

## **Las nuevas reglas en el Presupuesto Participativo de la Ciudad de México:**

### **Avances y retos para empoderar a la ciudadanía**

#### **(Participatory budget: new rules to empower citizens in Mexico City)**

Bernardo Valle Monrroy (Instituto Electoral de la Ciudad de México)

#### Introducción

La participación ciudadana como un elemento determinante en los procesos de construcción de ciudadanía, es un tema que debe ser estudiado a fondo. A mediados de 2019 el Congreso de la Ciudad tuvo a bien crear la nueva Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, la quinta desde la promulgación de la primera en 1995. Con la nueva Ley de Participación Ciudadana se han realizado cambios para la implementación de los instrumentos de democracia participativa en la Ciudad de México, lo que ha generado todo un reto para la ciudadanía y habitantes de nuestra capital.

El texto que se presenta busca abordar los avances y retos de los presupuestos participativos poniendo énfasis en los cambios que la nueva ley trajo consigo y que buscan empoderar a los habitantes de las colonias pueblos y barrios de la ciudad de México. Asimismo, se busca analizar el impacto de este ejercicio en los entornos inmediatos de las colonias pueblos y barrios con una nueva ley, por lo que se analiza el nivel de participación en registros, tipo de proyectos y población involucrada de manera directa en este ejercicio. Por otra parte, se busca analizar el modelo de implementación por parte de las autoridades en la materia y medir la eficacia en el desarrollo de la organización de la consulta.

Es por lo que se hará un análisis del proceso desde el crisol de una nueva ley que busca ampliar derechos y obligaciones con el fin de romper con los vicios e inercias que se venían arrastrando con la legislación anterior. Para ello se desarrolla este trabajo en cinco apartados: construcción de un nuevo andamiaje legal, nuevas reglas y nuevos retos para la organización de la consulta ciudadana, empoderamiento ciudadano en la implementación de los presupuestos participativos, el papel de la autoridad en una implementación que busca

ciudadanizarse y los retos a futuro para la ejecución e implementación de proyectos ante contextos extraordinarios.

#### Construcción de un nuevo andamiaje legal.

En este apartado haremos un breve recorrido sobre los cambios más relevantes de la nueva ley de respecto a la anterior ley, la transformación que han tenido los mecanismos e instrumentos de participación, además de las nuevas obligaciones de las instituciones en la nueva norma.

La nueva Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México entró en vigor el 12 de agosto de 2019, sustituyendo a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. La nueva Ley de Participación Ciudadana busca crear una nueva dinámica en la toma de decisiones públicas en la Ciudad, a través de una mayor inclusión e involucramiento de los ciudadanos desde el ámbito local.

Se instituyen diversas modalidades de la participación ciudadana en la Ciudad de México, definidas en cinco tipos generales: institucionalizada, no institucionalizada, sectorial, temática y comunitaria. La nueva concepción de la participación ciudadana, procura el derecho individual o colectivo de las personas de intervenir en las decisiones públicas, así como deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, además de incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno.

Se obliga a las autoridades de la Ciudad a realizar audiencias públicas deliberativas y de rendición de cuentas ante las personas y sus comunidades sobre la administración de los recursos y la elaboración de las políticas públicas. En la ley anterior no se contemplaba un mecanismo de participación de estas características.

Se mejoraron los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana en la Ciudad de México. La nueva ley establece 20 mecanismos de participación ciudadana, los cuales son mecanismos de democracia directa, instrumentos de democracia participativa e instrumentos de control, gestión y evaluación de la función pública, organizados de la siguiente forma:

*Mecanismos de democracia directa:* la Iniciativa Ciudadana, el Referéndum, el Plebiscito, la Consulta Ciudadana, la Consulta Popular y la Revocación de Mandato.

*Instrumentos de la democracia participativa:* la Colaboración Ciudadana, la Asamblea Ciudadana, las Comisiones de Participación Comunitaria, las Organizaciones Ciudadanas, la Coordinadora de Participación Comunitaria y el Presupuesto Participativo.

*Instrumentos de gestión, evaluación y control de la función pública:* la Audiencia Pública, la Consulta Pública, la Difusión Pública, la Rendición de Cuentas, los Observatorios Ciudadanos, los Recorridos Barriales, la Red de Contralorías Ciudadanas, y la Silla Ciudadana.

Algunos de estos instrumentos se contemplaban en la ley anterior y se les dotó de mayor fortaleza jurídica y accesibilidad (Referéndum, Plebiscito, Consulta Ciudadana, Colaboración Ciudadana, Consulta Popular, Asamblea Ciudadana, Organizaciones Ciudadanas, Audiencia Pública, Difusión Pública y Rendición de Cuentas y la Red de Contralorías Ciudadanas);

Otros mecanismos se transformaron y se les dotó de más atribuciones para el empoderamiento ciudadano, principalmente la Asamblea Ciudadana, las Comisiones de Participación Comunitaria (antes Comités Ciudadanos), las Organizaciones Ciudadanas, la Coordinadora de Participación Comunitaria (antes Consejo Ciudadano), los Recorridos Barriales (antes Recorridos del Jefe Delegacional) y el Presupuesto Participativo;

Aunado a lo anterior se crearon nuevos instrumentos de participación ciudadana en la Ciudad de México, como la Iniciativa Ciudadana, la Revocación de Mandato, la Gestión, evaluación y control de la función pública, la Consulta Pública, los Observatorios Ciudadanos y la Silla Ciudadana; con este nuevo ordenamiento jurídico no se contemplan los Consejos de los Pueblos y ni los Representantes de Manzana.

La **Asamblea Ciudadana** tiene un carácter central en los nuevos procesos de participación ciudadana de la Ciudad, será integrada por las personas habitantes y vecinas de la unidad territorial. La Asamblea Ciudadana podrá emitir opiniones, evaluar programas, políticas y servicios públicos que las Alcaldías y el Gobierno de la Ciudad de México desarrollen en el ámbito territorial. El Instituto Electoral apoyará al desarrollo de las Asambleas Ciudadanas para dar a conocer la fecha, hora y lugar donde éstas se celebrarán, para transparentar la

información que se deriven de ellas (acuerdos, lista de asistencia, documentos diversos y de los procesos que ocurran en la asamblea).

La **construcción de ciudadanía** es el conjunto de prácticas encaminadas al reconocimiento de derechos, deberes y adquisición de valores cívicos por parte de las personas en la Ciudad, con el objetivo de participar en la toma de decisiones y convivir de manera solidaria, respetuosa, tolerante y justa, así como generar arraigo comunitario, siendo a través de los diversos mecanismos e instrumentos de participación ciudadana desarrolladas en la ley y de las acciones de capacitación. El Gobierno de la Ciudad, Alcaldías y el Instituto Electoral de la Ciudad de México deberán realizar acciones encaminadas a capacitar y formar a personas servidoras públicas, órganos de representación ciudadana y población en general sobre la concepción de construcción de ciudadanía y con un enfoque de género y de derechos humanos.

Las **plataformas de participación digital**, son un mecanismo de fomento de la democracia digital en la ciudad y una herramienta para los procesos de construcción de ciudadanía y de ampliación de la participación que mandata la ley, toda vez que deben fomentar la interacción entre personas ciudadanas, vecinas y habitantes de la Ciudad. Deben fungir como repositorio de los procesos de participación, como instrumento de autenticación de las personas ciudadanas para la participación en los mecanismos e instrumentos considerados en la ley. Se obliga a que el Instituto Electoral y el Gobierno de la Ciudad desarrollen plataformas de participación digital, según su nivel de participación determinado por la ley, en los mecanismos de democracia directa, así como para los instrumentos de democracia participativa e instrumentos de gestión, evaluación y control de la función pública.

**Las Comisiones de Participación Comunitaria** son los nuevos órganos de representación ciudadana en la ciudad que, como ya se señaló, sustituyen a los comités ciudadanos. Las Comisiones de Participación Comunitaria serán electas cada tres años en una Jornada Electiva única a realizarse el primer domingo de mayo y en la misma jornada se realizará la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo. La jornada electiva para la elección de las primeras Comisiones de Participación Comunitaria se realizó el 15 de marzo de 2020 y el Instituto Electoral de la Ciudad de México emitió la Convocatoria Única para la elección

de las Comisiones de Participación Comunitaria 2020 y la Consulta de Presupuesto Participativo 2020 y 2021 para este proceso.

Como parte del proceso de elección de los nuevos órganos de representación ciudadana, la ley mandata la realización de un nuevo marco geográfico para la Ciudad, y donde cada demarcación territorial (alcaldía) se dividirá en Unidades Territoriales (antes colonias). Las personas que quieran participar en la integración de las Comisiones de Participación Comunitaria en la Unidad Territorial que habiten, se registrarán ante la Dirección Distrital del Instituto Electoral que corresponda y serán elegidas en votación en la jornada electiva a través del voto, universal, libre, directo y secreto. Las Comisiones serán integradas por las nueve personas más votadas, serán paritarias en género, procurando que en su integración haya al menos una persona joven (menor de 29 años) y/o personas con discapacidad.

Las personas aspirantes que cumplan con los requisitos para formar parte de la Comisión de Participación Comunitaria, previa comunicación del Instituto Electoral de la Ciudad de México, podrán realizar actos de promoción durante las dos semanas previas a la jornada electiva en sus respectivas unidades territoriales respecto a sus proyectos y propuestas para mejorar su entorno, debiendo concluir tres días antes de la celebración de la jornada electiva; podrán difundir sus propuestas de manera individual a través de propaganda impresa personalizada y podrá ser repartida en espacios públicos.

La jornada electiva deberá realizarse en un espacio público de cada unidad territorial a través de mesas receptora de votación y que garanticen el voto universal, libre, secreto y directo de forma presencial y de votación digital a través de la Plataforma del Instituto.

El cómputo total de la elección, así como la integración de las Comisiones de Participación Comunitaria en cada Unidad Territorial, se efectuará en las Direcciones Distritales del Instituto Electoral, y el Consejo General del Instituto Electoral realizará el cómputo definitivo de la votación digital.

La singularidad de la nueva Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México es que se amplían los derechos ciudadanos con mayores atribuciones para la toma de decisiones de lo que se implementa en sus comunidades, representa una nueva relación ciudadano-gobierno, la nueva ley busca generar una nueva dinámica y enfoque a la estructura de toma

de decisiones públicas, y la consulta ciudadana del presupuesto participativo es un elemento clave de esta nueva óptica.

#### Nuevas reglas y nuevos retos para la organización de la consulta ciudadana

La **Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo** es el mecanismo por el cual los ciudadanos deciden en qué obra o servicio desean que las 16 Alcaldías inviertan el presupuesto participativo que le corresponde a su colonia o pueblo.

En la nueva ley, los recursos del presupuesto participativo ascenderán a un 4% del presupuesto anual de las alcaldías, implicando la participación de la ciudadanía en su administración, supervisión o ejercicio. Para 2020 el incremento será de 3.25% y se incrementará 0.25 % anualmente hasta llegar al 4 % (en la anterior ley el monto era del 3%); los rubros para los que deberá estar orientado el presupuesto participativo son el fortalecimiento del desarrollo comunitario, la convivencia y la acción comunitaria, que contribuya a la reconstrucción del tejido social y la solidaridad entre las personas vecinas y habitantes.

Respecto a cómo se realizará la distribución del presupuesto participativo, la nueva ley establece que el 50% de los recursos asignados se distribuirá de forma proporcional entre las colonias, pueblos y barrios de la Ciudad, y el 50% restante se distribuirá de conformidad con los siguientes criterios: el índice de pobreza multidimensional de acuerdo con la metodología del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad (EVALÚA), la incidencia delictiva; la condición de pueblo originario; la condición de pueblos rurales; la cantidad de población, de acuerdo con la información más reciente reportada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y por la población flotante en las Alcaldías que tienen impacto por este factor. Este también es un cambio importante, en la anterior ley la distribución del recurso era equitativa entre los 1,815 pueblos, barrios y colonias de la ciudad.

La emisión de la convocatoria de la consulta del presupuesto participativo estará a cargo del Instituto Electoral de la Ciudad de México, debiéndose emitirse en el mes de enero; como se señaló, por única ocasión la convocatoria de este ejercicio se realizó en noviembre de 2019.

El registro de proyectos de presupuesto participativo se realizará mediante el filtro ciudadano de las Asambleas de diagnóstico y deliberación que se deberán llevar a cabo en cada una de

las unidades territoriales, en las cuales se realizará un diagnóstico comunitario de las necesidades y problemáticas de la comunidad, contarán con el acompañamiento del Instituto Electoral y de especialistas en la materia. Los acuerdos de la asamblea deberán asentarse en el acta que contenga un listado de problemáticas y prioridades que las y los vecinos hayan determinado como propuestas, el cual podrá orientar a la ciudadanía para el momento de la presentación de sus proyectos específicos sobre presupuesto participativo, en el cual toda persona habitante de la Unidad Territorial, sin distinción de edad, podrá presentar proyectos de presupuesto participativo ante el Instituto Electoral de manera presencial o digital; en la anterior ley, el registro de proyectos se realizaba sin necesidad de diagnósticos.

Cuando se haya llevado a cabo el registro de proyectos de presupuesto participativo, se realizará la validación técnica de los mismos a través de un Órgano Dictaminador, el cual evaluará el cumplimiento de los requisitos de cada proyecto contemplando la viabilidad técnica, jurídica, ambiental y financiera, así como el impacto de beneficio comunitario y público. El órgano dictaminador será convocado por las alcaldías, y estará integrado por cinco personas especialistas provenientes de instituciones académicas con experiencia comprobable en las materias relacionadas con los proyectos a dictaminar, la persona concejal que presida la Comisión de Participación Ciudadana, dos personas de mando superior administrativo de la Alcaldía afines a la naturaleza de los proyectos presentados, la persona titular del área de participación ciudadana de la Alcaldía, además de un Contralor o Contralora Ciudadana, designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México y la persona contralora de la Alcaldía. A través de la persona titular del área de Participación Ciudadana de la Alcaldía, será la que convoque y presida las sesiones.

Un elemento más es que se deberá publicar en la Plataforma del Instituto Electoral el calendario para la dictaminación de los proyectos establecido por cada Órgano Dictaminador, las cuales serán públicas y podrán estar presentes las personas que presenten proyectos, quienes podrán ejercer su derecho de exposición del proyecto a dictaminar. Los proyectos dictaminados como viables serán remitidos al Instituto Electoral.

La jornada electiva de la consulta de presupuesto participativo se realizará en el mes de mayo, en la anterior ley se realizaba en el mes de noviembre. La difusión de sus resultados se

realizará a través de los medios tradicionales, como lo son las sedes del Instituto Electoral, así como en asambleas ciudadanas y en la plataforma digital del IECM.

La ejecución de los recursos del presupuesto participativo, en la nueva ley, estará a cargo de la ciudadanía, a través de un Comité de Ejecución se ejercerá el presupuesto asignado a los proyectos ganadores, con la responsabilidad ciudadana de presentar la comprobación correspondiente de la erogación antes de la conclusión de año fiscal correspondiente. Esta nueva atribución ciudadana corría a cargo de los gobiernos en la anterior ley, y su seguimiento será a través de un Comité de Vigilancia del presupuesto participativo de cada Unidad Territorial, el cual verificará la correcta aplicación del recurso autorizado, el avance y la calidad de la obra; en cada Unidad Territorial se convocará a Asambleas ciudadanas de evaluación y rendición de cuentas, con el fin de dar a conocer los informes de avance del proyecto y ejecución del gasto por parte de los comités de ejecución y vigilancia. En la ley anterior, no se contemplaba seguimiento ciudadano formal de los proyectos.

De acuerdo a la Constitución de la Ciudad de México y también con la nueva ley, en el año en que se realice la elección de autoridades constitucionales no podrá realizarse la elección de Comisiones de Participación Comunitaria ni la consulta en materia de presupuesto participativo. En dicho supuesto, en la consulta de presupuesto participativo del año previo a la elección constitucional, se decidirán los proyectos para el año en curso y para el año posterior. El proyecto más votado será ejecutado en el año en que tenga lugar la consulta y el segundo lugar se ejecutará el año siguiente. Por lo anterior, es que la consulta ciudadana de presupuesto participativo del pasado 15 de marzo se realizaron dos consultas en un mismo ejercicio, en este caso para 2020-2021, previo al proceso electoral del año entrante. En la anterior ley se realizaba solo una consulta anual.

En este nuevo momento, hay posibilidad de sanción por la Contraloría de la Ciudad de México en las diversas etapas del proceso consultivo, pero principalmente en la etapa de ejecución, toda vez que es el momento de aplicación de los recursos públicos, y la sanción no solo es a servidoras y servidores públicos, si no también puede ser aplicable a la ciudadanía que integre los comités de ejecución y de vigilancia del presupuesto participativo, en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México; en la

anterior ley se daba ausencia de sanciones ante incumplimiento en el presupuesto participativo.

Por lo anterior, queremos resaltar que la nueva ley representa un reto importante para las autoridades en materia de presupuesto participativo en la Ciudad de México, tanto de coordinación interinstitucional para la implementación, como de generar las mejores condiciones para que el ciudadano ejerza sus derechos y se cuente con una mayor participación en la implementación de los mecanismos e instrumentos de participación, que se involucre de manera permanente en las decisiones sobre su comunidad y que exista un empoderamiento ciudadano.

### Empoderamiento ciudadano en la implementación de los presupuestos participativos

Una tarea de las actuales democracias a lo largo del mundo ha sido de dotar mayor poder al ciudadano, y para poder generar una mayor participación del ciudadano se han implementado reformas sobre las decisiones del gobierno con herramientas innovadoras, lo cual representa nuevos desafíos.

La Ciudad de México no ha sido ajena a esta inercia, además de que se goza de una historia de participación producto de la movilización social y ciudadana, a través de la cual se ha dado importantes transformaciones en la vida democrática de nuestra ciudad. Esta visión estuvo presente en la Asamblea Constituyente en la conformación de la Constitución Política de la Ciudad de México, al definirla desde sus principios rectores (artículo 3º), el cual señala que *El ejercicio del poder se organizará conforme a las figuras de democracia directa, representativa y participativa, con base en los principios de interés social, subsidiariedad, la proximidad gubernamental y el derecho a la buena administración.* El ejercicio del poder será también de la ciudadanía.

La nueva Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México está en la misma dirección de nuestra carta magna de otorgar mayor poder a la ciudadanía a través de los mecanismos e instrumentos de participación, pues se amplían los derechos ciudadanos con mayores atribuciones para la toma de decisiones, en su artículo 1º, numerales I, III y IV donde se señala que se tiene por objeto en la ley, define este espíritu de darle poder a la ciudadanía, se señala: *I. Instituir, incentivar y reconocer las diversas modalidades de participación*

*ciudadana en la Ciudad de México; (...); III. Fomentar la inclusión ciudadana así como respetar y garantizar la participación ciudadana; y IV. Establecer las obligaciones de todas las autoridades de la Ciudad de México, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar y garantizar la participación ciudadana.* En el proceso del presupuesto participativo está presente la consideración de dar mayor poder a la ciudadanía en dos momentos cruciales, que son la planeación y en la ejecución de los proyectos.

En el proceso consultivo del presupuesto participativo, como señalamos en el anterior apartado, la ciudadanía tuvo una importante participación en la fase de planeación que fue la integración de las Asambleas de diagnóstico y deliberación, las cuales se llevaron a cabo del 20 de noviembre al 11 de diciembre de 2019 en 1,812 unidades territoriales, por sentar datos se contó con la participación de 37, 702 personas, de las cuales el 75.15% fueron personas ciudadanas y el 24.31% fueron personas vecinas y habitantes, además de que la participación mayoritaria fue de las mujeres con el 66.63 % y de hombres con el 33.03 %; sobre los grupos etarios, las personas asistentes se distribuyeron de la siguiente forma: menores de 16 años: 0.13%, entre 16 y 17 años: 0.3%, entre 18 y 29 años: 8.46%, entre 30 y 39 años:11.52%, entre 40 y 49 años: 17.91%, entre 50 y 59 años: 22.84%, 60 años y más: 38.43%, siendo este el grupo mayoritario de participación (Cuarto Informe Trimestral de Actividades, 2020: 10-12).

Las tres problemáticas con mayor número de menciones en las asambleas de diagnóstico y deliberación, estuvo la relacionada con seguridad pública (es decir, instalación o reparación de cámaras de vigilancia, reducción los índices de delincuencia, asaltos y robos e instalación o habilitación de módulos de vigilancia), en segundo lugar se encuentran problemáticas relacionadas con agua y drenaje (tales como reparación de fugas de agua, rehabilitación o reparación de tuberías, abastecimiento de agua, instalación de drenaje, desazolve y reparación de la red hidráulica), y la problemática mencionada en tercer lugar fue la que se relaciona con vialidades (cambio o colocación de adoquín, asfalto, reencarpetamiento, repavimentación, colocación de topes, reparación de baches y banquetas). Este ejercicio de deliberación, de debate sobre propuestas de temas de proyectos y de empoderamiento ciudadano fue muy relevante, toda vez que en la ciudad fue el primer momento en el que la ciudadanía celebró un ejercicio de democracia deliberativa para beneficio de sus

comunidades, además de que fue un insumo para la siguiente fase del proceso que fue el registro de los proyectos de presupuesto participativo (Cuarto Informe Trimestral de Actividades, 2020: 10-12).

Ahora bien, sobre el registro de proyectos de presupuesto participativo, el total de solicitudes de registro de proyectos fue de 43,141, de las cuales 23,899 (55.40%) correspondieron al ejercicio fiscal 2020 y 19,242 (44.60%) a 2021; las modalidades de registro fueron: digital 13,225, representando el 30.65% y presencial 29,141, siendo el 67.74%; en género de las personas proponentes de proyectos fue: mujeres 25,337 (58.73%); hombres 17,748 (41.14%) y 56 (0.13%) manifestaron corresponder a otro sexo. De estos registros, después de la revisión documental y de requisitos por parte de las direcciones distritales del Instituto Electoral, así como de desistimientos, los proyectos que obtuvieron un folio fue de 39,961 solicitudes de registro; de las cuales 21,964 correspondieron al ejercicio 2020, y 17,997 a 2021 (Primer Informe Trimestral de Actividades, 2020: 20).

Posteriormente, con la definición por parte de los órganos dictaminadores, el número de proyectos específicos registrados que cumplieron con los requisitos establecidos en la Convocatoria Única, y que fueron sometidos a opinión de las personas ciudadanas de la Ciudad de México en la jornada única que dio inicio el 8 de marzo (mediante la modalidad digital vía remota) y culminó con la jornada electiva del 15 de marzo, fueron 23,911, de los cuales 13,128 correspondieron a 2020 y 10,783 a 2021 (Primer Informe Trimestral de Actividades, 2020: 29-30). Cabe señalar que, a razón de una sentencia dictada por la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se canceló la Elección de las Comisiones de Participación Comunitaria 2020 y la Consulta de Presupuesto Participativo 2020 y 2021 en las Unidades Territoriales que corresponden a los 48 pueblos originarios establecidos en el marco geográfico vigente, representando un número importante de proyectos de presupuesto participativo registrados.

Sobre los proyectos ganadores de la Consulta, se identificaron 1,735 proyectos ganadores para 2020 y 1,734 para 2021. Por cuanto hace al tipo de proyectos ganadores de la Consulta de Presupuesto Participativo 2020, destaca que los que obtuvieron mayor número de opiniones son: 18.79% (326) alumbrado público, luminarias, lámparas, entre otros; 14.81% (257) cámaras de seguridad, videocámaras y videovigilancia; 8.18% (142) pavimentación,

reencarpetado, carpeta asfáltica, concreto hidráulico y bacheo; y 7.09% (123) fachadas, pintura e impermeabilización (Nota Informativa sobre la integración, 2020: 6-9)

De las personas proponentes, el 57.81% (1,003) son mujeres, 42.07% (730) son hombres y el 0.12% (2) se identifica con otro sexo; en lo que respecta a la edad de las personas proponentes de los proyectos específicos ganadores de la Consulta de Presupuesto Participativo 2020, se identifica que el segmento comprendido entre los 50 y 59 años fue el más participativo con el 27.38% (475) de los registros, seguido del grupo etario comprendido entre los 40 y 49 años con el 24.38% (423) y el de los 60 y 69 años con el 19.48% (338), en contraste con el segmento de menores de 18 años, el de jóvenes entre 18 y 29 años, y el de más de 70 años con 0.06%, 6.63% y 6.51, respectivamente, quienes registraron una menor participación. En lo referente, a la población beneficiada señalada por las personas proponentes de proyectos específicos ganadores de la Consulta de Presupuesto 2020, se identifica que en 1,657 (95.50%) se refirió que el proyecto atendería a toda la población (Nota Informativa sobre la integración, 2020: 10-11).

Sobre los proyectos ganadores de la Consulta de Presupuesto Participativo 2021, destaca que los que obtuvieron mayor número de opiniones están relacionados con: 17.30% (300) alumbrado público, luminarias, lámparas, entre otros; 13.38% (232) cámaras de seguridad, videocámaras y video vigilancia; 11.30% (196) pavimentación, reencarpetado, carpeta asfáltica, concreto hidráulica y bacheo; y 7.21% (123) fachadas, pintura e impermeabilización, se identifica que coincide con la clasificación con mayor número de opiniones de los proyectos ganadores 2020 (Nota Informativa sobre la integración, 2020: 12-13).

De las personas proponentes de los proyectos ganadores 2020 destaca que de los 1,734 proyectos ganadores para 2021, el 60.00% (1,041) son mujeres, 39.83% (691) son hombres y el 0.12% (2) se identifica con otro sex, sobre la edad de las personas proponentes de los proyectos específicos ganadores de la Consulta de Presupuesto 2021, se identifica que el segmento comprendido entre los 50 y 59 años fue el más participativo con el 26.74% (464) de los registros, seguido del grupo etario comprendido entre los 40 y 49 años con el 24.03% (417) y el de los 60 y 69 años con el 19.19% (123), en contraste con el segmento de menores de 18 años, el de jóvenes entre 18 y 29 años, y el de más de 70 años con 0.12%, 6.74% y

7.09, respectivamente, quienes registraron una menor participación; respecto la población beneficiada señalada por las personas proponentes de proyectos específicos ganadores de la Consulta de Presupuesto 2021, se identifica que en 1,654 (95.91 %) se refirió que el proyecto atendería a toda la población (Nota Informativa sobre la integración, 2020: 15-16).

La siguiente fase, donde la ciudadanía es la protagonista, es la ejecución de los recursos del presupuesto participativo por parte del Comité de Ejecución elegido por las y los ciudadanos de las unidades territoriales, así como el seguimiento de dicho comité a través del Comité de Vigilancia, también integrado por la ciudadanía, y que serán seleccionados a través de las Asambleas de Información y Selección. A raíz de la contingencia derivada por la pandemia del SARS-CoV-2, el Consejo General del Instituto Electoral aprobó en el mes de julio de 2020 que se realice una sola Asamblea de Información y Selección para el seguimiento de los proyectos ganadores 2020 y 2021, misma que celebrará mediante la modalidad presencial, digital o mixta, según sea el caso, a razón de no interferir en el desarrollo de las etapas del Proceso Electoral Local 2020-2021. Posteriormente, se convocará a Asambleas ciudadanas de evaluación y rendición de cuentas, con el fin de dar a conocer los informes de avance del proyecto y ejecución del gasto que den ambos comités, siendo que también por acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral dichas asambleas se podrán llevar a cabo mediante la modalidad presencial, digital o mixta, según sea el caso.

No obstante que aún no ha concluido el proceso del presupuesto participativo 2020 y 2021, podemos decir con certeza que se han dado avances importantes en el empoderamiento ciudadano, que es de suma relevancia que la ciudadanía esté presente en casi todas las etapas del proceso de presupuesto participativo, desde la planeación, el desarrollo, la implementación y la vigilancia, y de que es un desafío para las instituciones de la ciudad hacer real y permanente esta participación, sin tratar de interferir en las nuevas responsabilidades ciudadanas.

Como podemos observar la participación de los ciudadanos en los presupuestos participativos se modifica de manera sustancial ya que el nivel de intervención de los mismos se da desde la planeación de los presupuestos, es decir, los ciudadanos participan en el diagnóstico de problemáticas en asambleas convocadas en las 1815 Unidades Territoriales que conforman el marco geográfico de la Ciudad. Posterior a ello y con temas prioritarios

definidos por colonia, se inicia el registro de proyectos; se dictaminan los proyectos viables a consultarse por un órgano compuesto por especialistas de la academia y autoridades de las alcaldías; se concurre a una jornada consultiva para elegir un proyecto por Unidad Territorial; y se ejecutan los proyectos por parte de ciudadanas y ciudadanos que fueron electos en asambleas en todas y cada una de las colonias que conforman la capital del país. Es decir, las y los ciudadanos participan en todas las fases del desarrollo de los presupuestos participativos hasta su conclusión final.

#### El papel de la autoridad en una implementación que busca ciudadanizarse

Según la Constitución Política de la Ciudad de México, en su artículo 26, inciso A, fracción 2 establece que *Las autoridades de la Ciudad y las alcaldías establecerán procedimientos y formas de gobierno abierto que garanticen la participación social efectiva, amplia, directa, equitativa, democrática y accesible en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, gestión evaluación y control de planes, programas, políticas y presupuestos públicos, en los términos que establezca la ley.*

La nueva ley, en sus artículos 14 y 15, establece quienes son las autoridades y su ámbito de competencia:

*Artículo 14. Son autoridades en materia de democracia directa y participativa las siguientes: I. La persona titular de la Jefatura de Gobierno; II. El Congreso; III. Las Alcaldías; IV. El Instituto Electoral; V. El Tribunal Electoral; VI. La Secretaría de la Contraloría General; y VII. La Sala Constitucional.*

*Artículo 15. Las autoridades de la Ciudad, en su ámbito de competencia, están obligadas a garantizar, atender, consultar, incluir, proteger y respetar la participación establecida en la Constitución Política de la Ciudad de México y en las leyes de la Ciudad.*

*Las autoridades deben promover: I. Cursos y campañas de formación, sensibilización, promoción y difusión de los valores y principios de la participación ciudadana; II. Construcción de ciudadanía y de la cultura democrática; III. Formación y capacitación de personas servidoras públicas en materia de participación, democracia directa y democracia participativa; IV. Fortalecimiento de las organizaciones ciudadanas, comunitarias y sociales; V. Difusión y conocimiento de los mecanismos e instrumentos de participación*

*ciudadana, y órganos de representación ciudadana, y VI. Las demás que establezca la presente Ley.*

En la nueva ley, el papel de la ciudadanía ha cobrado mayor protagonismo y el de la autoridad o las autoridades se ha reducido, principalmente en su fase de planeación, pero aún juegan un papel relevante para que el proceso de participación sea efectivo. En este nuevo momento, están delineadas las responsabilidades de cada una de las autoridades que participan, y a continuación se detallan.

La Jefatura de Gobierno, a través de las Secretarías de Administración y Finanzas y de la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social de la Ciudad de México, son las autoridades encargadas de la definición de los recursos del presupuesto participativo correspondientes al porcentaje del presupuesto anual de las demarcaciones que haya aprobado el Congreso de la Ciudad.

La Secretaría de Administración y Finanzas determinará el mecanismo operativo para el ejercicio de los recursos del presupuesto participativo, conforme a los criterios que la propia ley establece, y lo realizó a través de la Guía Operativa para el ejercicio de los recursos del Presupuesto Participativo de las Alcaldías de la Ciudad de México. En el momento de la gestión de los recursos por proyectos aprobados, la Secretaría de Administración y Finanzas transferirá directamente a la cuenta bancaria del Comité de Ejecución específico integrado para cada proyecto los recursos correspondientes al Presupuesto Participativo del ejercicio fiscal de que se trate; también proporcionará capacitación y asesoría a los Comités de Ejecución y de Vigilancia que la requieran, en materia de ministración, ejercicio y comprobación del gasto.

Según el artículo 128 de la nueva ley, la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México, brindará acompañamiento en la conformación de los órganos dictaminadores y en los trabajos de estos cuerpos colegiados, a través de la persona titular de dicha Secretaría en las demarcaciones, también deberá vigilar y supervisar la dictaminación y ejecución de los proyectos del presupuesto Participativo y podrá sancionar cuando no se haya aplicado la totalidad del Presupuesto Participativo de conformidad con los proyectos elegidos en la Consulta Ciudadana y dictaminados por la autoridad competente, en las Alcaldías de la Ciudad de México.

Según el artículo 125 de la nueva ley, las obligaciones de las personas titulares de las Alcaldías en materia de presupuesto participativo son las siguientes: I. Incluir en los programas operativos y anteproyectos anuales de presupuesto de egresos que remitan a la persona titular de la Jefatura de Gobierno, el cuatro por ciento del total de su presupuesto para presupuesto participativo; II. Participar en coordinación con las demás autoridades y con las Comisiones de Participación Comunitaria en las consultas ciudadanas de acuerdo con lo que establece la presente Ley; III. Remitir al Instituto Electoral a más tardar en 45 días naturales previos a la celebración de la consulta ciudadana, los dictámenes de viabilidad de los proyectos sobre presupuesto participativo presentados por la ciudadanía en cada una de los ámbitos geográficos; IV. Proveer al Gobierno de la Ciudad, a través de la Plataforma del Instituto, así como de los sistemas de la Secretaría de Administración y Finanzas cuando así corresponda, la información y documentación relativa al avance físico y financiero de las actividades y proyectos financiados con el presupuesto participativo. Lo anterior incluirá información de geolocalización, de facturación y contenido fotográfico. Información que será requerida de manera oportuna a los Comités de Ejecución electos en las Asambleas Ciudadanas.

El manejo presupuestal de los recursos estará bajo la esfera de competencia de la Alcaldía y, a su vez, el manejo financiero será responsabilidad del Comité de Ejecución específico de cada proyecto, además de que tendrá responsabilidad en la comprobación y el registro del gasto que deben realizar cada uno de los Comités de Ejecución.

El artículo 129 de la nueva ley establece las atribuciones del Instituto Electoral en materia de presupuesto participativo: I. Asesorar y capacitar a los integrantes de las Comisiones de Participación Comunitaria, organizaciones civiles y ciudadanía en general en materia de presupuesto participativo; II. Aprobar los acuerdos necesarios en el ámbito del Consejo General para la organización de la Consulta; y III. Coordinar a las autoridades para la realización de la consulta y su difusión. Las convocatorias para la realización de las consultas ciudadanas sobre presupuesto participativo serán emitidas en forma anual por el Instituto Electoral en conjunto con el Congreso, la persona titular de la Jefatura de Gobierno y las personas titulares de las alcaldías.

Es necesario señalar que la nueva ley faculta al Instituto Electoral en el acompañamiento a la ciudadanía en las fases de su participación, el papel del Instituto cobra relevancia como facilitador de los procesos de empoderamiento ciudadano, que va desde la conformación de las Asambleas de diagnóstico y deliberación, pasa por ser facilitador en el registro ciudadano de los proyectos específicos, en garantizar que en cada una de las Unidades Territoriales sean publicitadas las diversas etapas de dicha consulta (como lo es la convocatoria, la realización de asambleas de deliberación, los plazos para el registro de proyectos, los plazos de recepción de opiniones y cómputo de los mismos), así como acompañamiento y seguimiento en los espacios deliberativos que tiene todo el proceso, como son las asambleas de diagnóstico y deliberación, las asambleas información y selección para el seguimiento de los proyectos ganadores y las asambleas ciudadanas de evaluación y rendición de cuentas.

Según los artículos 135 y 136 de la nueva ley, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México será la autoridad responsable en la resolución de los medios de impugnación en materia de participación ciudadana, podrá declarar la nulidad de los resultados recibidos en una mesa receptora de votación en una unidad territorial por las causales establecidas en el artículo 135 y resolverá todas las controversias que se generen con motivo de los instrumentos de participación ciudadana en los que intervenga el Instituto Electoral.

Se vuelve una necesidad que las autoridades de forma pedagógica involucren al ciudadano en las diversas fases del proceso del presupuesto participativo, se genera mayor empoderamiento y mayor cultura cívica. En un desafío para las diversas autoridades de la ciudad este momento que vive el ejercicio de democracia deliberativa que es el proceso de presupuesto participativo, donde se requiere una mejor y mayor coordinación interinstitucional en todo el proceso, para contar con nuevas y mejores prácticas y para asegurar que estén en equilibrio con los problemas y las demandas de la ciudadanía.

Los retos a futuro para la ejecución e implementación de proyectos ante contextos extraordinarios.

El presente trabajo ha procurado hacer una breve revisión del primer proceso del presupuesto participativo en la Ciudad de México derivado del mandato de la Constitución Política de la Ciudad de México y de la nueva Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, y a pesar de que aún falta por desarrollarse una fase muy importante del proceso que es la

ejecución de los proyectos ganadores, así como su seguimiento, se observa que los desafíos para los actores involucrados son diversos para un mayor empoderamiento de la ciudadanía.

Se observa fundamental que la ciudadanía cuente con capacitación permanente y suficiente, en este proceso observamos que en muchos casos no es falta de interés de la ciudadanía en participar si no en la falta de herramientas pedagógicas que su participación en el proceso, siendo un caso muy claro el registro de proyectos específicos en donde, a pesar del acompañamiento del Instituto Electoral en este momento, las y los ciudadanos carecen de herramientas para la consolidación de propuestas para mejoramiento de sus comunidades. Lo anterior es una oportunidad el poder ampliar este proceso de capacitación sobre ciudadanía plena a distancia, que en el contexto extraordinario de la contingencia sanitaria, los procesos deliberativos, de capacitación e información a través de los medios virtuales han adquirido una mayor relevancia; en el Instituto Electoral contamos con diversos cursos a través de la plataforma <http://cursos.iecm.mx/> la cual daremos más difusión y que compartimos.

Otro aspecto a resaltar, es que en el proceso deliberativo de este nuevo proceso del presupuesto participativo en la ciudad es muy importante que los actores involucrados cuenten con herramientas e instrumentos para incrementar la participación activa de los ciudadanos, en que se no se vea al debate como un factor nocivo sino como un agente de transformación al posibilitar el intercambio de ideas, de propiciar debate, de ver que la deliberación entre iguales es fuente de legitimidad, así como de crear lazos entre las y los vecinos, de crear comunidad. Contar con procedimientos deliberativos precisos, y más aún en el contexto extraordinario de una contingencia sanitaria, es una oportunidad para las diversas autoridades para una mejora en la toma de decisiones y en la creación de ciudadanía en escenarios adversos.

El acompañamiento de la autoridad en el proceso de presupuesto participativo aún juega un papel relevante, el aspecto de la decisión sobre algunos rubros que deberán ser atendidos por sus autoridades aún es de relevancia. El papel de acompañamiento o de facilitación a través de personal calificado y profesional procura una mayor inclusión en el proceso deliberativo y evita que exista auto regulación o falta de participación, lo cual debe ser de interés primordial de quienes toman la decisión de la formulación de la política pública deliberativa, siendo una materia que las autoridades en su conjunto no deben perder de vista.

Un reto fundamental es incrementar los niveles de participación de la ciudadanía en las diversas etapas del proceso, desde contar en la fase de planeación con una mayor participación de ciudadanas y ciudadanos en los espacios deliberativos, como son las asambleas de diagnóstico y deliberación, en facilitar el incremento del registro de proyectos específicos, que no haya alguna unidad territorial sin registro de proyectos para la jornada electiva, de romper inercias arraigadas de participación en las que participan las mismas personas, así como elevar la participación de ciudadanas y ciudadanos en la jornada electiva del presupuesto participativo de manera cuantitativa en las diversas edades y género. La coordinación interinstitucional es fundamental para este paso, que además de ser un mandato constitucional y de ley, es una apuesta muy relevante en la construcción de ciudadanía de nuestra ciudad.

Pensamos que la nueva ley representa un avance importante para el empoderamiento de la ciudadanía, lo que representa un reto permanente para las instituciones de la ciudad, en una mejora continua en los procesos para su eficaz implementación, en un amplio proceso de difusión de los derechos y deberes de la ciudadanía, así como hacer posible la mayor participación de las personas como proceso de apropiación de los avances en la ley.

## **Bibliografía**

- Cohen, Joshua. 2007. “Deliberación y legitimidad democrática” en Democracia, deliberación y diferencia. Madrid, Universidad Autónoma de Madrid.
- Constitución Política de la Ciudad de México. 2017. Editorial Porrúa, 1ª edición. México.
- Della Porta, Donatella. 2018. Democracias. Argentina, Ed. Prometeo.
- García Bátiz, María Luisa y Tellez Arana, Luis. 2018. “El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México” en Perfiles Latinoamericanos (Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México). FLACSO México.  
<https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/799>
- Gobierno de la Ciudad de México. 2019. Decreto por el que se abroga la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y se expide la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, No. 154 Bis, 12 de agosto de 2019.  
[https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/201cd7312de8f327c965844fbc43bd98.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/201cd7312de8f327c965844fbc43bd98.pdf)
- Velasco, Juan Carlos. 2009. “Democracia y deliberación pública”, en Confluencia XXI. Revista de Pensamiento Político.

<http://digital.csic.es/bitstream/10261/23050/1/Democracia%20y%20deliberaci%C3%B3n%20p%C3%ABlica%20-%20CONFLUENCIA%20XXI%206%202009.pdf>

## Documentos

- Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, por el que se aprueba la modificación al apartado "11. DE LA CONSULTA", de la Convocatoria Única para la Elección de las Comisiones de Participación Comunitaria 2020 y la Consulta de Presupuesto Participativo 2020 y 2021, en el marco del Plan Gradual hacia la Nueva Normalidad de la Ciudad de México (IECM/ ACU-CG-048/2020). 24 de julio de 2020. México. <https://www.iecm.mx/www/taip/cg/acu/2020/IECM-ACU-CG-048-2020.pdf>
- Convocatoria Única para la elección de las Comisiones de Participación Comunitaria 2020 y la Consulta de Presupuesto Participativo 2020 y 2021. Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM-ACU-CG-079-2019). Noviembre de 2019. México. [https://www.iecm.mx/www/k/esdeley/IECM-ACU-CG-079-2019\\_ConvocatoriaCompleta.pdf](https://www.iecm.mx/www/k/esdeley/IECM-ACU-CG-079-2019_ConvocatoriaCompleta.pdf)
- Cuarto Informe Trimestral de Actividades del programa institucional de Participación Ciudadana 2019 (INF-018-20). 2020. Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana y Capacitación del Instituto Electoral de la Ciudad de México. <https://www.iecm.mx/www/taip/cg/inf/2020/INF-018-20.pdf>
- Guía Operativa para el ejercicio de los recursos del Presupuesto Participativo de las Alcaldías de la Ciudad de México. Gaceta Oficial de la Ciudad de México, No. 284, 17 de febrero de 2020. [http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver\\_mas/67211/25/1/0](http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/67211/25/1/0)
- Nota Informativa sobre la integración de las Comisiones de Participación Comunitaria 2020; y, de los proyectos ganadores de la Consulta de Presupuesto Participativo 2020 y 2021. Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana y Capacitación del Instituto Electoral de la Ciudad de México.
- Primer Informe Trimestral de Actividades del programa institucional de Participación Ciudadana 2020 (INF-053-20). 2020. Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana y Capacitación del Instituto Electoral de la Ciudad de México. <https://www.iecm.mx/www/taip/cg/inf/2020/INF-053-20.pdf>