UNAM, 296 pp. [Tesis de maestría.]
- , (2010a). “Cultura política y presupuesto participativo en México: el caso de Tlalpan en el Distrito Federal”, en *Capitalismo y democracia, encrucijadas y dilemas*, México: UNAM, pp. 95-118.
- , (2010b). “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, pp. 215-229.

- García Vázquez, Gilberto. “Hacia un presupuesto participativo, delegación Tlalpan, Distrito Federal”, en <http://premiomunicipal.org.mx/p2011/docs/publicaciones/2002/GobiernosLocalesTrabajando.pdf>.
- Genro, Tarso, y Ubiratan de Souza (1999). *Orçamento participativo. A experiência de Porto Alegre*. 3ª ed. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, pp. 119.
- Guerra, Isabel (2002). “O territorio como espaço de ação colectiva: paradoxos e possibilidades do jogo estratégico de atores no planeamento territorial em Portugal”, en Boaventura de Sousa Santos, *Democratizar a democracia, os caminhos da democraciaparticipativa*. Río de Janeiro: Civilización Brasileira.
- Harnecker, Marta (1999). “El 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-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, pp. 389-393.
- Instituto Electoral del Distrito Federal (2012). Consulta Ciudadana Presupuesto Participativo, en <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2012/index.php>.
- , (2013). Resultados de las opiniones emitidas en la consulta ciudadana 2012, en <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2013/index.php>. [Consultada el 10 de febrero de 2014.]
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (2013). *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 17 de mayo de 2004, última reforma el 3 de abril de 2013, Gobierno de la Ciudad de México, en http://centro.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2013/LEY_PARTICIPACION_CIUDADANA_03_04_2013.pdf. [Consultada el 22 de febrero de 2014.]
- López y Rivas, Gilberto (2001). “Ciudadanía y presupuesto participativo”, *La Jornada*, 22 de junio, p. 17.
- , (2001). “Participación ciudadana y gobernabilidad democrática” *Coyuntura*, núm. 101, quinta época, enero-febrero, pp. 8-12.
- Llamas Sánchez, Felipe (2004). “Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales”, *Intervención Psicosocial*, vol. 13 núm. 3, pp. 325-344.
- Márquez Domínguez, Yolanda (2012). “El presupuesto participativo: herramienta de democracia participativa para la ciudadanía”, en <http://www.santacruzdetenerife.es/uploads/media/elpresupuestoparticipativo.pdf>. [Consultada el 3 de marzo de 2014.]
- 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: Ediciones El Farol, pp. 107-130.
- Montecinos, Egon Elier (2012). “La gobernanza de proximidad y los prespues-

tos participativos en Chile: factores que explican la participación ciudadana incluyente en la gestión municipal”. Chile: Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Local, Universidad de Los Lagos.

Pontual, Pedro (2000). *O Processo Educativo no Orçamento Participativo: aprendizados dos atores da sociedade civil e do Estado*. São Paulo: Universidade Católica de São Paulo. [Tesis de doctorado.]



