

¿Quiénes participan y por qué? Configuraciones sociopolíticas del Presupuesto Participativo en Ciudad de México (2014–2024)

Mtro. Eduardo Muñoz-Trejo¹
e@munizt.mx

Resumen

Esta ponencia analiza las trayectorias de participación ciudadana en el mecanismo de Presupuesto Participativo de la Ciudad de México durante el periodo 2014–2024. A partir de un enfoque cuantitativo, se construye una tipología de patrones de participación en más de 1,800 unidades territoriales, con el objetivo de responder a una pregunta central: ¿por qué algunos barrios logran sostener su involucramiento cívico mientras otros presentan desafección persistente?

La democracia participativa no se despliega de manera uniforme en la ciudad. En algunos barrios logra arraigar, mientras que en otros apenas se activa, y esa diferencia tiene más que ver con las condiciones sociales preexistentes que con las reglas escritas. Desde esta perspectiva, el Presupuesto Participativo puede leerse como un “termómetro” de las capacidades democráticas locales.

El análisis articula tres ejes explicativos derivados de la literatura especializada: condiciones socioeconómicas, orientaciones político-valorativas y afiliación organizativa. Se aplica la técnica de *Dynamic Time Warping* (DTW) para modelar trayectorias participativas, complementada con análisis descriptivo y de correlación a nivel de panel. A diferencia de los enfoques centrados exclusivamente en incentivos individuales o en el diseño institucional, este estudio enfatiza el papel de las capacidades colectivas localizadas como determinantes de la participación sostenida.

Introducción

El Presupuesto Participativo (PP) de la Ciudad de México es de los más antiguos del país y abarca la mayor extensión geográfica y poblacional. Y a pesar de tener tres lustros, sigue exhibiendo trayectorias muy desiguales de involucramiento vecinal entre sus distintas unidades territoriales, incluso entre las que comparten condiciones socioeconómicas similares. De tal suerte que puede ser utilizado como indicador indirecto de las capacidades democráticas locales, en la medida de que éstas reducen costos de coordinación, por ejemplo, se observa participación sostenida. En la que escasean, emerge desafección persistente y donde la movilización depende de incentivos partidistas, predomina una participación errática asociada a concurrencia de elecciones.

¹ Estudiante de doctorado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

En la siguiente sección se discute el marco teórico que guía el análisis. Después, se describe la metodología y las fuentes de datos. Posteriormente, se presentan los resultados y se discuten sus implicaciones. Finalmente, se ofrecen conclusiones y posibles líneas de investigación futura.

Cabe decir que esta ponencia es un trabajo en curso y es un derivado de la investigación de la tesis doctoral, por lo tanto, las conclusiones son de carácter preliminar y se presentan con el deseo de abonar a una discusión temprana, especialmente, para deliberar sobre la pertinencia de técnicas como la DTW en estudios sobre participación ciudadana en innovaciones democráticas.

Discusión teórica

El Presupuesto Participativo (PP) de la Ciudad de México no debe reducirse a un mecanismo administrativo de asignación de recursos; en la práctica, también es un campo de acción política a escala barrial. En él, la ciudadanía moviliza recursos, pone en juego valores y activas redes de colaboración. Observar cómo se combinan estos elementos permite ver los patrones de involucramiento vecinal como una señal indirecta de la capacidad democrática de cada comunidad.

Dado que la participación no es igual en todos los barrios, se puede acudir a la literatura para explicar sus diferencias. Habiendo tres factores destacados: las condiciones socioeconómicas de los habitantes, las actitudes que mantienen hacia la vida pública y la solidez de los lazos comunitarios que los vinculan. Estos elementos hacen que organizarse y participar sea más fácil o difícil.

El primer factor son los recursos. Como señalaron Verba, Schlozman y Brady (1995) en el Modelo de Voluntarismo Cívico, participar requiere tiempo, dinero y habilidades. En barrios con mayor desarrollo social, donde estos recursos son más abundantes, la gente tiende a involucrarse de forma más estable. Sin embargo, los recursos no bastan por sí solos. Hahrie Han (2014) muestra que son las organizaciones comunitarias las que convierten el interés individual en compromiso colectivo. Theda Skocpol (2003) advierte que, cuando esas organizaciones desaparecen, el tejido social se debilita.

El segundo factor es la cultura política. Desde los clásicos estudios de Almond y Verba (1963), sabemos que las orientaciones hacia la esfera pública condicionan el involucramiento ciudadano. La cultura cívica de un barrio parece ser un motor clave para la participación. Cuando es sólida, el involucramiento tiende a ser constante. Por el contrario, en contextos de dependencia o clientelismo, la movilización se vuelve intermitente, un fenómeno que el Presupuesto Participativo ilustra con claridad.

Observamos barrios cuya participación se dispara únicamente cuando la consulta coincide con elecciones, en una movilización que responde más a los incentivos partidistas que a una agenda comunitaria propia. El trabajo de Susan Stokes (2013) es fundamental aquí, pues nos recuerda que el clientelismo trasciende el mero trueque de votos para

convertirse en una red de control que perpetúa esta dependencia. A su vez, Andreas Schedler ha insistido en que la propia calidad del sistema democrático es la que permite o limita la reproducción de estas prácticas.

Un tercer elemento, el capital social, entra en juego aludiendo a esa capacidad de los vecinos para tejer alianzas y sostener proyectos. Para Putnam (1993), esto se traduce en confianza y redes que aceitan la cooperación. A fin de aproximarnos a este recurso, usamos como indicador la proporción de proyectos que benefician a toda la comunidad. Si bien el efecto estadístico que encontramos es modesto, los hallazgos apuntan a que los esfuerzos colectivos, incluso pequeños, contribuyen a estabilizar el involucramiento.

Resulta útil aquí la distinción de Michael Woolcock entre redes de cohesión (que nos unen a nuestros semejantes) y redes de puente (que nos conectan a través de nuestras diferencias). Son estas últimas las que mejor alimentan una cooperación amplia, aunque no están exentas de un “lado oscuro”, como advierte Bo Rothstein, pues pueden volverse excluyentes o ser cooptadas para fines particulares.

La confluencia de estos tres factores termina por definir los costos de coordinación para cada comunidad. En consecuencia, la participación sostenida emerge con mayor probabilidad donde los recursos y las redes inclusivas son abundantes. El desafecho, en cambio, predomina en territorios marcados por carencias y una cultura cívica frágil. Finalmente, en aquellos lugares donde la movilización electoral opaca al tejido organizativo autónomo, las trayectorias que observamos son inevitablemente erráticas.

Este marco teórico nos conduce a una primera expectativa: que las unidades territoriales con mayores dotaciones socioeconómicas (medidas a través del Índice de Desarrollo Social) tenderán a mostrar una participación más estable entre 2014 y 2024. Argumentamos que esto no es un reflejo mecánico del ingreso, sino la consecuencia de cómo esos recursos se traducen en capacidades concretas para reducir los costos de la acción colectiva, un efecto que debería ser visible en la trayectoria completa y no solo en años aislados.

Nuestra segunda expectativa se centra en medir la volatilidad de la participación frente a las elecciones. Para ello, calculamos la diferencia en el involucramiento durante los años con y sin comicios concurrentes. Partimos de la idea de que los barrios con una cultura política más dependiente exhibirán picos de participación durante las elecciones, pero esa energía cívica no logrará sostenerse en los ciclos posteriores.

La tercera expectativa conecta directamente la organización comunitaria con la sostenibilidad del esfuerzo participativo. Postulamos que una mayor proporción de proyectos de vocación comunitaria, al ser un indicador de capital social de puente, se asociará con la pertenencia al clúster de participación sostenida, pues refleja una capacidad de cooperación que va más allá de los estímulos de corto plazo.

Para ir un paso más allá, proponemos un análisis de interacción: el poder de las redes comunitarias para amortiguar las desventajas materiales debería ser más notorio en las unidades con menor desarrollo social. De manera similar, una mayor vocación comunitaria debería reducir la sensibilidad a la concurrencia electoral. Como comprobación contextual, utilizamos la reforma de 2020 como un indicador para observar si, después de ese año, las comunidades con más recursos y capital social mostraron mayor resiliencia, lo que reforzaría nuestra tesis central sobre el papel de las capacidades locales frente a cambios institucionales.

Metodología

El universo de análisis de este estudio está compuesto por 1,755 unidades territoriales de la Ciudad de México, entre colonias y pueblos originarios, que desde 2014 participan ininterrumpidamente en el mecanismo de Presupuesto Participativo (PP). La elección de esta escala responde a que es en este nivel barrial donde se expresan con mayor nitidez las capacidades democráticas locales que son objeto del estudio. El periodo examinado comprende de 2014 a 2024 y permite observar los distintos contextos y el impacto de la relevante reforma de 2019.

Los datos de participación provienen de los registros oficiales publicados por el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM). Para cada año, el IECM reporta el porcentaje de participación por cada UT, lo que permite analizar la evolución de cada comunidad a lo largo del tiempo, en lugar de limitarse a un corte transversal.

La operacionalización de los ejes explicativos se llevó a cabo mediante distintas fuentes e indicadores. En el plano socioeconómico, se recurrió al Índice de Desarrollo Social elaborado por el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México (Evalúa CDMX), complementado con información sobre escolaridad y niveles de ingreso proveniente de los censos y encuestas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Medir las orientaciones político-valorativas a nivel barrial es complicado porque no existen encuestas con ese nivel de detalle. Para aproximarnos al problema usamos un indicador indirecto: la sensibilidad de la participación frente a la concurrencia electoral. La lógica es sencilla. En comunidades con culturas cívicas más dependientes o clientelares, la movilización aumenta de forma notoria solo cuando la consulta coincide con una elección federal o local.

Cuando los datos muestran picos abruptos que aparecen y desaparecen según el calendario electoral, lo interpretamos como una señal de ese patrón. No se trata de un compromiso vecinal sostenido, sino de una participación activada por la maquinaria electoral del momento. Reconocemos que se trata de una medida imperfecta, pero en ausencia de encuestas locales ofrece una vía útil para observar un fenómeno que de otro modo sería prácticamente invisible.

el capital social se operacionaliza mediante la proporción de proyectos de vocación comunitaria, codificados en función de si las propuestas presentadas buscaban un beneficio colectivo o restringido. Esta variable captura la densidad de redes organizativas y su capacidad de generar bienes comunes.

Finalmente, la dimensión organizativa se abordó mediante la clasificación de los proyectos registrados en el PP. Para cada unidad territorial se identificó la proporción de proyectos con vocación comunitaria. Es decir, aquellos que buscan beneficiar al conjunto del barrio mediante obras de uso común, equipamientos colectivos o actividades abiertas, en contraste con proyectos de beneficio restringido o individual (por ejemplo, la compra de calentadores solares de agua, la remodelación de fachadas, etc). Esta codificación funciona como un proxy del capital social disponible, bajo la lógica de que refleja la existencia de redes de colaboración capaces de sostener iniciativas comunes.

El análisis de las trayectorias se efectuó a través de la técnica de *Dynamic Time Warping* (DTW), un método que permite comparar series temporales incluso cuando presentan desfases en su evolución. A diferencia de otros algoritmos de agrupamiento, el DTW no exige que las trayectorias sigan patrones lineales ni que los cambios ocurran en el mismo momento, lo que lo convierte en una herramienta idónea para identificar familias de comportamiento participativo a lo largo del tiempo. Con esta técnica se construyó una tipología de clústeres de participación, que posteriormente se contrastó con las variables independientes mediante análisis descriptivos y correlacionales.

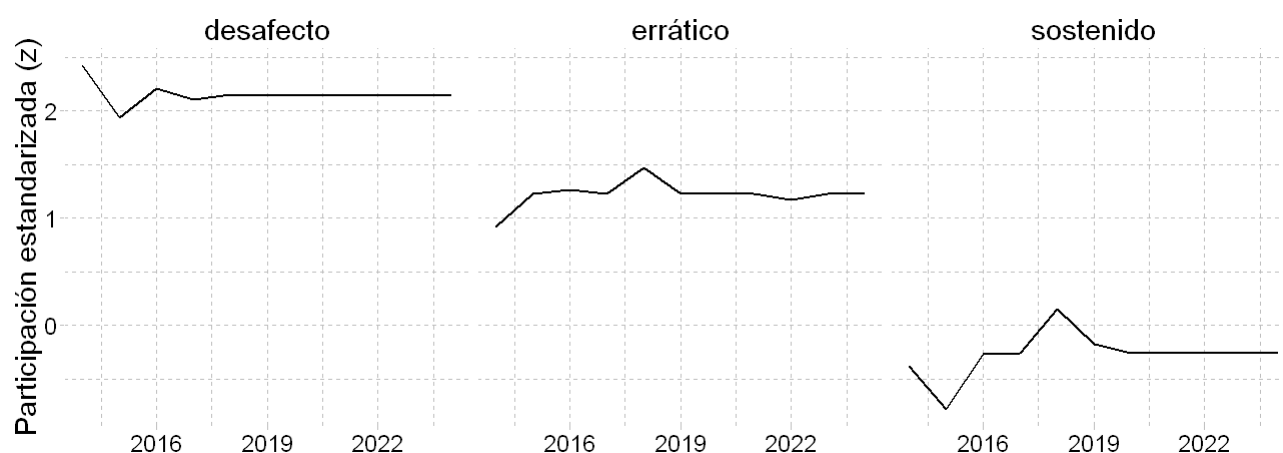
Este enfoque no pretende establecer causalidad estricta, pero sí explorar asociaciones consistentes entre recursos socioeconómicos, sensibilidad a la concurrencia electoral y densidad comunitaria con los distintos patrones de participación. Además, se consideró el efecto de la importante reforma legal de 2019 que amplió el carácter deliberativo del PP al exigir mayores procesos asamblearios en todo el ciclo de vida de cada ejercicio de consulta y aplicación de proyectos, a partir de 2020. Lo cual permite analizar si las UT con mayores recursos o capital social mostraron resiliencia frente al cambio institucional.

Resultados

A partir de la técnica de DTW se identificaron tres patrones de involucramiento vecinal: desafecto, errático y sostenido. El primero agrupa a cerca del 45% de las Unidades Territoriales (UT) y se caracteriza por niveles persistentemente bajos de participación, altos valores de sensibilidad a la concurrencia electoral y un menor índice de desarrollo social promedio. En el otro extremo, las UT con participación sostenida (17% del total) muestran trayectorias relativamente estables, menores caídas asociadas a la concurrencia y un nivel socioeconómico medio-alto. Entre ambos polos se ubican los casos erráticos (37%), definidos por oscilaciones pronunciadas que dependen de coyunturas específicas.

En la imagen 1 se observan los tres patrones diferenciados: el desafecto con niveles persistentemente bajos pero estables, el errático con oscilaciones más pronunciadas, y el sostenido con niveles medios y relativamente estables de participación. Cabe decir que cada UT se normalizó con media 0 y desviación estándar 1 antes de entrar al *clustering* por lo que las trayectorias reflejan desviaciones relativas a cada propia unidad, y no como niveles absolutos de participación.

Imagen 1 Trayectorias promedio por clúster (DTW)



Fuente: Elaboración propia con datos de participación del IECM en el PP.

La caracterización estadística confirma estas diferencias. Mientras que el IDS promedio alcanza 0.861 en el clúster sostenido, cae a 0.798 en el desafecto. La vocación comunitaria (entendida como la proporción de proyectos que buscan beneficiar al barrio en su conjunto) también es ligeramente más alta en los territorios sostenidos. Aunque su peso estadístico es moderado, los resultados sugieren que incluso pequeños esfuerzos colectivos ayudan a estabilizar la participación vecinal.

En contraste, los clústeres errático y desafecto exhiben una sensibilidad a la concurrencia más marcada: cuando la consulta coincide con elecciones, su participación se reduce en 2.2 y 2.9 puntos porcentuales en promedio. La tabla 1 resume las diferencias al mostrar los valores promedio por el IDS, la vocación comunitaria y la sensibilidad a la concurrencia con elecciones ordinarias.

Tabla 1 Características promedio por clúster

Clúster	No. de UT	Promedio del Índice de Desarrollo Social	Proporción promedio de proyectos con vocación comunitaria	Sensibilidad a concurrencia electoral
Desafecto	797	0.7981	0.0974	-2.8966
Errático	656	0.8211	0.1022	-2.1929
Sostenido	302	0.8609	0.1058	-0.7581

Fuente: Elaboración propia.

Los modelos multinomiales robustecen esta interpretación. Comparados con los barrios desafectos, aquellos con trayectorias sostenidas presentan: *Odds Ratios* (razón de probabilidades) significativos y positivos para el nivel socioeconómico (OR=1.53), mientras que la sensibilidad a la concurrencia se asocia de forma negativa (OR=3.38, en sentido de menor propensión al sostenido cuando aumenta la sensibilidad). En el clúster errático, el nivel socioeconómico también importa, aunque con un efecto menor (OR=1.16). Estos resultados (tabla 1) sugieren que los recursos materiales y simbólicos siguen siendo condiciones centrales, pero deben ser entendidos en interacción con los costos de coordinación que impone la competencia político-electoral.

Tabla 2 Coeficientes del modelo multinomial

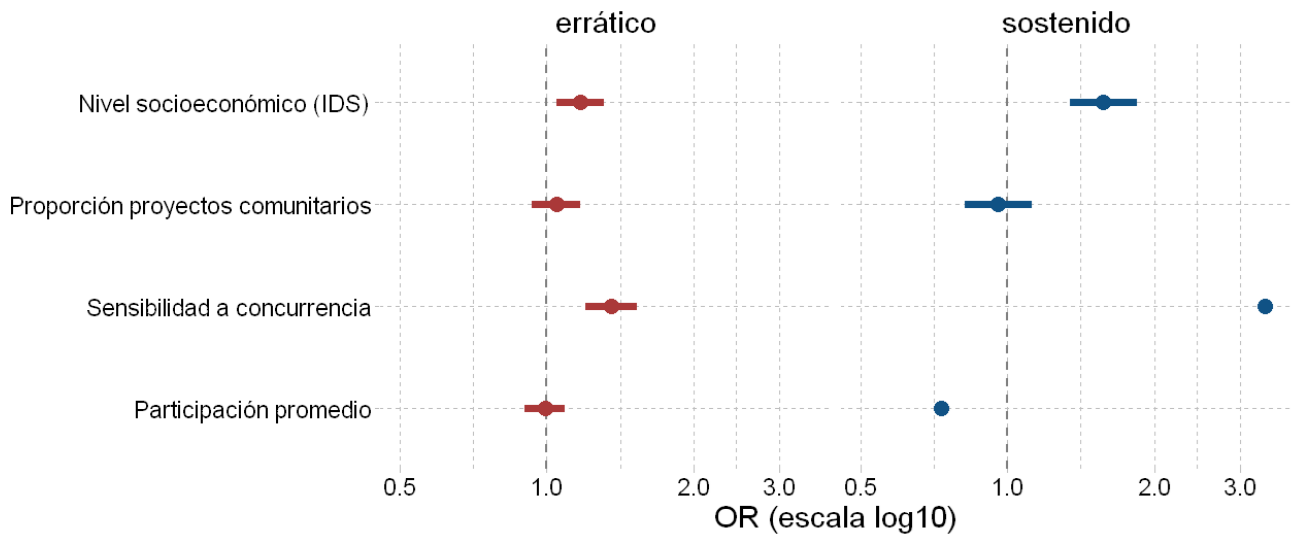
	Predictor	OR	CI 95% bajo	CI 95% alto	Valor p	
<i>Errático</i>	Nivel socioeconómico (IDS)	1.1576	1.0342	1.2958	0.0110	*
<i>Errático</i>	Proporción proyectos comunitarios	1.0321	0.9204	1.1573	0.5889	
<i>Errático</i>	Sensibilidad a concurrencia	1.3828	1.2237	1.5627	0.0000	***
<i>Errático</i>	Participación promedio	0.9942	0.9039	1.0935	0.9047	
<i>Sostenido</i>	Nivel socioeconómico (IDS)	1.5283	1.3041	1.7910	0.0000	***
<i>Sostenido</i>	Proporción proyectos comunitarios	0.9468	0.8085	1.1088	0.4976	
<i>Sostenido</i>	Sensibilidad a concurrencia	3.3801	2.7562	4.1451	0.0000	***
<i>Sostenido</i>	Participación promedio	0.7431	0.4620	1.1953	0.2209	

Fuente: Elaboración propia.

El análisis con efectos fijos por UT corrobora estas tendencias: la concurrencia electoral implica en promedio una caída de 2.3 puntos porcentuales en la participación, aun controlando por heterogeneidad no observable entre UT. Sin embargo, la interacción con la proporción de proyectos comunitarios muestra un matiz importante: allí donde existen mayores redes comunitarias, el impacto negativo de la concurrencia se amortigua parcialmente. En el decil superior de vocación comunitaria, la reducción asociada a la concurrencia es 0.6 pp menor respecto al promedio.

La imagen 2 sintetiza los resultados del modelo multinomial mediante un gráfico de coeficientes. En él se observa que, en comparación con las UT clasificadas como desafectas, el nivel socioeconómico se asocia positivamente con la pertenencia al clúster sostenido, lo que indica que territorios con mejores condiciones materiales tienen mayor probabilidad de mantener trayectorias estables de participación.

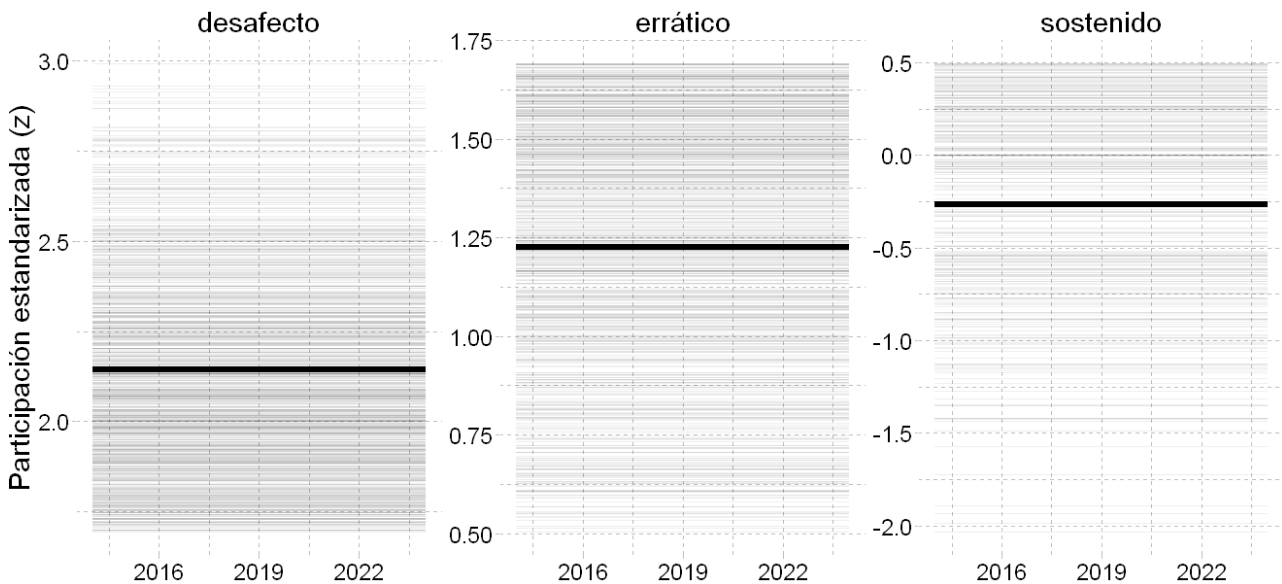
Imagen 2 Factores asociados a pertenecer a cada clúster



Fuente: Elaboración propia.

En contraste, la sensibilidad a la concurrencia tiene un efecto negativo claro: cuanto mayor es la dependencia frente a las elecciones concurrentes, menor es la probabilidad de que un territorio forme parte del grupo de participación sostenida. En los barrios clasificados como erráticos, tanto las condiciones socioeconómicas como esta vulnerabilidad electoral influyen, aunque con menor intensidad. Esto confirma que los recursos materiales y los costos de coordinación derivados de la competencia político-electoral son factores decisivos para explicar la irregularidad del involucramiento.

Imagen 3 Trayectorias individuales y promedio por clúster



Fuente: Elaboración propia.

En conjunto, los resultados muestran que la democracia participativa urbana no depende únicamente de las reglas formales, sino de las capacidades colectivas que cada barrio logra construir. Allí donde se combinan recursos socioeconómicos relativamente favorables con vínculos comunitarios sólidos, es más probable mantener una participación estable. En cambio, los territorios más frágiles tienden a caer en patrones erráticos o de franco desafecto, lo que subraya la necesidad de políticas orientadas a reducir desigualdades estructurales y a fortalecer el tejido asociativo en la escala barrial (véase imagen 3).

Los clústeres identificados muestran que existen trayectorias de involucramiento claramente diferenciadas entre los barrios de la ciudad. Por otro, las asociaciones estadísticas revelan que dichas trayectorias no son fruto del azar, sino que responden a desigualdades materiales y a dinámicas de coordinación afectadas por la coyuntura electoral. Esta doble constatación abre la puerta a la discusión teórica: más allá de describir patrones de participación, los resultados sugieren que el Presupuesto Participativo opera dentro de configuraciones sociopolíticas desiguales que condicionan su capacidad de profundizar la democracia.

Discusión y conclusiones

El análisis muestra que el Presupuesto Participativo en la Ciudad de México no puede entenderse como un mecanismo neutro. No basta con las reglas formales que lo organizan: la participación vecinal depende de las configuraciones sociopolíticas de cada barrio, de los recursos disponibles y de la fortaleza de sus redes comunitarias.

La clasificación de trayectorias permitió distinguir tres patrones: desafecto, errático y sostenido. En los barrios desafectos, la participación es baja y estable, reflejo de desventajas socioeconómicas y de la debilidad de la organización colectiva. Los erráticos muestran disposición a participar, pero su involucramiento se concentra en coyunturas electorales y no logra sostenerse en el tiempo. En contraste, los sostenidos evidencian que con mejores condiciones socioeconómicas y lazos comunitarios, es posible mantener niveles más constantes de participación.

Estos hallazgos permiten matizar dos expectativas teóricas. La primera, vinculada al voluntarismo cívico, se confirma en parte pues los recursos socioeconómicos aumentan la probabilidad de una participación estable. Sin embargo, el efecto de las redes comunitarias resulta clave para explicar la persistencia del involucramiento incluso en contextos de desigualdad.

La segunda expectativa, ligada a la concurrencia electoral, muestra que los territorios más frágiles son los más sensibles a las coyunturas electorales pues participan más en esos momentos pero ese ánimo se desvanece después, generando trayectorias inestables.

XXXVI Congreso Internacional de Estudios Electorales: Integridad electoral en contextos de violencia e inseguridad en América Latina

Desde una perspectiva normativa, los resultados ponen en evidencia los límites de un diseño institucional que asume igualdad de condiciones entre todas las Unidades Territoriales. Aunque el marco legal establece reglas comunes, la capacidad de los barrios para aprovechar el mecanismo es muy desigual. De manera que toda reforma debería mirar más allá de la ingeniería institucional y atender las condiciones de base: reducir brechas estructurales y fortalecer el tejido comunitario que sostiene la participación.

Sin embargo, este estudio enfrenta importantes limitaciones. Para empezar, los indicadores empleados son aproximaciones imperfectas de fenómenos complejos. Para avanzar, será necesario combinar con estudios de caso cualitativos que permitan observar de cerca los mecanismos causales en barrios representativos de cada patrón. Asimismo, sería valioso explorar si la participación sostenida en el PP puede generar efectos de más largo plazo en la construcción de capital social. En cualquier caso, no deja de ser un documento útil para la discusión en la materia.

En síntesis, la capacidad del PP para profundizar la democracia depende menos de la norma formal que de la interacción entre recursos, redes y coyunturas. Allí donde se combinan dotaciones socioeconómicas favorables y vínculos comunitarios, la participación sostenida es posible. Donde predominan carencias y alta vulnerabilidad electoral, lo que emerge es la intermitencia o el desafecto.

Reconocer estas diferencias no implica abandonar el instrumento, sino diseñar políticas más sensibles a la diversidad barrial que caracteriza a la Ciudad de México. En última instancia, la lección es que la democracia no se decreta por ley, se construye desde las capacidades desiguales de cada barrio.

Fuentes citadas

- Almond, G. A., & Verba, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton University Press.
- Baiocchi, G. (2005). *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*. Stanford University Press.
- Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. In J. G. Richardson (Ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (pp. 241–258). Greenwood Press.
- Goldfrank, B. (2011). *Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization, and the Left*. Penn State University Press.
- Han, H. (2014). *How Organizations Develop Activists: Civic Associations and Leadership in the 21st Century*. Oxford University Press.
- Norris, P. (2001). *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge University Press.
- Putnam, R. D., with Leonardi, R., & Nanetti, R. Y. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- Rothstein, B. (2005). *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge University Press.
- Schedler, A. (Ed.). (1999). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Lynne Rienner Publishers.
- Skocpol, T. (2003). *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*. University of Oklahoma Press.
- Stokes, S. C., Dunning, T., Nazareno, M., & Brusco, V. (2013). *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. Cambridge University Press.
- Verba, S., Schlozman, K. L., & Brady, H. E. (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Harvard University Press.
- Wampler, B. (2007). *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. Penn State University Press.
- Woolcock, M., & Narayan, D. (2000). Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy. *The World Bank Research Observer*, 15(2), 225–249.