

Democracia y participación ciudadana: el presupuesto participativo en la Ciudad de México

Democracy and citizen participation: the participatory budget in Mexico City

Luis Antonio Serna González / Miguel Aguilar Robledo

La democratización del país ha sido un proceso concomitante con el impulso de la participación ciudadana. Las mudanzas político-electorales, que se experimentaron a partir de la década de 1980, han desencadenado acciones que se desplazan desde una mayor participación política hacia la búsqueda de una participación ciudadana plena. La Ciudad de México es un referente de esta dinámica política. Desde el periodo del primer jefe de gobierno electo democráticamente, se ha buscado fortalecer la democracia a partir de diversos mecanismos participativos. En este trabajo se reflexiona sobre la participación ciudadana y la forma en cómo ésta se representa, analizando el presupuesto participativo. A pesar del avance obtenido, hace falta fortalecer la participación ciudadana.

Palabras clave: democracia, participación ciudadana, presupuesto participativo, Ciudad de México.

The democratization of the country has been a concomitant process with the promotion of citizen participation. The political-electoral changes, which were experienced from the 1980s, have triggered actions towards a greater political participation looking for a full citizen participation. Mexico City has become a benchmark for this political dynamic. Since the period of the first democratically elected head of government, efforts have been made to strengthen democracy through various participatory mechanisms. This paper reflects on citizen participation and how it is represented, analyzing the participatory budget. Despite the progress that has been made, it is necessary to strengthen citizen participation.

Key words: democracy, citizen participation, participatory budget, Mexico City.

Fecha de recepción: 13 de marzo de 2020

Fecha de dictamen: 12 de junio de 2020

Fecha de aprobación: 14 de julio de 2020

INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana en México ha transitado por un camino azaroso, sin embargo, ha tenido un significativo avance en los últimos años, como lo evidencia el llamado “presupuesto participativo” (PP). Dentro de la teoría democrática contemporánea, confluye la idea de que el pueblo es quien gobierna, dotando a todos de los derechos de ciudadanía (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 2008:441). No obstante, este precepto perdió preeminencia a partir de la discusión que hace Benjamin Constant sobre la libertad de los antiguos y la libertad de los modernos (Bobbio *et al.*, 2008:446). La primera hacía referencia a un tipo de democracia directa, donde los ciudadanos participaban en el ejercicio del poder directo para la administración de su ciudad (Sartori, 2007:167). Prud’homme (2007:7) define la democracia directa como una democracia auto gobernante, donde el pueblo se reúne en asamblea para deliberar y decidir sobre los asuntos públicos que les concierne. Pero esta noción parece quedar sin efecto con la propuesta de la libertad de los modernos, donde se edificó la figura del Estado moderno o liberal, responsable de garantizar los derechos de los ciudadanos.

Con esto, surge la propuesta de la democracia liberal-representativa, en la que se transfiere el poder de los ciudadanos a un grupo de individuos electos democráticamente. El gobierno representativo fue visto por John Stuart Mill como el tipo ideal de gobierno (Dahl, 2004:26). Aunque este tipo de democracia considera ciertos derechos y libertades como: elecciones libres, limpias y periódicas; libertad de expresión; fuentes de información independientes, y; libertad de asociación (Dahl, 2004:46), se desarrolló una visión elitista, corriente de pensamiento representada por Wilfredo Pareto, Gaetano Mosca, Robert Michels, Max Weber y Joseph Schumpeter (Hernández, 2006:39). Tanto desde el “enfoque organizacional” de Mosca, como del “psicológico” de Pareto, del “institucional” y del “económico” de Michels y Burnham, hay un punto de convergencia donde se establece que una minoría gobierna a la sociedad, cuyas decisiones afectan a todos en su conjunto (Cinta, 1977:444-445).

La democracia representativa ha prevalecido desde una concepción minimalista (Schumpeter, 1961), que la define –de forma abstracta– como un conjunto de procedimientos que componen un método de elección de representantes mediante procesos competitivos (Przerworski, Ortega y Gordon, 1997:3). Este modelo significó avances importantes en cuanto a la recuperación del Estado de derecho, así como a la restauración de algunos derechos políticos. Sin embargo, la democracia representativa experimentó una crisis de representatividad (Castro, 2018:137), sobre todo por la desconexión generada entre los representantes y sus representados. Con esto, el concepto de participación cobró gran relevancia, convirtiéndose en un elemento inseparable de la democracia, al menos en el ámbito discursivo. La pretensión sería volver a revitalizar

uno de los fundamentos de la democracia contemporánea, es decir, el principio de que el poder emana y es ejercido por el pueblo. Entonces, la participación deviene un elemento fundamental porque, como señala Serrano (2015:94): “la democracia es una forma de organización social que atribuye la titularidad del poder al conjunto de la sociedad”.

Como respuesta al modelo elitista de la democracia, se generó otro modelo llamado “democrático-participativo” (Vergara, 1998:9). Este tipo de democracia se caracteriza por la incorporación de la participación como elemento constitutivo, cuyos principales exponentes son Carole Pateman, Crawford Macpherson y Nikos Poulantzas, de la corriente conocida como “Nueva Izquierda” (Nobre, 2004:33). En cuanto al concepto de participación, Nuria Cunill (Villarreal, 2010:32) destaca que puede desplegarse en cuatro formas: 1) participación social, que se refiere a la integración de los individuos en alguna asociación u organización para buscar resolver sus intereses; 2) la participación comunitaria, que se delimita al propio desarrollo de la comunidad, 3) la participación política, donde los individuos toman su posición de ciudadano, involucrándose en organizaciones del sistema político e interviniendo en sus mecanismos, y; 4) la participación ciudadana, que se presenta como la forma en la cual los ciudadanos amplían su participación hacia las acciones públicas, donde la relación entre éstos y el Estado es más estrecha, configurando un sentido de colaboración para la definición y consecución de metas colectivas.

Además de esta clasificación, se plantean diversos modelos como el de Arnstein, Geilfus y Alguacil, que ayudan a determinar los diferentes niveles en los que puede darse la participación (Ferney, Aguilar y Reyes, 2010:266). Pese a esta diversidad de modalidades de participación –social, comunitaria, pública y ciudadana (Di Carlo, Aguilar, Muñoz y Medellín, 2018)–, la que se emplea con mayor frecuencia es la participación ciudadana. La discusión sobre este tipo de participación fluctúa entre dos corrientes de pensamiento antagónicas: una liberal antiparticipativa y la otra afín a la democracia participativa (Casas, 2009:65). La primera enmarca la participación ciudadana en el ejercicio político de votar. La segunda corriente, con un sentido más amplio de los derechos ciudadanos, incrementa el ámbito de acción y de decisión, al punto de permitirle a los ciudadanos incidir en algunas decisiones que en la democracia representativa son exclusivas del gobierno.

De la segunda vertiente se desprende una definición que es útil aquí, estableciendo que la participación ciudadana es un modelo en el cual “los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos” (Villarreal, 2010:32). Entonces, la democracia participativa se presenta como aquella en la que los ciudadanos intervienen en las decisiones y en la supervisión del ejercicio del gobierno (Dagnino,

Olvera y Panfichi, 2006:19). Su eje central se fundamenta en “la redistribución del poder en favor de la sociedad, o sea, el poder popular” (Rendón, 2004:187).

De esta manera, se han puesto en práctica diversos mecanismos que promueven la participación ciudadana, sobre todo a nivel constitucional, como el referendo, el plebiscito, la revocatoria de mandato y la iniciativa ciudadana. Sin menospreciar su importancia, se encuentran lejos del alcance de los ciudadanos. Pero hay otros que se originan como una propuesta de la democracia participativa y se ubican –principalmente– a nivel local. Uno de los más emblemáticos y que ha destacado por su gran propagación por el mundo es el presupuesto participativo. Esta herramienta surge –básicamente– para promover la participación ciudadana de aquellos que, por sus condiciones económicas precarias, quedaban aislados de las políticas públicas del gobierno. Así, Marquina (2013:101) define el presupuesto participativo como “un mecanismo de participación ciudadana mediante el cual los ciudadanos deciden sobre una [mínima] parte del gasto público para mejorar las condiciones de vida en sus espacios”. Como otra fortaleza, Avritzer (2003:14) señala que este instrumento permite nivelar la articulación entre la democracia representativa y la democracia participativa. Surgido en Porto Alegre, Brasil, en 1989, el presupuesto participativo ha logrado extenderse por diferentes países, incluyendo México.

En México, el presupuesto participativo cobró mayor visibilidad hasta 2011, implementado en el entonces Distrito Federal (DF), logrando institucionalizarse y permanecer durante los últimos años. Su relevancia consiste en que, a diferencia de otros lugares, incluido Porto Alegre, éste ha sido incorporado en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF), y que el ejercicio del recurso público destinado para este mecanismo participativo se ha vuelto obligatorio para el gobierno. En estas circunstancias, se plantea como objetivo, explorar la forma en cómo se representa la participación ciudadana mediante el presupuesto participativo en la Ciudad de México. Además, se tiene como hipótesis que este mecanismo participativo ha contribuido en la promoción de la participación ciudadana, pero que los avances no han sido tan sólidos para pensar en un tipo de democracia donde los ciudadanos sean los que gobiernen con sus decisiones y que el poder emane del pueblo.

La propuesta metodológica que sustenta este trabajo parte de una revisión de la bibliografía especializada sobre la materia. En cuanto al análisis de la información y la presentación de los resultados, se tuvo acceso a las bases de datos de las consultas ciudadanas, así como a los informes de la cuenta pública de la Ciudad de México. Con esto, se procesaron y se construyeron otras bases de datos con los elementos más importantes para este trabajo, como son: votación total de cada consulta, votación de proyectos ganadores y el monto de inversión de los proyectos ganadores. Posteriormente, se clasificaron los datos de acuerdo con cada uno de los rubros

generales establecidos en la LPCDF, para establecer los porcentajes de cada una de las variables empleadas. Además, en perspectiva comparada, se estructuró información relacionada con las elecciones para jefe de Gobierno, jefes delegacionales e integrantes de la Asamblea Legislativa (ALDF), así como de las consultas ciudadanas del presupuesto participativo.

Este artículo en su primera parte presenta un bosquejo del proceso concomitante entre la democratización y el impulso de la participación ciudadana en la Ciudad de México. La segunda parte visualiza los antecedentes y el desarrollo del presupuesto participativo en la ciudad. En la tercera parte se muestran los resultados que analizan los porcentajes de participación y la forma en cómo se traduce ésta en el presupuesto participativo, durante el periodo comprendido de 2011 a 2018. Finalmente, se hace una discusión sobre los hallazgos encontrados y se plasman las conclusiones que derivan del análisis sobre el ejercicio del presupuesto participativo, así como la bibliografía empleada.

DEMOCRATIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Desde el mandato del presidente Álvaro Obregón, en 1928, se transfirió al Congreso de la Unión la facultad para legislar en materia correspondiente al DF, reformando el artículo 73 de la Constitución (Vargas y Galván, 2014:439). Con la eliminación del municipio en el DF, se dio paso a la creación del Departamento del Distrito Federal (DDF), cuya administración se depositaba en la figura de un regente que era designado desde el Ejecutivo federal. Con la promulgación de la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales (LODFTF), la “conspiración contra la expresión democrática y la organización autónoma de los habitantes de la Ciudad de México” (Espinosa, 2004:11) era la pretensión oculta de esta nueva disposición. Esta ley permitió la creación de un Consejo Consultivo y sus brazos vinculadores en la figura de los Consejos Consultivos Delegacionales (CCD), que se diseñaron como mecanismos de participación ciudadana, pero su función fue en sentido inverso (Espinosa, 2004:12). La vinculación entre gobierno y sociedad fue limitada a un tipo de participación legitimadora del funcionamiento del gobierno. En 1941 se emitió una nueva Ley Orgánica promovida por Manuel Ávila Camacho, donde se eliminó el CCD, siendo una muestra clara de que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) no estaba interesado en generar dispositivos que impulsaran la participación de la sociedad, disminuyendo sus facultades a actos ceremoniales y legitimadores del propio gobierno (Espinosa, 2004:14).

Con pasos demasiado lentos, la sociedad fue impulsando este leve avance democrático, en un transitar espinoso dado desde el movimiento obrero de 1959 (Zermeño, 1979:450). Con el furor político que se vivía por el movimiento estudiantil de 1968, se reformó la ley orgánica en 1970, destacando la delimitación del Distrito Federal en 16 delegaciones, trasladando hacia este ámbito nuevas responsabilidades. Además, se crearon canales de participación como la Procuraduría de Colonias Populares del DF, la reforma del Consejo Consultivo y la configuración de las juntas de vecinos. Pero el PRI mostró gran habilidad para envolver esta situación bajo un “sofisticado modelo de participación con un claro perfil territorial para fortalecer y refuncionalizar la estructura del partido” (Espinosa, 2004:17).

Durante el periodo de gobierno de López Portillo, la LODDF de 1978 incluyó en su capítulo sexto el referéndum y la iniciativa popular, como fuente proveedora de espacios de participación pero que no tuvieron mayor trascendencia (Espinosa, 2004:18). La década de 1980 es considerada como el periodo en el que los ciudadanos capitalinos pudieron revelar su capacidad para participar sin mecanismos de manipulación por parte del gobierno. La ebullición de manifestaciones en contra del gobierno hegemónico, que incluía una incipiente participación ciudadana, se hizo notar con “grandes movilizaciones urbanas protagonizadas por el Movimiento Urbano Popular, la Coordinadora Única de Damnificados, la Asamblea de Barrios, entre otros” (Espinosa, 2004:18-19), como una necesidad de reaccionar ante la incapacidad del gobierno para atender la emergencia provocada por el sismo de 1985. Así, el resultado se reflejó mediante una reforma política ejecutada en 1986, por iniciativa de Miguel de la Madrid, permitiendo la creación de la Asamblea de Representantes en 1988 (Vargas y Galván, 2014:441; Espinosa, 2004:19).

En virtud de que este órgano no contaba con facultades legislativas, se convocó a la sociedad para formular una nueva reforma política, buscando dotar de nuevas facultades a la Asamblea de Representantes y construir nuevos puentes de participación ciudadana. Durante el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, el DF pasaría a ser considerado una entidad federativa, por decreto del Congreso de la Unión en 1994 (Espinosa, 2004:21). Con esto, se gesta el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, aprobado y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* en 1994 y cuyo contenido estaría encaminado hacia lo siguiente: 1) dotar de facultades legislativas a la Asamblea de Representantes; 2) el establecimiento de consejos ciudadanos para supervisar las acciones del gobierno; 3) la elección indirecta del jefe de gobierno mediante la Asamblea de Representantes y; 4) una reforma administrativa de descentralización de funciones (Vargas y Galván, 2014:441-442).

En 1995 se creó la primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF), que sentaría “las bases para la constitución y elección de los Consejos

Ciudadanos como órganos de representación vecinal elegidos mediante sufragio directo en cada una de las Delegaciones” (Carrera, 2015:188), pero derogada en 1996 (Vargas y Galván, 2014:443). Con la reforma al Estatuto de Gobierno en 1996, se incluyó la aprobación para llevar a cabo la elección de 1997, mediante el voto de los ciudadanos del jefe de gobierno. Los delegados quedarían pendientes en la agenda, contemplando su elección directa y consolidándose hasta el año 2000, a los que se denominó jefes delegacionales (Alvarado y Davis, 2003:136).

A partir de la incorporación de Cuauhtémoc Cárdenas como primer jefe de gobierno, como señala Olvera (2008:85), comenzaron a experimentarse mecanismos participativos más formales. Para Alvarado y Davis (2003:137), el éxito del Partido de la Revolución Democrática (PRD) se debía primordialmente a “que se presentara como un partido comprometido con la participación ciudadana y con los principios básicos de la democracia, la justicia social y la igualdad...”. Con la reforma político-electoral de 1998, se planteó recuperar en el debate la participación ciudadana y la posibilidad de conformar al DF como la entidad número 32 del país (Martínez, 2004:140). Durante ese mismo año, se creó una nueva Ley de Participación Ciudadana que sustituía a la de 1995, en la que se instauraron los comités vecinales “como el nuevo modelo de participación ciudadana institucional, la nueva estructura de representación ciudadana con la que se habría de sustituir tanto a los Consejos Ciudadanos, como a su ya caduca estructura vecinal (Jefes de Manzana y Asociaciones de Residentes)” (Espinosa, 2004:29). A pesar de incorporar el voto universal de los ciudadanos para su elección, estos comités se distribuyeron en un tipo de representación ciudadana más acorde al tipo de representación política, organizada en delimitaciones geográficas bajo el nombre de unidades territoriales (Vargas y Galván, 2014:443).

Los comités vecinales presumían ser el prototipo de la participación ciudadana, pero sus facultades se reducían a actividades consultivas, los delegados sólo se responsabilizaban de escuchar las demandas, pero no de tomar decisiones de acuerdo con las propuestas de la ciudadanía (Alvarado y Davis, 2003:149). Durante 2004, se promulgó la tercera LPCDF, que desdibujó los comités vecinales para instituir los comités ciudadanos, cuya elección permanecía bajo el modo de voto universal de la ciudadanía, mediante la organización de asambleas electivas. Las delegaciones del DF fueron consideradas como la delimitación territorial para la ordenación de los comités ciudadanos, permitiendo la conformación de instancias coordinadoras de los comités en la figura del Consejo Ciudadano Delegacional. Con referencia a esta ley, la participación ciudadana podría darse mediante diferentes vías como la asamblea ciudadana, ser integrantes de las representaciones ciudadanas, participar en los plebiscitos, la posibilidad de promover iniciativas populares en materia legislativa ante

la ALDF, recibir información sobre el quehacer gubernamental y el involucramiento en las decisiones del gobierno (Carrera, 2015:8).

Asimismo, esta misma ley reconoció 12 instrumentos de participación ciudadana: 1) plebiscito; 2) referéndum; 3) iniciativa popular; 4) consulta ciudadana; 5) colaboración ciudadana; 6) rendición de cuentas; 7) difusión pública; 8) red de contralorías ciudadanas; 9) audiencia pública; 10) recorridos del jefe delegacional; 11) organizaciones ciudadanas y; 12) asamblea ciudadana (Carrera, 2015:8; Alvarado y Davis, 2003:148-149). Sin embargo, con la finalidad de impulsar una mayor representatividad, la reforma a la LPCDF de 2010 incluyó a las organizaciones ciudadanas como un instrumento adicional de participación ciudadana, así como la inclusión de los consejos de pueblos. La constitución de estos comités ciudadanos y de los consejos de pueblo sería mediante la elección de uno en cada colonia o pueblo correspondiente. Empero, la LPCDF facultó al Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) para realizar las elecciones de los comités ciudadanos y consejos de pueblo, con base en un marco geográfico elaborado por el mismo instituto, que contempló la totalidad de colonias y pueblos originarios.

La producción de un catálogo de colonias y pueblos originarios, con su respectiva cartografía, también obligó al IEDF a elaborar un padrón nominal con base en esa distribución territorial. Esto fue un hecho sin precedentes, porque esta clasificación territorial permitió renovar todos los cuadros de representación ciudadana en el DF, alcanzando espacios que anteriormente permanecían en el abandono. Asimismo, la participación ciudadana quedó definida en el artículo 2, de la LPCDF, como “el derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno” (LPCDF, 2004:2, artículo reformado en 2010).

Las figuras de representación ciudadana se clasificaron en comité ciudadano, consejo de pueblo, consejo ciudadano delegacional y los representantes de manzana. Junto con la delimitación por colonias también acompañó al proceso un cambio en la forma de elegir a los comités, pasando de asambleas ciudadanas electivas a jornadas electivas. En el 2010, el IEDF puso en funcionamiento la nueva cartografía y el catálogo de colonias y pueblos originarios para el proceso electivo de comités ciudadanos y consejos de pueblo. El papel de estos organismos ha sido más relevante, porque su participación tuvo mayor incidencia, sobre todo en el presupuesto participativo, una de las herramientas de participación ciudadana más desarrolladas en la Ciudad de México. El presupuesto participativo fue incluido en la LPCDF, que además de considerar un proceso electivo, otorga la posibilidad a los ciudadanos de participar y promover acciones que serán realizadas con una parte del presupuesto público.

ORIGEN Y EXPANSIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Como respuesta al dilema de la representatividad política y territorial, se hizo factible el origen de teorías de democracia participativa y de democracia deliberativa (Fedozzi y Borges, 2015:187), donde las discusiones teóricas sobre el presupuesto participativo se consolidan en su relación con la democracia (Avritzer, 2003:19). El surgimiento del PP se ubica en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, puesto en práctica por primera vez en 1989. Esta práctica se le atribuye al Partido de los Trabajadores (PT), cuyo propósito era hacer efectiva la participación popular como engranaje que pudiera legitimar la representatividad política como territorial. Durante los primeros 90 días del mandato de Olívio Dutra, fue considerada la propuesta de reivindicación realizada por la Unión de Asociaciones de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), que pugnaba por su participación en la deliberación sobre el presupuesto municipal (Avritzer, 2003:23).

Con esto, se produjo la implementación del PP, que además permitió la creación del Gabinete de Planificación (Gaplan), que dependía directamente de la alcaldía, y se logró transferir autoridad para la elaboración del presupuesto y la coordinación de varias dependencias municipales hacia el PP (Melgar, 2014:128). De esta forma, el PP fue resultado de la demanda de los ciudadanos brasileños por “tener una voz en el proceso deliberativo para influir en la distribución de recursos y así acceder a los derechos sociales previstos en la Constitución de 1988” (Ayala y Hernández, 2014:80). Para tal fin, se creó la figura del Consejo de Presupuesto Participativo, con representantes de cada una de las 16 demarcaciones territoriales en las que se dividió la ciudad (Ayala y Hernández, 2014:79). El éxito obtenido durante los primeros años en Porto Alegre llamó la atención en más de un centenar de municipios en Brasil (Chaves, 2003:192; Wampler, 2003:62).

El PP también fue catapultado al plano internacional con eventos como la Segunda Conferencia Mundial sobre Habitación Humana (Habitat II) realizada en 1996 en Estambul (Fedozzi, 2009:211), así como el seminario “Descentralización en América Latina: innovaciones e implicaciones para las políticas públicas”, realizado en Caracas, cuya promoción fue hecha por la Organización de las Naciones Unidas y el Banco Mundial (Navarro, 2003:92). El PP llegó a la cima de su relevancia gracias a la realización del Foro Social Mundial (FSM), realizado en Porto Alegre en sus tres primeras ediciones (Sander, 2008:53). La organización de este evento fue impulsada principalmente por el PT, en virtud de que este partido estaba estableciendo cierta hegemonía en la ciudad. Uno de los temas prioritarios del Foro era la participación de la sociedad civil para encontrar solución a problemas contemporáneos. Sin duda, el PP había sido un factor importante de atracción para la participación en este foro, así como la pretensión de que la práctica fuera conocida mundialmente.

Desde su implementación en 1989, el PP ha sido una experiencia de participación que, surgiendo del ámbito local, ha cobrado un gran impacto a nivel mundial (Ayala y Hernández, 2014:75). Este instrumento ha sido replicado en un rango que comprende de 11 714 a 11 829 experiencias (Días, Enríquez y Júlio, 2019:41), en las que se incluye la experiencia de la Ciudad de México. Esta mundialización del PP ha permeado en varios países en todos los continentes. A pesar de ello, la realidad varía en cada contexto, de acuerdo con las especificidades de cada lugar en el que se emplea, por lo que la información numérica muestra incapacidad de presentar un análisis más exhaustivo sobre los métodos. Por ello, el análisis del PP en la Ciudad de México resulta de gran relevancia, para conocer la forma en cómo este proceso se desarrolla y cuáles son sus resultados.

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Existen muchas definiciones del PP, que van de lo general a lo particular, pero este se concibe de manera práctica como “un proceso a través del cual los ciudadanos pueden contribuir en la toma de decisiones acerca del presupuesto gubernamental” (Goldfrank, 2006:4). No obstante, la mayoría de las definiciones buscan cumplir con tres elementos básicos: 1) la existencia de un recurso público que se somete a la decisión de la forma en cómo ha de aplicarse; 2) la participación de los ciudadanos que deciden sobre ese recurso público, y; 3) la mejora de los espacios a partir de la aplicación de dicho recurso.

Para el caso de la Ciudad de México, la ley de participación ciudadana incluye al presupuesto participativo en el artículo 83, definiéndolo como aquel sobre el cual los ciudadanos deciden, respecto a la forma en que se aplican los recursos en proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio de la ciudad. Aunque existen antecedentes sobre los primeros esfuerzos por poner en práctica el PP en México, como en el caso de las delegaciones Tlalpan, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, en el 2001, no lograron consolidarse (García y Téllez, 2018:7). Este instrumento participativo comenzó a aplicarse a partir del año 2011, año en el que se realizaron dos consultas: la primera para definir los proyectos anuales; y la segunda, para escoger las obras y servicios correspondientes al 2012. A partir de entonces, la consulta ciudadana sobre el PP se realiza ininterrumpidamente año tras año.

De acuerdo con el manual *Presupuesto participativo y planeación de proyectos* del IEDF, este órgano es quien de forma oficial convoca, organiza, desarrolla y vigila la consulta, para que al final de la jornada sea también el responsable de realizar el cómputo de la votación, como lo establece el artículo 84 de la ley de participación ciudadana. Este

mismo artículo faculta al IEDF, a solicitar la intervención y colaboración del gobierno de la Ciudad de México, de las delegaciones o alcaldías, así como de la Asamblea Legislativa de esta ciudad. Todas éstas estarán obligadas para que, conjuntamente, hagan la difusión correspondiente sobre las consultas ciudadanas.

La consulta tendrá como fin la definición de los proyectos específicos en los que se han de ejercer los recursos destinados al PP. Los rubros generales a los que se destina la aplicación del recurso son cinco: 1) obras y servicios; 2) equipamiento; 3) infraestructura urbana; 4) prevención del delito y; 5) actividades recreativas, deportivas y culturales. En términos generales, el IEDF difunde la convocatoria para que los ciudadanos puedan registrar sus propuestas. Una vez aprobada la viabilidad del proyecto, el día de la elección los ciudadanos pueden votar por esos proyectos. Dada la posibilidad de que exista más de un proyecto, se lleva a cabo la votación, para que el IEDF pueda determinar e informar sobre los proyectos ganadores.

El IEDF destaca la importancia del PP, distinguiéndola de otros mecanismos participativos, por su capacidad de incluir a la ciudadanía en la toma de decisiones que tengan que ver con la ejecución de recurso público en determinadas obras y servicios en sus colonias y pueblos. La asignación de recurso público para el PP corresponde al 3% del presupuesto total de cada alcaldía, distribuyéndose de forma igualitaria entre todas las colonias y pueblos que la integran. El Cuadro 1, muestra que el presupuesto total asignado para el PP en 2011 fue de \$706 547 253, mientras que para el 2018 incrementó a \$988 624 822. Durante estos años, el recurso destinado para el PP aumentó \$282 077 569, aproximadamente un 40% más. A pesar de que el monto asignado es tan modesto, tiene un importante significado porque permite incidir de forma directa en la decisión de cómo ha de ser ejecutado ese recurso. Incluso, destaca también la manera de distribución equitativa, y que, además, las alcaldías están obligadas a llevar a cabo las decisiones de los ciudadanos.

Asimismo, los comités y consejos desempeñan un papel fundamental dentro del PP. Corresponde a sus integrantes promover y presentar proyectos para la mejora de su territorio, además de motivar a los habitantes de su colonia o pueblo para que también lo hagan. Además de esto, tienen la tarea de difundir y promover la consulta ciudadana, y actuar también como vigilantes de su desarrollo el día de la jornada y en el seguimiento de la ejecución del recurso. Hasta aquí, los avances en materia de participación ciudadana parecen ser significativos, pero será fundamental adentrarnos a la forma en que el PP se traduce en participación y, sobre todo, en cómo ésta se convierte en acciones concretas.

CUADRO 1
Asignación de recursos para el PP por delegación y por comité ciudadano y consejo del pueblo (2011 y 2018)

Delegación	Presupuesto total 2011 (\$)	CC y CP por delegación	3% del total delegacional (\$)	Por CC y CP (\$)	Presupuesto total 2018 (\$)	CC y CP por delegación	3% del total delegacional (\$)	Por CC y CP (\$)	Incremento para el PP (\$)
Álvaro Obregón	1 656 657 448	251	49 699 723	198 007	2 320 367 374	249	69 611 021	279 562	19 911 298
Azcapotzalco	1 142 069 496	111	34 262 085	308 667	1 627 316 972	111	48 819 509	439 815	14 557 424
Benito Juárez	1 153 130 669	65	34 593 920	532 214	1 646 922 026	64	49 407 661	771 995	14 813 741
Coyoacán	1 479 891 334	141	44 396 740	314 870	2 047 435 919	153	61 423 078	401 458	17 026 338
Cuajimalpa	770 622 544	44	23 118 676	525 424	1 084 770 473	43	32 543 114	756 817	9 424 438
Cuauhtémoc	2 112 872 264	65	63 386 168	975 172	2 962 999 538	64	88 889 986	1 388 906	25 503 818
Gustavo A. Madero	2 715 534 620	228	81 466 039	357 307	3 748 599 436	232	112 457 983	484 733	30 991 944
Iztacalco	1 127 764 945	55	33 832 948	615 145	1 574 689 614	55	47 240 688	858 922	13 407 740
Iztapalapa	3 173 121 969	285	95 193 659	334 013	4 418 266 750	293	132 548 003	452 382	37 354 344
Magdalena Contreras	738 578 099	54	22 157 343	410 321	1 042 975 222	52	31 289 257	601 716	9 131 914
Miguel Hidalgo	1 445 090 500	89	43 352 715	487 109	2 043 196 460	88	61 295 894	696 544	17 943 179
Milpa Alta	785 514 320	12	23 565 430	1 963 786	1 109 732 809	12	33 291 984	2 774 332	9 726 554
Tláhuac	993 279 151	52	29 798 375	573 046	1 383 053 230	58	41 491 597	715 372	11 693 222
Tlalpan	1 523 058 825	208	45 691 765	219 672	2 137 043 379	178	64 111 301	360 176	18 419 536
Venustiano Carranza	1 554 129 898	80	46 623 897	582 799	2 154 065 638	80	64 621 969	807 775	17 998 072
Xochimilco	1 180 259 026	75	35 407 771	472 104	1 652 725 904	80	49 581 777	619 772	14 174 006
Total	23 551 575 109	1815	706 547 253	32 954 160 744	1812	988 624 822	282 077 569		

CC = Comités Ciudadanos; CP = Consejos del Pueblo.

Fuente: elaboración con base en los informes de la cuenta pública de la Ciudad de México y de la información proporcionada por el Instituto Electoral de la Ciudad de México.

RESULTADOS

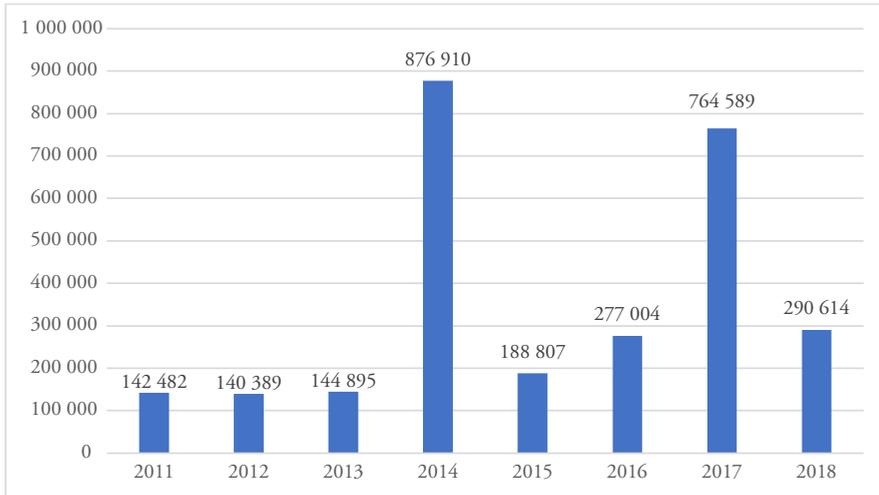
Es importante señalar que, para el análisis de los datos, ha sido considerada toda la información referente a las votaciones, incluyendo aquellos votos hacia proyectos que perdieron la elección. En este sentido, la participación en las consultas ciudadanas a través de los años se ha incrementado, excepto en el proceso para el presupuesto participativo del 2012, ya que el primer ejercicio tuvo una votación de 142 482, que representa 2.1% con referencia a la lista nominal, mientras que, en el segundo, una participación de 140 389, lo que se traduce en 2% de la lista nominal (Gráfica 1). Esta variación puede ser explicada debido a que las dos consultas se ejecutaron en el mismo año, lo que pudo propiciar un tiempo limitado para su preparación y promoción. Hay un fenómeno que podemos observar en la Gráfica 1, ya que las votaciones para el presupuesto participativo del 2014 y del 2017 se incrementaron exponencialmente. Esto se debe a que las consultas se realizaron simultáneamente con las elecciones para los comités ciudadanos y los consejos de los pueblos, lo que permite ver la relevancia que tienen estas figuras de representación ciudadana.

Si restamos la más alta participación donde no hubo elección de estos organismos, es decir, la de 2018, a los años cuando sí hubo, podemos asumir que 586 296 participantes del 2014, y 473 975 del 2017, no estuvieron interesados en el presupuesto participativo, sino en la elección de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos. Esto se debe al papel preponderante de estas figuras, sobre todo considerando las múltiples atribuciones que otorgaba el artículo 93 de la LPCDF. En materia del presupuesto participativo, los comités ciudadanos y consejos de los pueblos gozaban de privilegios en cuanto al acceso a la información, la organización de la consulta y la validación de los resultados. Esto parece dar una cierta ventaja y apertura para que sean sus integrantes los que promuevan con mayor impulso proyectos dentro de cada consulta del presupuesto participativo.

Omitiendo estos dos años, la votación aumentó de 142 282 a 290 614, un 1.8% más. De esta votación general se desprende la necesidad de conocer la forma en que ésta se distribuye de acuerdo con la clasificación de rubros generales.

Durante el primer ejercicio del presupuesto participativo los rubros generales se clasificaron en cuatro: 1) obras y servicios; 2) equipamiento e infraestructura; 3) prevención del delito; y 4) no especificadas. Al paso del tiempo fueron diversificándose, incluyendo aquellas orientadas a promover actividades recreativas, deportivas y culturales.

GRÁFICA 1
Votación total para el presupuesto participativo en la Ciudad de México (2011-2018)



Fuente: elaboración con base en información del sitio electrónico del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

En el Cuadro 2 se observa la forma cómo se distribuye por rubros generales la votación total, así como el porcentaje de participación de la votación total con base en la lista nominal. Si se toma como referencia esta última, la votación total y el porcentaje de participación quedan de la siguiente forma: 1) año 2011: 142 482 votos, 2.11% de participación; 2) año 2012: 124 389 votos, 2% de participación; 3) año 2013: 144 895 votos, 2.01% de participación; 4) año 2014: 876 910 votos, 11.93% de participación; 5) año 2015: 188 807 votos, 2.62% de participación; 6) año 2016: 277 004 votos, 3.76% de participación; 7) año 2017: 764 589 votos, 10.84% de participación, y; 8) año 2018: 290 614 votos, 3.91% de participación.

En este sentido, el tema de seguridad es uno de los que destacan, pues alcanzó la mayor votación durante el 2011 con 66 842 votos, equivalente al 0.99% de la participación, 2013 con 47 369 y 0.66%, y una máxima de 270 390 votos en el 2014, igual a 3.68 por ciento. Los rubros sobre las actividades recreativas, deportivas y culturales no han tenido un mayor impacto, excepto el 2014 cuando por primera vez fue considerado este rubro y alcanzó un total de 165 412 votos, lo que representa 2.25% de participación. A partir del segundo ejercicio las opiniones se equilibraron, distribuyéndose entre los rubros de obras y servicios, infraestructura urbana y prevención

del delito, como se observa en el Cuadro 2. La Gráfica 2 presenta los rubros con mayor porcentaje de votación en cada año, destacando los de prevención del delito, infraestructura urbana y obras y servicios. Pero, de estas cifras de participación surge una interrogante: ¿cuáles son los niveles de participación en comparación con aquellos que están posibilitados para participar en las consultas del presupuesto participativo?

Los porcentajes de participación se han mantenido en niveles muy bajos en comparación con la lista nominal. Como se observa, en la mayoría de los años el porcentaje oscila entre 2 y casi 4% de participación, excepto en 2014 y 2017 que se experimentó un crecimiento en el porcentaje de participación, llegando al 11.93% y 10.84%, respectivamente. Determinar una sola causa que produce estos porcentajes resulta imposible, pero pueden considerarse los siguientes aspectos que, en conjunto, resultan determinantes de esta baja participación: 1) el poco o nulo interés por involucrarse en las mejoras de la colonia; 2) poco recurso para el total de población y tamaño de las colonias; 3) el bajo impacto que producen las obras y acciones, y; 4) aquellos aspectos relacionados con el propio mecanismo (mal diseño, mala distribución del recurso, limitantes para proponer proyectos, entre otros).

Si se considera que el PP ha sido diseñado para promover la participación ciudadana, más allá de aquella que se da en los comicios, vale la pena realizar un comparativo entre los porcentajes de participación que se dan entre las elecciones para jefe de gobierno, para jefes delegacionales e integrantes de la Asamblea Legislativa, y las consultas ciudadanas del PP. Desde esta óptica, el Cuadro 3 muestra una perspectiva comparada entre estos tres procesos en los años 2012, 2015 y 2018. Los datos desglosados por delegación demuestran que la participación ciudadana en el PP está lejos de aproximarse a la participación de los votantes en el proceso electoral. Esta comparativa no pretende equiparar *a priori* estos procesos dentro del mismo concepto de participación ciudadana. Lo que busca es mostrar que la participación tiene mayor preponderancia en el terreno político-electoral, que, en el propio ejercicio de fortalecer la ciudadanía, al punto de provocar un traslape interpretativo de la propia participación ciudadana.

Considerando la información presentada, si se intenta establecer una hipótesis sobre posibles causas de esta polarizada diferencia, se puede destacar el desinterés de los ciudadanos, y con ello, la insuficiencia de ciudadanía. Parece que no existe un compromiso de adquirir responsabilidades más allá de emitir el voto en las elecciones. Se figura que los ciudadanos no están dispuestos a invertir cualquier tipo de recurso propio para que la participación del PP se incremente, y con ello, se consolide este instrumento. Si se retoma la información del Cuadro 3, la diferencia en el 2015 se reduce, pero no debido a un incremento en la participación en el PP, sino porque las votaciones disminuyen al tratarse de la elección de jefes delegacionales e integrantes de la Asamblea Legislativa.

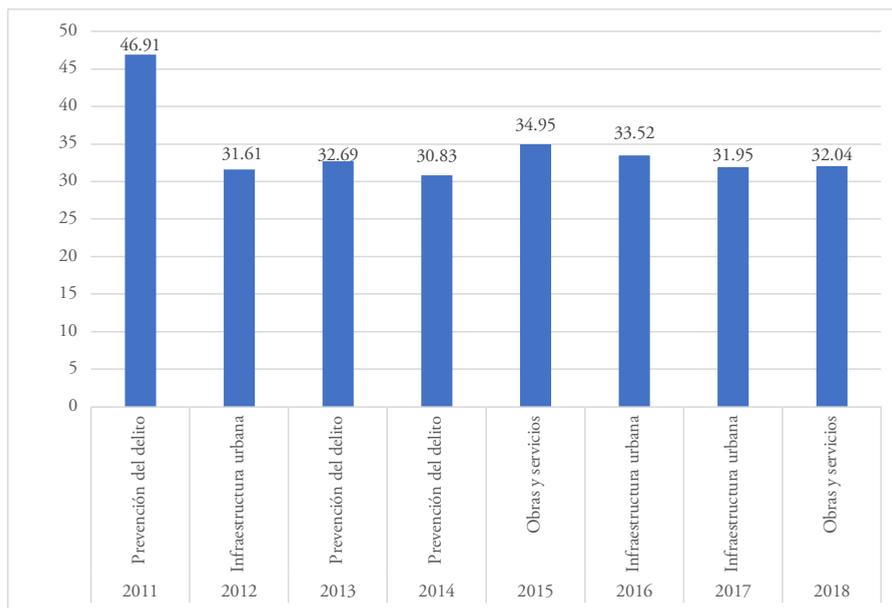
CUADRO 2
Votación total, votación por rubros generales y porcentaje de participación del PP en la Ciudad de México (2011-2018)

Año de ejercicio del PP	Lista nominal	Obras y servicios	Equipamiento	Infraestructura urbana	Prevención del delito	Deporte y cultura	No especificados	Restantes	Opiniones nulas	Opiniones (total)	Participación (%)
2011	6 745 677	36 190	34 523	0	66 842	0	1 357	0	3 570	142 482	2.11
2012	7 033 571	32 752	23 217	44 378	38 805	0	1 237	0	0	140 389	2.00
2013	7 216 073	39 307	20 712	33 912	47 369	0	3 295	300	0	144 895	2.01
2014	7 351 471	108 775	23 966	162 096	270 390	165 412	22 063	4 524	119 684	876 910	11.93
2015	7 201 953	65 991	5 287	51 234	35 149	24 158	0	1 202	5 786	188 807	2.62
2016	7 366 747	65 528	50 942	92 838	29 000	30 363	0	1 565	6 768	277 004	3.76
2017	7 054 520	169 600	141 312	244 283	123 127	12 494	0	2 350	71 423	764 589	10.84
2018	7 437 946	93 105	37 002	81 491	66 355	3 596	0	1 399	7 666	290 614	3.91

Fuente: elaboración con base en información de los resultados de las consultas ciudadanas del presupuesto participativo.

GRÁFICA 2

Rubro general con mayor porcentaje de votación del PP en la Ciudad de México (2011-2018)



Fuente: elaboración con base en información de los resultados de las consultas ciudadanas del presupuesto participativo.

Siendo así, los ciudadanos posicionan la elección de jefe de gobierno como el espacio más importante para participar. Las diferencias abismales de 65.69% en 2012, 40.31% en 2015 y 68.33% en 2018, invitan a reflexionar sobre las condiciones en las que se encuentra la participación ciudadana, motivando a buscar alicientes que permitan impulsarla e incrementarla en procesos como el multicitado presupuesto participativo.

Finalmente, resulta de gran interés examinar si la participación por rubros representa una equivalencia con la cantidad de proyectos que se ejecutan y, asimismo, como con la cantidad de recursos destinados para cada uno de éstos. Para tal fin, la Figura 1 muestra unas gráficas comparativas sobre los porcentajes de tres temas centrales: *a)* porcentaje de votos emitidos por rubro general; *b)* porcentaje de proyectos ganadores por rubro general, y *c)* porcentaje de recurso invertido por rubro general. Hasta ahora, se ha considerado el total de la votación independientemente de los proyectos que hayan resultado ganadores. Una vez que se muestra la distribución de estos votos por rubros generales, se requiere conocer la relación que guarda esta participación con la cantidad de proyectos ganadores de cada rubro general y la inversión del recurso público.

CUADRO 3

Comparativo entre porcentajes de participación para la elección de jefe de gobierno, jefe delegacional, Asamblea Legislativa y la consulta ciudadana del presupuesto participativo en la Ciudad de México (2012, 2015, 2018)

Delegación	Elección de Jefe de Gobierno			Presupuesto Participativo			Jefatura Delegacional y Asamblea Legislativa		
	Porcentaje *EJG	Porcentaje **PP	Diferencia	Porcentaje ***JDyAL	Porcentaje PP	Diferencia	Porcentaje EJG	Porcentaje PP	Diferencia
Álvaro Obregón	69.12	2.79	66.33	41.27	2.85	38.42	73.17	5.53	67.64
Azcapotzalco	70.01	2.12	67.89	43.97	2.18	41.78	73.98	2.40	71.58
Benito Juárez	72.79	0.89	71.90	45.96	0.90	45.06	76.34	1.07	75.28
Coyoacán	71.71	1.74	69.97	47.03	2.66	44.38	75.73	6.09	69.64
Cuajimalpa	67.63	1.97	65.66	48.66	1.87	46.79	73.93	5.01	68.93
Cuauhtémoc	66.15	1.85	64.30	42.95	2.00	40.95	68.94	1.37	67.57
Gustavo A. Madero	67.31	1.89	65.42	40.62	2.82	37.80	71.73	4.16	67.56
Iztacalco	68.92	1.55	67.37	41.52	2.84	38.68	73.49	9.58	63.92
Iztapalapa	64.69	1.67	63.02	43.57	2.18	41.38	71.75	3.86	67.89
Magdalena Contreras	68.66	3.28	65.39	45.49	3.44	42.05	73.84	2.56	71.28
Miguel Hidalgo	70.03	1.45	68.58	45.85	1.48	44.37	72.71	2.38	70.34
Milpa Alta	64.78	5.43	59.35	50.90	3.63	47.27	70.10	2.42	67.67
Tláhuac	62.09	1.56	60.53	38.09	2.86	35.24	68.40	1.66	66.73
Tlalpan	68.69	2.24	66.45	43.64	2.09	41.55	72.45	2.88	69.57
Venustiano Carranza	67.12	3.27	63.85	42.18	7.58	34.60	71.29	6.29	65.01
Xochimilco	66.96	1.72	65.24	34.99	1.70	33.29	67.95	2.02	65.93
Total	67.69	2.00	65.69	42.93	2.62	40.31	72.23	3.91	68.33

*Elección de Jefe de Gobierno

**Presupuesto Participativo

***Jefatura Delegacional y Asamblea Legislativa.

Fuente: elaboración con base en información del sitio electrónico del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

Si se concentra la atención sobre los totales de participación que muestra el IEDF, a pesar de que los porcentajes resulten bajos, se puede señalar que el PP promueve una genuina participación ciudadana. No obstante, estas cifras pueden resultar no concordantes con lo que reflejan en realidad, sobre todo en la forma en cómo esta participación se distribuye en los rubros generales. En primer lugar, se debe resaltar que las votaciones se llevan a cabo por colonias o pueblos originarios, por lo que un proyecto puede ser ganador hasta con un voto. Entonces, pueden existir votaciones mayores en otros rubros pero que el proyecto no resulta ganador. Este fenómeno puede generar desinterés, como se ha anticipado, porque algunos participantes pueden no sentirse incluidos en las decisiones. La lógica sería que, a mayor participación en algún rubro general, mayor sería la cantidad de proyectos y de inversión, pero suceden cosas contrarias.

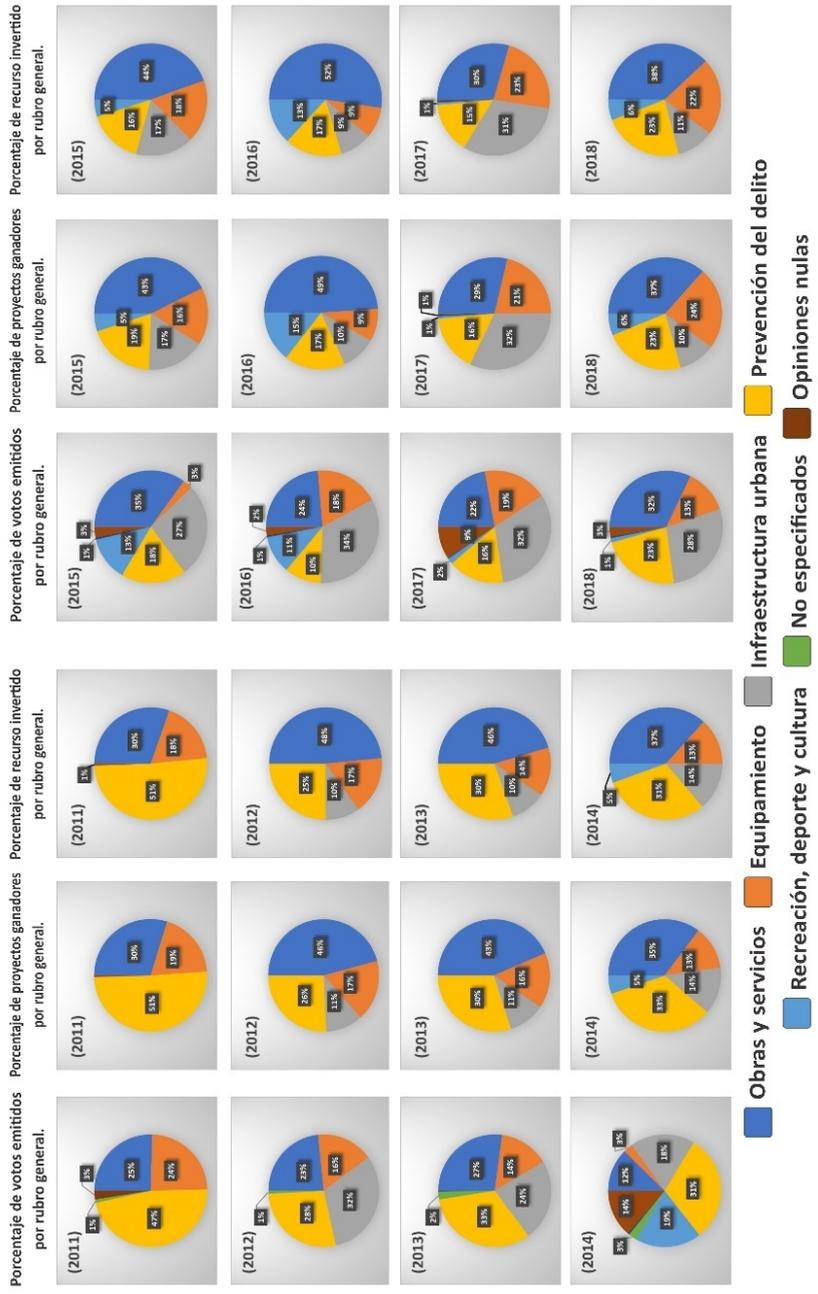
Si se analiza la Figura 1, podemos comprobar que la hipótesis “mayor votación mayor inversión” no es verdadera. Si se observa el 2011, aunque con una ligera diferencia, se puede afirmar que hay una relación armónica entre las tres gráficas, pero esto comienza a variar a partir del 2012 porque el rubro de obras y servicios alcanzó 23% de la participación, pero 46% del total de proyectos y 43% de la inversión, esto se reproduce de manera similar hasta el 2016. Por ejemplo, en este año, el rubro de obras y servicios obtuvo 24% de participación, 49% de proyectos y 52% de inversión. Otro fenómeno que se puede observar, aunque su efecto es de forma inversa a lo que sucede con el rubro de obras públicas, es el rubro de infraestructura urbana. En todos los años la participación fue mayor que el total de proyectos y la cantidad de inversión que se hace en este rubro. Por ejemplo, en el 2016 obtuvo el porcentaje mayor de participación con 34%, sólo alcanzó 10% de proyectos y 9% de la inversión.

Para el rubro de equipamiento la variación se da en ambos sentidos, es decir, en algunos años logró mayor inversión a pesar de ser menor su porcentaje de participación, y viceversa. Como ejemplo, se puede comprobar que para el 2015 sólo alcanzó 3% de la participación, no así en el número de proyectos y de inversión, donde logró 16 y 18% respectivamente. El rubro de prevención del delito es el que presenta mayor proporcionalidad, aunque también muestra diferencias entre participación, número de proyectos e inversión. Lo que se puede determinar de este análisis es que, la ponderación de la participación es desproporcional, o en su defecto, no es considerada en el proceso del presupuesto participativo. La asignación de recursos es independiente a la participación que se pueda dar, lo que produce un punto débil del proceso en cuanto a la distribución del recurso y la ejecución de proyectos. Todo esto puede ser causa central del desinterés y la baja participación que ya se ha comprobado, y que caracteriza al PP durante los años de su ejecución.

DISCUSIÓN DE LOS HALLAZGOS

Del análisis realizado sobre el presupuesto participativo, es importante discutir algunos puntos sobre los hallazgos encontrados. En primer lugar, destaca la inclusión del PP en la ley de participación ciudadana. Esto garantiza su permanencia desde su implementación, y no está comprometido a las decisiones de los gobernantes cuando exista un cambio de partido en el gobierno. Asimismo, se adquiere el compromiso por parte del gobierno de la Ciudad de México, de que, como cada año, se destine el porcentaje de recurso asignado para el PP. Su institucionalización obliga a las entidades responsables de ejecutar los proyectos ganadores, a que lo realicen de acuerdo con lo establecido en la ley. Esto porque, en caso de no ejercer el recurso, las alcaldías no

FIGURA 1
Comparativo entre porcentaje de votos emitidos por rubro general, porcentaje de proyectos ganadores por rubro general y porcentaje de recurso invertido por rubro general (2011-2018)



Fuente: elaboración con información de los resultados de las consultas ciudadanas del presupuesto participativo y los informes de la cuenta pública de la Ciudad de México.

pueden aplicarlo en algún otro rubro y tendrán que hacer el reintegro de los montos no utilizados. No obstante, pese a que el presupuesto designado para el PP se ha incrementado aproximadamente 40% del 2011 al 2018, aún es una cantidad modesta al tratarse sólo del 3% del total del recurso autorizado a cada alcaldía. En virtud de las necesidades que existen en cada espacio, así como de la extensión territorial y la cantidad de población, este porcentaje del PP puede estar aún lejos de generar acciones que tengan un mayor impacto y que beneficie a la mayoría. Una mayor cantidad de recurso destinado para el PP puede incentivar la participación de los ciudadanos y consolidarlo como un mecanismo participativo por excelencia.

El segundo punto de discusión corresponde a las cifras de participación del PP. Como punto de partida, es importante señalar que las cantidades mostradas por el IEDF sobre el total de votos en cada consulta, no ponen énfasis en que no todos estos votos se traducen en el resultado esperado. Es decir, de todos estos votos hay una cantidad de participantes que intervienen de manera limitada ya que, si el proyecto en el que están interesados no gana, su participación sólo quedará como buenas intenciones. De ahí que es importante enfocarse en la cantidad de participantes que logran consolidar su participación con la consideración de su proyecto. Esto puede estar relacionado con el primer punto de discusión, ya que existe la posibilidad de que, con una asignación de mayor recurso, puedan ponderarse los proyectos y el porcentaje de recurso asignado, de acuerdo con la votación obtenida e incluirse la mayor cantidad posible. El hecho de que un proyecto ganador recibe la misma cantidad de recurso –acorde con cada alcaldía–, hace que la participación sea vista de forma desproporcional, ya que el peso de cada voto es diferente en cada demarcación territorial. Esta desproporcionalidad de la participación, se reproduce también en la cantidad de proyectos y en los montos invertidos, de acuerdo con los rubros generales que resulten ganadores. Una mayor votación en un rubro, no significa que éste reciba mayor inversión. Esto, relacionado también con la idea de distribución proporcional de recurso, ayudará a tener un mayor equilibrio, y a que la participación no sólo sean datos estadísticos.

Finalmente, se considera la calidad de la participación. Lo que se busca con estos mecanismos participativos es, como lo propone la democracia participativa, desanclar la participación ciudadana contenida sólo en el ejercicio del voto en los comicios. Entonces, no importa sólo la cantidad –aun siendo porcentajes muy bajos–, sino que se necesita reforzar la calidad de la participación. Considerando la clasificación sobre participación (social, comunitaria, pública y ciudadana) que proponen Di Carlo *et al.*, (2018), podemos vincular el PP con dos de los cuatro tipos. Primero, el PP se acerca a promover una participación comunitaria, en la forma de que la distribución del recurso se destina de acuerdo con la delimitación territorial de colonias y pueblos originarios. En esta dirección, es un acierto del PP incluir el sentido de pertenencia físico y cultural

de cada espacio, reconociendo que los ciudadanos son los que conocen las necesidades del lugar que habitan y los intereses que tienen. No obstante, la baja participación hace que estos intereses puedan traducirse en el interés de algunos y no de la colonia o pueblo en general. Asimismo, a diferencia de la organización interna que caracteriza a la participación comunitaria (mecanismos que no están legalmente estipulados), la organización de la participación en el PP se basa en reglas claras, establecidas en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

En el mismo sentido, la participación en el PP está fuertemente vinculada a la participación ciudadana. De acuerdo con Di Carlo *et al.* (2018), este tipo de participación es encabezada por el Estado, y existe un vínculo constante entre el gobierno y la sociedad. Además, la caracterizan como aquella en la que los ciudadanos intervienen directamente en acciones públicas delimitadas por un marco legal. Bajo estas condiciones, se comprueba que el PP está más próximo a promover la participación ciudadana. Aunque el IEDF es quien convoca a la consulta ciudadana, quien asigna el recurso y establece el marco legal es el gobierno de la Ciudad de México. Con esto, se produce un vínculo entre los comités ciudadanos, consejos de los pueblos, los participantes del PP y el gobierno representado por las alcaldías. Así, a partir de la propuesta de proyectos, los ciudadanos que participan en el PP se involucran de manera directa en algunas acciones públicas, pero siempre bajo las leyes vigentes que regulan el proceso. Si se logra conectar cada uno de los elementos planteados en esta discusión, se incrementa la posibilidad de que la participación de los ciudadanos dentro del PP sea de mayor calidad, incrementado así, su cantidad.

CONCLUSIONES

Es cierto que el presupuesto participativo ha llegado a un grado de institucionalización bastante sólido, logrando su fortaleza en las leyes. Sin embargo, la práctica de este mecanismo participativo parece quedar aún lejos de una genuina participación ciudadana. No es suficiente presentar cifras sobre el total de participaciones registradas en cada consulta, esto resulta un tanto engañoso. No existe una relación recíproca y proporcional entre la participación y los proyectos e inversión que se realiza en cada rubro. Esto es así porque la distribución del recurso no pondera la importancia que tiene el incrementar los porcentajes y la calidad de la participación. Un proyecto con un voto puede recibir la misma cantidad de recurso que aquel que logra alcanzar más de mil votos. Asimismo, hay proyectos que no logran consolidarse porque durante la consulta pierden la elección con algún otro. Esto puede ser una de las principales

causas que desmotivan a los ciudadanos a participar, por la incertidumbre de saber si sus proyectos serán considerados o no.

Además, es importante evidenciar los avances que se tienen con la ejecución de obras y acciones decididas en las consultas ciudadanas del presupuesto participativo. La transparencia y la rendición de cuentas deben ser elementos ineludibles de este mecanismo, ya que garantizan que las decisiones tomadas por algunos ciudadanos son realmente consideradas. Aunque el artículo 61 de la LPCDF consideraba la figura de la red de contralorías ciudadanas como instrumento para vigilar, supervisar y garantizar la transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público, este mecanismo no se encuentra con claridad dentro del proceso del presupuesto participativo.

Del total de participaciones habrá que tener en cuenta aquellas que no logran consolidarse en acciones concretas, aquí se merma aún más la participación. La expectativa por aumentar los porcentajes de participación sigue latente, aunque la evidencia demuestra que, en estos primeros ocho ejercicios del presupuesto participativo no se ha logrado incentivar a los ciudadanos a involucrarse en este proceso. No se trata de echar en saco roto los avances obtenidos hasta hoy, pues se ha visto que el recorrido para llegar a estas instancias ha sido demasiado complejo, incluso espinoso. Lo importante será que, con la información presentada, este instrumento participativo pueda perfeccionarse e impulse una participación ciudadana más real.

Con la nueva Ley de Participación Ciudadana que entró en vigor en 2019, se ha propuesto un incremento gradual del recurso que va del 3 al 4%, aumentando en 0.25% cada año. Asimismo, se han sustituido los comités ciudadanos y los consejos de los pueblos por las llamadas “comisiones de participación comunitaria”. Con esto, el artículo 93 de esta nueva ley, limita las funciones de estas figuras, sobre todo en establecer un impedimento para favorecer algún proyecto inscrito en las consultas ciudadanas del PP. Además, se han modificado los criterios para la asignación del recurso a cada unidad territorial, destinando 50% de manera alícuota, mientras que el otro 50% bajo ciertos criterios como pobreza, incidencia delictiva, condición de los espacios y población. Por último, en el artículo 128 se han incluido facultades para que la Secretaría de la Contraloría vigile y supervise la dictaminación y ejecución de los proyectos del Presupuesto Participativo, a partir de la Red de Contralorías Ciudadanas.

REFERENCIAS

Aguayo, S. y L. Parra (1997). *Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en México: entre la democracia participativa y la electoral*, Filosofía y Letras, núm. 88. México: Academia Mexicana de Derechos Humanos.

- Alvarado, A. y D. Davis (2003). "Participación democrática y gobernabilidad en la Ciudad de México: el reto del PRD en la transición política", *Estudios Sociológicos*, México: El Colegio de México, pp. 135-166.
- Arguedas, L. (1977). "El movimiento de liberación nacional: una experiencia de la izquierda mexicana en los sesentas", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 39, México: UNAM, pp. 229-249.
- Avritzer, L. (2003). "Reflexões teóricas sobre o Orçamento Participativo", en L. Avritzer y Z. Navarro (eds.), *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, pp. 13-60.
- Ayala, A. y J. Hernández (2014). "Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades", en A. Ayala (ed.), *Nuevas avenidas de las democracias contemporáneas*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 75-90.
- Bobbio, N., N. Matteucci y G. Pasquino (2008). *Diccionario de política*. México: Siglo XXI Editores.
- Carrera Hernández, A. (2015). *El gobierno de la Ciudad de México. Democratización incompleta e inequidad*. Madrid: VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-JUIOG.
- Casar, M.A. (1995). "Party-Government relations: The case of Mexico. International", *Political Science Review*, pp. 183-198.
- Casas, E. (2009). "Representación política y participación ciudadana en las democracias", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, vol. 51, núm. 205, México: UNAM, pp. 59-76.
- Castro, R. (2018). "Los mecanismos democráticos en las constituciones de América Latina", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 270, México: UNAM, pp. 127-150.
- Chaves, A.C. (2003). "O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência", en L. Avritzer y Z. Navarro (eds.), *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, pp. 189-216.
- Cinta, R. (1977). "Estructura de clases, élite del poder y pluralismo político", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 39, México: UNAM, pp. 443-466.
- Córdova, L. (2008). "La reforma electoral y cambio político en México", en D. Zovatto y J. Orozco (eds.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México: IDEA, pp. 653-703.
- Dagnino, E., A. Olvera y A. Panfichi (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, vol. 1. México: Fondo de Cultura Económica/CIESAS/Universidad Veracruzana.
- Dahl, R. (2004). "La democracia", *POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, núm. 10, Buenos Aires, pp. 11-55.
- Di Carlo, A., M. Aguilar, C. Muñoz y P. Medellín (2018). "The Need for an Integrated Landscape Management Approach Illustrated by the Analysis of the Participation in the Ecologic Spatial Planning of Benito Juárez, Quintana Roo, Mexico", *World Sustainability Series*, pp. 297-314.

- Dias, N., S. Enríquez y S. Júlio (2019). *Participatory budgeting world: atlas 2019*. Portugal: Epopeia y Oficina.
- Espinosa, M. (2004). “Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico”, *Andamios*, núm. 1. México: UACM, pp. 9-50.
- Fedozzi, L. (2009). “Democracia participativa, lutas por igualdade e iniquidades da participação”, en S. Fleury y L. Lobato (eds.), *Participação, Democracia e Saúde*. Río de Janeiro: CEBES.
- Fedozzi, L. y A. Borges (2015). “Trajetória do orçamento participativo de porto alegre: representação e elitização política”, *Lua Nova*, Río de Janeiro, pp. 181-223.
- Ferney, H., M. Aguilar y H. Reyes (2010). “Factores sociodemográficos y niveles de participación en la gestión de la cuenca hidrográfica del río Valles, oriente de México”, *Prospectiva*, núm. 15, pp. 263-293.
- García, M. (2006). *Planeación participativa: la experiencia de la política ambiental en México*. México: Plaza y Valdés.
- García, M. y L. Téllez (2018). “El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México”, *Perfiles Latinoamericanos*, México: Flasco, pp. 1-28.
- Goldfrank, B. (2006). “Los procesos de ‘presupuesto participativo’ en América Latina: éxito, fracaso y cambio”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 2, Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile/Instituto de Ciencia Política, pp. 03-28.
- Gordon, S. (1997). “La cultura política de las organizaciones no gubernamentales en México”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 59, México: UNAM, pp. 53-67.
- Hernández, A. (2006). “Modelos de democracia liberal representativa: limitaciones y promesas incumplidas”, *Co-herencia*, vol. 3, núm. 4. Colombia: Universidad Eafit, pp. 37-75.
- Hevia, F. (2009). “De Progres a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox”, *Sociológica*, vol. 24, núm. 70, México: UAM-Azcapotzalco, pp. 43-81.
- Labastida, J. y A. López (2004). “México: una transición prolongada (1988-1996-97)”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 64, México: UNAM, pp. 749-806.
- Loeza, S. (1989). “México 1968: los orígenes de la transición”, *Foro Internacional*, vol. XXX, México: El Colegio de México, pp. 69-92.
- Lustig, N. (1995). “México y la crisis del peso: lo previsible y la sorpresa”, *Comercio Exterior*, México, pp. 374-382.
- Lynch, N. (2009). *El argumento democrático en América Latina. La excepcionalidad peruana en perspectiva comparada*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Marquina, M. (2013). “Capital social y desarrollo territorial en la Ciudad de México: una reflexión a partir de los presupuestos participativos”, *Desenvolvimento Regional em Debate*, México: UACM, pp. 100-113.
- Martínez, C. (2004). “La participación ciudadana en el Distrito Federal”, en A. Ziccardi (ed.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México: UNAM, pp. 135-144.

- Melgar, T. (2014). "A Time of Closure? Participatory Budgeting in Porto Alegre, Brazil, after the Workers' Party Era", *Journal of Latin American Studies*, núm. 46, pp. 121-149.
- Mendoza, A., R. Díaz y L. Pérez (1997). "Partido Revolucionario Institucional: contexto, situación política y escenarios electorales", *Estudios Mexicanos*, vol. 13, pp. 325-362.
- Mota, L. (2002). "La política social del 'Gobierno del Cambio'", *Reflexión Política*, Colombia: Universidad Autónoma de Bucaramanga, pp. 241-255.
- Navarro, Z. (2003). "O 'Orçamento Participativo' de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico", en L. Avritzer y Z. Navarro (eds.), *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*, São Paulo: Cortez, pp. 89-128.
- Nobre, M. (2004). "Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução", en V. Coelho y M. Nobre (eds.), *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, pp. 21-40.
- Olvera, A. (2008). "Las relaciones entre democratización y participación en México: apuntes para su historia", *Controversia*, núm. 191, Bogotá: IPC/FNC/CINEP/CR/ENS, pp. 71-103.
- Prud'homme, J.F. (1997). *Los conflictos electorales estatales y las relaciones interpartidistas nacionales en México (1988-1994)*. México: CIDE, pp. 1-15.
- (2012). *Consulta popular y democracia directa*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Przeworski, A., J. Ortega y S. Gordon (1997). "Una defensa de la concepción minimalista de la democracia", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 59. México: UNAM.
- Rendón, A. (2004). "Los retos de la democracia participativa", *Sociológica*, México: UAM-Azcapotzalco, pp. 183-211.
- Rousseau, I. (2001). "Las grandes políticas salinistas", en I. Rousseau (ed.), *México: ¿una revolución silenciosa?: élites gubernamentales y proyecto de modernización (1970-1995)*. México: El Colegio de México, pp. 329-379.
- Sander, A. (2008). "Cultura e Agência: o engajamento no Orçamento Participativo", *Artigos*, pp. 51-86.
- Sartori, G. (2007). *¿Qué es la democracia?* México: Santillana Ediciones Generales.
- Schumpeter, J. (1961). *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Río de Janeiro: Fundo de Cultura.
- Segovia, R. (2000). "La resistencia al cambio", *Foro Internacional*, México: El Colegio de México, pp. 5-13.
- Serrano, A. (2015). "La participación ciudadana en México", *Estudios Políticos*, México: UNAM, pp. 93-116.
- Valentín, R. (2012). "El proyecto político de Ernesto Zedillo y su relación con el PRI", *El Cotidiano*, México: UAM-Azcapotzalco, pp. 52-59.
- Vargas, N. y M. Galván (2014). "La participación ciudadana en la Ciudad de México: panorama, retos y perspectivas", en A. Ayala (ed.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Vergara, J. (1998). "Teorías democráticas participativas: un análisis crítico", *Economía y Ciencias Sociales*, núm. 2-3, Venezuela: Universidad Central de Venezuela/ México: ONU, pp. 1-44.
- Villarreal, M. (2010). "Participación ciudadana y políticas públicas", *Décimo Certamen de Ensayo Político*, pp. 31-48.

- Wampler, B. (2003). “Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados”, en L. Avritzer y Z. Navarro (eds.), *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, pp. 61-88.
- Woldenberg, J., R. Becerra y P. Salazar (2000). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena.
- Zermeño, S. (1979). “México: Estado, pobreza y democracia”, *Foro Internacional*, México: El Colegio de México, pp. 429-452.
- Ziccardi, A. (2004). “Ciudades y gobiernos locales: globalización, pobreza y democracia participativa”, *Revista Mexicana de Sociología*, México: UNAM, pp. 181-196.

SITIOS WEB

- Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) [<http://www.iecm.mx/>].
- Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México [<https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/>].

DOCUMENTOS

- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (última reforma publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 17 de noviembre de 2016).
- Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 12 de agosto de 2019).



