

**Hacia un Presupuesto Participativo. La experiencia
en la Delegación**

Tlalpan, Distrito Federal. México

**Lic. Maria Luisa Herrasti A.
Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara,” A.C. (CESEM)**

Hacia un Presupuesto Participativo. La experiencia en la Delegación Tlalpan, Distrito Federal. México

Gobiernos Locales y descentralización en nuestro país.

Es un hecho el creciente protagonismo de los gobiernos locales y municipales. Hecho que responde a múltiples causas combinadas entre sí y que van desde la necesaria descentralización de instancias nacionales para sostener sus posibilidades de existencia como “centrales”, hasta las pujantes demandas de grupos de la población y de las mismas instituciones oficiales locales que para sobrevivir como tales están obligados a mayores niveles de representatividad y mayor eficiencia en sus planteamientos y programas.

Dejando claro que la discusión de este punto es compleja y profunda y no contenido de esta exposición, acerquémonos al tema de la participación ciudadana y dentro de ella, a los presupuestos con participación ciudadana, como uno de los instrumentos que en los últimos años se han venido utilizando.

En un afán por ampliar la vida democrática de nuestras localidades se dedican grandes esfuerzos a lograr procesos electorales creíbles, y simultáneamente se trabaja por generar espacios de participación de la ciudadanía, ligados a las instancias de toma de decisiones gubernamentales, con la intención de incidir en ellas para arribar a políticas económicas y sociales que logren impactar en las aspiraciones ciudadanas de justicia y equidad.

Es decir que participación y democracia, si no se proyectan directamente en mayores niveles de redistribución de riqueza y acceso a satisfactores y bienes de consumo, modificando los procesos graves y acelerados de concentración-exclusión, quedan en meros ejercicios movilizados que en el corto plazo revierten en mayor desesperanza y frustración.

La democracia habla de la necesaria representación social primaria, lo que solo es posible en y por los gobiernos locales.

Reforma del Estado y Modernización Administrativa.

La reforma del Estado y los procesos de ensanchamiento de la democracia, que por ahora son los procesos principales que se encuentran en el escenario político de nuestros países, tienen dos elementos fundamentales:

- el fortalecimiento de los gobiernos locales, y en ese sentido, satisfacer las necesidades de representación de todos los entornos espaciales o territoriales.
- vincularse y soportar las tendencias descentralizadores.

Aspecto esencial de la modernización administrativa no es la capacidad de respuesta pronta de los gobiernos, sino la solidez que adquieren sus instituciones. De ahí que la reforma del estado no se refiere a un ajuste funcional, ni a aspectos presupuestales, sino a sus formas de representación. Así, tanto la modernización política como la económica tienen necesidad de la consolidación municipal.

Los procesos de modernización se encuentran permeados de iniciativas de descentralización o renovación del federalismo. Los procesos de transición nacional se convierten en expresiones locales. Podríamos decir que la gobernabilidad democrática puede ser medida por su avance local, es ahí donde se realiza, no sólo se expresa. Las instituciones locales son expresión y parte fundamental para la gobernabilidad democrática y son un indicador fiel de la incapacidad o insuficiencia del Estado para representar al conjunto de los intereses sociales.

Ante estas situaciones, los gobiernos locales de corte democrático, han venido proponiendo y desarrollando programas tendientes a la descentralización en cuanto a los procedimientos en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos que impactan directamente en el bienestar de la población.

Estos programas, además de una decisión política que implica revertir el verticalismo en la relación gobierno-sociedad suponen el conjunto de acciones diseñadas para lograrlo. Todos ellos coinciden, desde diversas perspectivas, en que los programas asistenciales no pueden resolver los problemas que hoy

vive la humanidad, se necesita desarrollar políticas que modifiquen el reparto de la riqueza y del poder en las ciudades y países del mundo, para poner en práctica formas incidentes de participación de la población en la gestión pública.

Una base real en este tipo de programas en la necesidad de controlar el manejo de los recursos gubernamentales destinados a las políticas públicas. Así, que las tareas de monitoreo y de contraloría ciudadana, de seguimiento y fiscalización de recursos y de toma de decisiones son un móvil fuerte para la inclusión de la población en la gestión de gobierno.

El presupuesto participativo responde a estas necesidades y a estas motivaciones y generalmente forma parte de un amplio programa instalado por el gobierno, habiendo previamente desarrollado el interés de la población, así como capacidades básicas para intervenir en forma adecuada.

Hacia un Presupuesto Participativo en Tlalpan.

En el caso de la Delegación Tlalpan, una de las 16 entidades que conforman al Distrito Federal en México, el desarrollo del programa Hacia un Presupuesto Participativo ha buscado generar espacios públicos de relación y concertación entre ciudadanos y gobierno en áreas que han sido exclusividad del gobierno, por lo tanto permite a los ciudadanos articular sus necesidades locales con la problemática de su Delegación. Se ha concebido como parte del proceso de planeación participativa sobre el rumbo de la ciudad y corresponde a la estrategia de democratización de las relaciones gobierno-sociedad, lo que garantiza la participación de la ciudadanía en la elaboración, definición y vigilancia del Plan Operativo Anual, los criterios presupuestales y el gasto anual.

En este proceso aprenden juntos, el gobierno al informar, pero los ciudadanos también al ser partícipes de la solución de sus problemas. Ningún gobierno puede, ni tener todos los recursos y ni aunque los tuviera, solucionar todos los problemas de su lugar. Con el programa HPP, se busca la transparencia y la corresponsabilidad de los habitantes en las acciones de gobierno, construyendo una visión general-integral de los problemas, para atender las demandas ciudadanas de acuerdo a las competencias y recursos, siendo uno de

los principios generar condiciones de equidad, al otorgar más recursos a las zonas más pobres de la Delegación.

El programa HPP forma parte de un plan amplio que incluye formas abiertas de rendición de cuentas, de uso de los espacios públicos, de monitoreo de los programas sociales que se llevan a cabo y un esfuerzo extra para la formación y capacitación de los pobladores que se involucran en estas acciones. La idea general es apoyar la construcción de una ciudadanía activa, crítica y participativa, capaz de ser un contrapeso en las acciones de gobierno.

Cada una de esas tareas ha contado con su metodología propia y sus acciones específicas.

En la ciudad de México hubo municipios que posteriormente desaparecieron a cambio de las actuales delegaciones. Como su nombre lo indica, éstas no cuentan con las atribuciones que cuentan los municipios. Hay un fuerte centralismo. Los jefes delegacionales actuales fueron los primeros elegidos en base a elecciones y no cuentan con un cuerpo pluripartidario, ni ciudadano que represente los diversos grupos y sectores de la población. Hacendariamente tienen escasa autonomía, aunque elaboran su presupuesto operativo, éste es finalmente determinado por la Asamblea de diputados del Distrito Federal. Casi la totalidad de los recursos vienen “etiquetados” y las cantidades que ellas mismas pueden generar son mínimas. Así, que a diferencia de otros países y otras ciudades, es en estas limitadas condiciones donde se intenta este primer ejercicio.

Todos los procesos de presupuesto participativo están conformados por procedimientos y lógicas similares. Los cambios, modificaciones y matices de cada uno tienen que ver con las condiciones específicas de los gobiernos y las sociedades de cada entidad.

En este caso estamos hablando de un gobierno de corte democrático, electo con un amplio margen, que decide como punto central de su gobierno impulsar el poder ciudadano, lo que supone combatir el corporativismo, las relaciones clientelares y subordinadas, creando condiciones para el florecimiento de nuevas formas de liderazgo y representación.

Por parte de la ciudadanía diremos que cuenta con una regular cultura política, que poco reconoce y menos reivindica sus derechos ciudadanos, con actitudes

pasivas y demandantes ante el gobierno y con poca capacidad para construir proyectos colectivos, pero deseosa de participar.

En 2001 se convoca por primera vez al HPP y recientemente se acaba de realizar una segunda experiencia. Para votar por sus prioridades, en la primera ocasión se movilizaron más de 10,000 ciudadanos y en este año, salieron a votar más de 20,000 personas. En general, la población en la Ciudad, considera que la situación es a tal grado deteriorada que es difícil lograr algo que valga la pena, así que se ha considerado un acierto el lograr sacar a la gente de sus televisoras y de su pesimismo social, interesándola en la vida de su demarcación.

Los pasos se han modificado de la primera a la segunda experiencia, estos han consistido en:

- difusión-convocatoria amplia con mantas y volantes.
- establecimiento de mesas en múltiples lugares para brindar información sobre objetivos y mecanismos del HPP.
- puntos de asesoría permanentes para brindar explicaciones sobre cuestiones normativas, financieras, alcances, y diversos tópicos que generan dudas en la población.
- talleres para la construcción de propuestas, partiendo de la visión que tiene la gente de su espacio inmediato, así como la imagen de ciudad que van construyendo.
- recorridos con los grupos de monitores a las diversas zonas de la delegación, compartiendo problemáticas.
- elaboración y entrega de propuestas por parte de ciudadanos, organizaciones civiles y sociales o instancias como los equipos de monitoreo. Se busca que las propuestas trasciendan las cuestiones aisladas e inmediatas para abordar visiones más integrales.
- votación, a través de urnas para priorizar las propuestas.
- asambleas informativas para la difusión de resultados.

Un esfuerzo significativo ha sido el diseño de diplomados para que la población más involucrada, el llamado hasta ahora grupo de monitores cuente con más elementos para intervenir correctamente, como ya dijimos.

Esta capacitación ha incluido desde temas técnicos sobre finanzas en la ciudad y en la delegación, sobre obras públicas y su normatividad, sobre formas de monitoreo, seguimiento y contraloría, sobre metodología y técnicas para la elaboración colectiva de diagnósticos locales, y una visión sobre la ciudad, sus dinámicas, los derechos a la ciudad y en particular la historia y tendencias sobre el territorio de la Delegación y el papel que juega en el conjunto de la ciudad.

Algunos logros significativos

- Para la capacitación se hizo una liga con el gobierno del Distrito Federal y en concreto con la Contraloría, de ahí que actualmente se están capacitando como “contralores delegacionales” a 300 ciudadanos, esta figura se inaugura en la ciudad a raíz de la experiencia en la delegación.
- Actualmente, en relación con personal de la Secretaría de Seguridad Pública y la Comisión de Derechos Humanos del DF se capacita a 100 ciudadanos involucrados en el HPP en cuestiones sobre Prevención del Delito.
- Se ha logrado instalar el tema en la Asamblea Legislativa del DF y ya se inició el debate necesario para legislar en torno a esta figura de participación ciudadana en las diversas Delegaciones de la Ciudad.
- La apropiación de la población de sus espacios, territorio y dinámica social es un hecho. El interés es creciente y va desatando subprogramas que no se tenían contemplados.
- El grupo de contralores-monitores se construye como un grupo de ciudadanos participativos, que han venido descubriendo su papel en aquello que se llama la construcción y reestablecimiento del tejido social. Lo han definido como una tarea que se realiza cotidianamente, con mucha paciencia, con trabajo y atención dedicada a los vecinos. Hay una clara conciencia de lo que supone entusiasmar a otros,

sacándolos de esa apatía que parece instalarse en nuestros barrios y ciudades. Empieza a revertirse el desprestigio del gobierno local.

- Ahora este grupo es el que exige formas transparentes de rendición de cuentas y explicaciones veraces y contundentes sobre procedimientos y decisiones gubernamentales
- Los ciudadanos han sido invitados, junto con miembros del gobierno a participar en eventos nacionales o a explicar a otros gobiernos cómo han venido desarrollando la experiencia.

Los grandes desafíos

- Es obvio que los gobiernos locales, mientras no se logren reformas de estado profundas, cuentan con espacios muy limitados para avanzar en la descentralización e inclusión de la población calando con la profundidad que nuestra situación económica, social y política lo requiere.
- Involucrar a todo el equipo de gobierno resulta, por ahora, prácticamente imposible. Estos ejercicios trastocan los nichos de poder de los diversos funcionarios y miembros de los gobiernos. Si bien, la falta de información de la población es un impedimento para participar plenamente en las decisiones, hay también cerrazón y rechazo a la participación que hace más complejo y aparentemente lento el proceso decisorio.
- Un aspecto que siempre preocupa es cómo estas organizaciones cívicas, plurales ubican su identidad tan correctamente que logran distinguir, respetar y ser respetadas por otras figuras como son los partidos políticos, y sin soslayar las posturas político partidarias intervienen en los procesos electorales sin convertirse en arena de disputa partidaria.
- El gran desafío es cómo lograr que estas prácticas sedimenten en la población, formen parte de la cultura de la ciudad, evitando que los gobiernos entrantes no acaben con ellas suponiendo que es la presencia del grupo anterior, esto sucede frecuentemente aún tratándose de gobiernos del mismo partido.