

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE LA CIUDAD DE MÉXICO: EN TRÁNSITO A LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Carlos Eduardo Pérez Márquez¹
ceperez@yorku.ca

Introducción

El contexto político y social actual se caracteriza por la constante falta de legitimidad, desconfianza y poca aceptación ciudadana al sistema democrático. Tan sólo en México, con datos del *Latinobarómetro* 2020, 22% de la población prefiere un sistema autoritario, y a 26% “le da lo mismo un régimen democrático o autoritario”. Ante la crisis del sistema democrático, desde finales del siglo XX autoridades de distintos niveles de gobierno han puesto en marcha una amplia variedad de mecanismos de democracia participativa con el objetivo de ganar legitimidad, cumplir objetivos de gobierno y tener mayor acercamiento a la ciudadanía. Ejemplo de esto son los presupuestos participativos.

En el caso de la Ciudad de México, estos aparecieron formalmente en la ley de Participación Ciudadana de 2010, aún cuando previamente ya habían sido desarrollados ejercicios en alcaldías (antes delegaciones). Tras poco más de una década, es viable hacer una evaluación de sus implicaciones, incentivos a la participación y apertura política para la ciudadanía capitalina. El presente ensayo tiene por objetivo analizar los cambios formales del ejercicio y sus implicaciones antes y después de la promulgación de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México en 2019 a fin de dar visibilidad de avances y retos para el futuro.

Para ello, se presenta la categorización analítica de diversos autores utilizada para comprender la esencia de presupuestos participativos aplicados en diferentes países y regiones, con objetivos y contextos distintos. A partir de este análisis, concluyo que dadas las características en el diseño y resultados de participación ciudadana el Presupuesto Participativo de la Ciudad de México pasó de

¹ Es Maestrante en Ciencia Política por York University, Toronto y Licenciado en Política y Administración Pública con estudios en Negociaciones Comerciales Internacionales, ambos por El Colegio de México.

ser un ejercicio de “desarrollo comunitario” a estar más cerca de ser un “presupuesto participativo”, —entendido este como el ejercicio original desarrollado en Porto Alegre, Brasil, durante la década de los años 80— cumpliendo de manera total o parcial con 4 de 7 características propias de esta categoría.

El texto está organizado con un primer apartado que discute los principales postulados de la democracia participativa en contraste con otros tipos de democracia, con el objetivo de comprender las características esenciales que requiere el desarrollo de estos ejercicios, así como los posibles determinantes que explican su participación. El segundo apartado presenta y discute las características del presupuesto participativo de Porto Alegre, como caso original, para posteriormente discutir la categorización analítica surgida a partir de la exportación del ejercicio a otros contextos y regiones. El tercer apartado presenta una visión general del Presupuesto Participativo de la Ciudad de México, haciendo un corte al ejercicio de 2019. En esta sección se incluyen resultados de participación y una discusión de los determinantes de participación ciudadana. El cuarto apartado discute los cambios propuestos en la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, mismos que tienen implicaciones positivas para el ejercicio participativo. Finalmente, en las conclusiones, a manera de resumen, se presenta un cuadro comparativo de los avances del Presupuesto Participativo como democracia participativa, así como una propuesta de áreas de oportunidad del ejercicio.

I. Una mirada a la democracia participativa

Hablar de democracia es hablar de un concepto constantemente sometido a la evolución de las necesidades y demandas de la población. Bajo este argumento, es inválido comparar las prácticas democráticas de inicios del siglo XX con las prácticas con las que contamos en la actualidad. La demanda de más y mejores espacios de participación por parte de la ciudadanía, de la mano con la constante queja y desconfianza en las autoridades gobernantes, abrió la puerta —en México y el mundo— para el diseño de ejercicios de democracia participativa (Gutmann y Thompson, 2004).²

² Al respecto, Amy Gutmann desarrolla más a profundidad sobre la evolución de la democracia y su desarrollo a través de la individualización del individuo y su constante demanda de espacios para la participación.

En términos amplios, podemos definir como *democracia participativa* al mecanismo mediante el cual la ciudadanía se involucra en la elaboración, discusión, planeación y materialización de propuestas para beneficio de su comunidad o para un fin en específico (Fishkin, 2009: 76-80). Es claro, entonces, que la democracia participativa es distinta de la democracia representativa, siendo esta en la cual las y los ciudadanos eligen —mediante diversos mecanismos de elección— a sus representantes, siendo estos quienes tomarán las decisiones de carácter público en beneficio de la comunidad (Merino, 2020); y es también distinta de la democracia directa, en la cual las y los ciudadanos logran involucrarse en la toma de decisiones, con la diferencia de que su participación no alcanza a extenderse a la propuesta de alternativas, sino a la mera ratificación de decisiones (Prud'homme, 2016).

Al abrir la puerta para la participación ciudadana desde el momento de elaboración de proposiciones, la democracia participativa requiere de características y escenarios distintos a los requeridos en otros tipos de democracia (Gutmann y Thompson, 2004)³ En este sentido, el diseño de ejercicios participativos tiende —generalmente— a delimitar geográfica o categóricamente el espacio en el que se realizarán. Asimismo, requiere de mayor involucramiento por parte de la ciudadanía, así como de espacios de interacción y comunicación, confianza, y recursos materiales, económicos y temporales (Gutmann y Thompson, 2004: 30)

A fin de entender los incentivos de participación ciudadana, la literatura categoriza estas características como determinantes de la participación política, pudiendo ser estos: i) socioeconómicos: relacionados con recursos económicos, temporales, culturales o políticos; ii) perceptivos o de valores: relacionados con la idea de la o el ciudadano en relación con su utilidad en la acción política; iii) de asociación: relacionados con el efecto que tiene la pertenencia a diversos grupos sociales formales o informales; iv) institucionales: en referencia con el marco normativo y las reglas del juego que circunden al ejercicio; v) sociales: vinculado con las relaciones sociales formales e informales del individuo, su confianza interpersonal o institucional y su nivel de capital social (Somuano, 2013: 88-91; Vilchis, 2019).

³ Gutmann y Thompson reflexionan, adicionalmente, en los principios esenciales para la correcta discusión de temas en democracia participativa y deliberativa.

Así pues, el éxito o fracaso de los ejercicios de democracia participativa depende tanto de las características propias del diseño del ejercicio democrático como de los recursos, percepciones y contextos socioculturales en los que se inserta el individuo dentro de su comunidad. Asimismo, depende en gran medida de su contexto, objetivos y medios a través de los cuales se desarrollan. En el presente artículo se profundizará específicamente en un ejercicio útil en contextos urbanos para el desarrollo de comunidades: el presupuesto participativo.

II. ¿Qué es el presupuesto participativo?

El presupuesto participativo es un ejercicio de democracia participativa, en el cual, la ciudadanía forma parte activa en la planeación, discusión y materialización de proyectos que beneficien a su comunidad cercana —o a la ciudad en la que habitan— y que serán financiados a través de fondos públicos (Baiocchi, 2001: 47-50).

Como institución, surgió bajo la administración del PT como una alternativa para construir legitimidad, distribuir recursos a las zonas con mayor grado de marginación, fortalecer las instituciones locales y construir educación cívica en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, a final de la década de los años 80. El ejercicio original contó con cinco etapas distribuidas en el lapso de un año: a) reunión plenaria: en la cual se eligen a los delegados que representarían a los barrios en las etapas subsecuentes. Adicionalmente, servirían como un espacio de rendición de cuentas del ejercicio del año anterior; b) primera ronda de reuniones intermedias: en la que los delegados reciben propuestas y dan a conocer el estado económico y social de los barrios; c) segunda reunión plenaria: delegados y ciudadanía se reúnen para ratificar las demandas y prioridades de los distritos, así como para elegir a los consejeros que servirán en el Consejo de Presupuesto Municipal; d) instalación del Consejo del Presupuesto Municipal: además de los delegados electos (2 por distrito), se inscriben dos representantes por cada una de las temáticas especiales del Presupuesto Participativo y dos representantes nombrados por el Ejecutivo, generalmente provenientes del Gabinete de Planificación y de la Coordinación de Relaciones con la comunidad; e) discusión del presupuesto: en la cual se analizan las propuestas planteadas a fin de enviar la versión modificada y mejorada al Poder Legislativo, encargado de aprobar el presupuesto de los proyectos (Rendón, 2004: 14-18).

Adicionalmente, el ejercicio brasileño fue acompañado de cuatro reformas: tres de carácter administrativo y una de carácter fiscal. En primera instancia, se centralizó la canalización de demandas ciudadanas a través del ejercicio de Presupuesto Participativo, evitando así la intervención partidista, de organizaciones vecinales o de movimientos sociales, mismas que pudieran dar pauta a prácticas clientelares o de cooptación del ejercicio (Ganuza y Baiocchi, 2012: 2-4). Una segunda reforma fue la creación del Gabinete de Planificación (GAPLAN) y del Departamento de Relaciones de la Comunidad, los cuales funcionaron como un actor intermedio entre la ciudadanía y el gobierno local, abriendo y centralizando los canales de comunicación entre ambos, cuestión que permitió desarrollar de manera efectiva la participación de los ciudadanos, así como dar seguimiento a la evolución y materialización de los proyectos definidos en el proceso (Abers, 2000: 167-169).

La tercera reforma fue el desarrollo del Consejo Presupuestario Municipal, concebido como una organización de representación ciudadana que negociara directamente con las autoridades administrativas, cuestión estrechamente relacionada con las reformas previamente planteadas (Smith, 2009). Finalmente, una reforma fiscal que asegurara la capacidad económica para el financiamiento de los proyectos presentados. Esta reforma fue respaldada y legitimada por la ciudadanía portoalegrense derivado —en parte— de la apertura política y confianza hacia el nuevo gobierno. Como resultado, logró que la ciudad de Porto Alegre recaudara por sí misma 60% de sus ingresos totales (Ganuza y Baiocchi, 2012: 2-4).

A pesar de la adaptación administrativa y fiscal al interior del gobierno de Porto Alegre, vale la pena destacar que el ejercicio de Presupuesto Participativo no surgió a partir de la iniciativa del gobierno —*top-down*— sino a través de la demanda ciudadana de más espacios de representación y participación —*bottom-up*. Esta condición sería de gran importancia, pues permitió no institucionalizarlo desde el marco normativo, sino consolidarlo como un ejercicio de participación y organización ciudadana con acompañamiento administrativo en las cinco etapas planteadas, así como con fundamento fiscal suficiente para su desarrollo.

II.1 Una categorización del presupuesto participativo

El éxito del ejercicio en Porto Alegre y en otras ciudades de Brasil, dieron pauta a que, a mediados de 1990, ONU-HABITAT declarara al presupuesto participativo como una “buena práctica”, abriendo la puerta a su exportación no sólo a otros países de la región, sino a otros continentes en contextos diversos (Dias y Júlio, 2018: 20-21). Aún cuando esta cuestión pudiera verse como benéfica, en la práctica representó una deformación al ejercicio original por diversas cuestiones. En principio, su exportación supuso la adaptación de la institución desde la norma — *top-down*— dejando de lado el valor de la demanda ciudadana y, por lo tanto, partiendo desde la poca participación ciudadana (Sintomer *et.al*, 2014). En segundo término, la modalidad de exportación del presupuesto participativo no fue acompañada de reformas administrativas que dieran pauta al acompañamiento del gobierno en las diversas etapas del ejercicio, o de apertura de canales de comunicación entre ambos actores, así como una nula modificación en la recaudación fiscal que garantizara una amplia utilización de recursos.

Para 2018, el número de presupuestos participativos estimado en el mundo circundaba en el rango de 7,059 y 7,671, siendo Portugal y Polonia los países con mayor número de ciudades que lo implementan. Ante la pluralidad de contextos y metodologías de implementación, diversos autores desarrollaron categorías para describir las características esenciales de los ejercicios. Así, Sintomer *et.al* (*Ibid*, 2014) elaboraron una categorización de seis distintos modelos de presupuestos participativos implementados en el mundo, los cuales son descritos y ejemplificados a profundidad en la Tabla 1.

TABLA 1. CARACTERÍSTICAS DE LOS EJERCICIOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE SINTOMER ET.AL., 2014

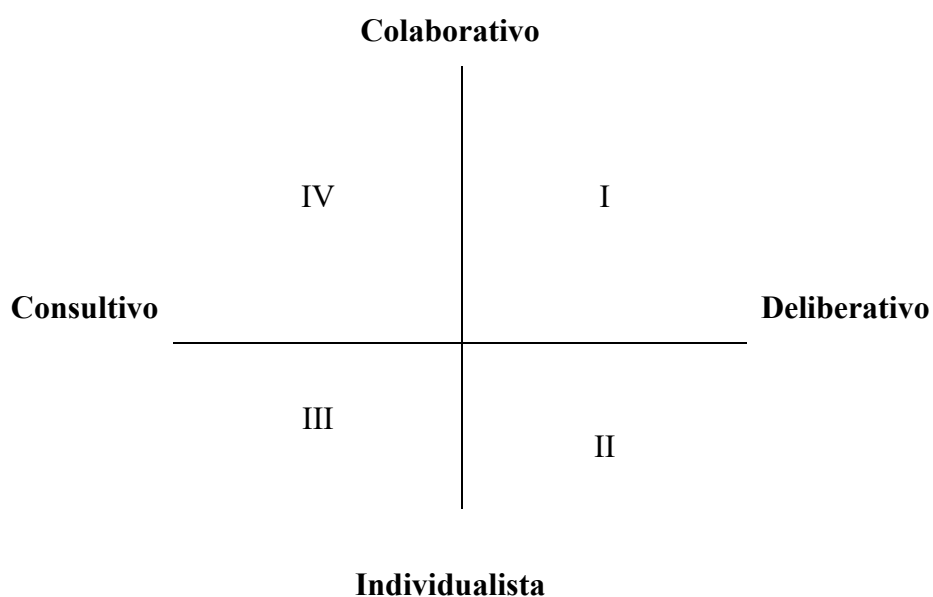
| | Democracia Participativa | Desarrollo Comunitario | Democracia de Proximidad | Modernización Participativa | Participación Multi actor | Neocorporativo |
|---------------------|--------------------------|------------------------|---|-----------------------------|---------------------------|----------------|
| Caso representativo | Porto Alegre y Sevilla | Toronto Housing | 1ª generación de presupuesto participativo en Portugal (2000 – 2008) | Cologne (Alemania) | Plock (Polonia) | ----- |

| | | | | | | |
|--------------------------|--|--|---|--|--|---|
| Objetivos | Redistribución y la justicia social, así como el involucramiento ciudadano en la toma de decisiones | Asignación adecuada de recursos propios de un grupo específico de la sociedad. | Generar un vínculo de acercamiento entre autoridades y ciudadanos para legitimar la toma de decisiones. | Generar nuevos canales o modernizar los ya existentes para la participación ciudadana. | Desarrollo de políticas públicas en las que actores de gran importancia política tengan poder de decisión. | Establecer amplias consultas a aquellos que les interesa y trata de lograr consenso social a través de la mediación de intereses, valores y demandas por el reconocimiento de distintas facciones de la sociedad. |
| Tipo de participación | Participación es ciudadana, en un contexto en el que intervienen distintos actores administrativos, privados y de la sociedad civil. | Participación ciudadana, principalmente de clase media y alta. No tiene medio de acercamiento directo con autoridades o con el sector privado. | Participación ciudadana, sin la posibilidad de interactuar, dialogar y negociar de manera directa con otro tipo de actores. | Participación ciudadana, principalmente de clase media, con limitado acercamiento a otros actores principalmente administrativos. | Participan élites y representantes no electos por las y los ciudadanos. | Participan organizaciones de la sociedad civil formales y no formales, así como los gobiernos locales |
| Regulación | Surgen por el diálogo ciudadanía - autoridad. Su formalización puede o no darse. | Hay reglas claras para la toma de decisiones, a pesar de que no se encuentran en las leyes locales. | Es producto de una intención de acercamiento entre las autoridades y las y los ciudadanos. No son formalizados | Suelen estar normados en una ley ambigua. | Posee reglas formales para el desarrollo del ejercicio | Hay reglas formales relacionadas con la calidad del debate y y deliberación |
| Decisión final | En todo el proceso son tomadas por las y los ciudadanos. | Son tomadas por las y los ciudadanos en todo momento. | Las decisiones finales son tomadas por las autoridades. Las y los ciudadanos solamente proponen proyectos y soluciones. | Las decisiones son tomadas por la autoridad. Las y los ciudadanos proponen proyectos y soluciones que son revisados y regresados por la autoridad. | Son tomadas meramente por una élite de distintos sectores. | Son tomadas por consenso entre las autoridades y los grupos participantes. |
| Reformas administrativas | El ejercicio participativo es parte de | No hay reformas administrativas ni fiscales que | No hay reformas administrativas | No hay reformas administrativas | No hay reformas administrativas | No hay reformas administrativas |

| | | | | | | |
|------------------------------------|---|--|---|---|---|---|
| | reformas más amplias (administrativas o fiscales) | acompañen al proceso | ni fiscales que acompañen al proceso | ni fiscales que acompañen al proceso | ni fiscales que acompañen al proceso | ni fiscales que acompañen al proceso |
| Niveles de participación | Alta participación con crecimiento gradual. | Tiene un bajo nivel de participación | Tiene un bajo nivel de participación. | Tiene un bajo nivel de participación | Tiene un bajo nivel de participación | Tiene un bajo nivel de participación |
| Rendición de cuentas y seguimiento | La autoridad rinde cuentas de los proyectos implementados a la ciudadanía a partir de un informe. | La autoridad rinde cuentas del progreso de los proyectos implementados a la ciudadanía a partir de un informe. | La autoridad implementa los proyectos decididos sin rendición de cuentas directa. | La autoridad implementa los proyectos decididos sin rendición de cuentas directa. | La autoridad implementa los proyectos decididos sin rendición de cuentas directa. | La autoridad implementa los proyectos decididos sin rendición de cuentas directa. |

A su vez, Días categorizó en cuadrantes (Días y Júlio, 2018) tanto la apertura de decisión — *¿quién decide?* (consultivo-deliberativo)— como la apertura y disposición política por parte del Estado para crear o destinar órganos de gobierno a la interlocución e intercambio de recursos e información con la ciudadanía y los organismos participantes — *¿cómo se decide?* (colaborativo-individualista) — (Cuadro 1).

CUADRO 1. MATRIZ DE ESTANDARIZACIÓN DE PROCESOS SOBRE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS



Fuente: Nelson Dias, “A decade of Participatory Budgeting in Portugal: a winding but clarifying path”

Al evaluar la categorización de Sintomer *et.al* a la luz de los cuadrantes de conceptualización de Dias, es posible realizar la siguiente propuesta analítica:

a) Cuadrante I: colaborativo – deliberativo

En este cuadrante se insertan aquellos ejercicios que permiten la amplia interlocución de actores —tanto del gobierno como de la ciudadanía—, y a su vez, consideran al ciudadano como la última instancia de toma de decisión sobre el presupuesto. De acuerdo con la categorización de Sintomer, se podría ubicar en este cuadrante los ejercicios conceptualizados como *democracia participativa*, cuyo ejemplo más cercano —y previamente descrito— es el caso de Porto Alegre.

b) Cuadrante II: individualista – deliberativo

En este cuadrante se insertan aquellos ejercicios que no tienen una amplia apertura de interlocución de actores involucrados en el presupuesto participativo, pero que sí permiten la última decisión del presupuesto a la ciudadanía. Bajo la categorización de Sintomer, se trataría de los ejercicios de *desarrollo comunitario*, ejemplificados con el Toronto Community Housing (TCH) (Behrang, 2017), en el cual no existe una profunda interlocución entre ciudadanía y gobierno, pero son los ciudadanos quienes deciden los proyectos que más benefician a su comunidad.

c) Cuadrante III: individualista – consultivo

En este cuadrante se insertan aquellos ejercicios que carecen de vinculación entre los actores involucrados, y en los cuales la última decisión es tomada por un grupo selecto de individuos. Estas características convierten a los presupuestos participativos en consultas con el propósito de legitimar toma de decisiones. Tomando como referencia la conceptualización de Sintomer, en este espectro se podría incluir tanto a la *modernización participativa* —ejemplificada con el caso de

Colonia, Alemania (Klug, 2023)— como a la *democracia de proximidad* —cuyo caso más representativo es el presupuesto participativo de Portugal entre 2002 y 2006.

d) Cuadrante IV: colaborativo – consultivo

En este cuadrante se insertan aquellos ejercicios en los cuales los actores involucrados sostienen interlocución y apertura, aún cuando la última decisión sea tomada por un pequeño grupo de individuos. Para Sintomer, el ejercicio que cumpliría con estas características sería el de Plock (Dakowska, 2013) en Polonia, conceptualizado como *participación multi actor*.

III.El Presupuesto Participativo de la Ciudad de México: resultados y reflexiones previo a la reforma

México ha tenido diversos ejercicios de Presupuesto Participativo desde inicio del Siglo XXI. Como referencia se puede considerar el caso de Ecatepec, Estado de México (2007-2008) y Guadalajara, Jalisco (2011). Para la Ciudad de México, los primeros esfuerzos fueron realizados a nivel delegación (hoy conocidas como alcaldías), siendo Tlalpan (2001-2003) e Iztapalapa (2010) los más representativos.

La figura del Presupuesto Participativo apareció en el marco legal de la Ciudad de México con la reforma a la Ley de Participación Ciudadana de 2010 —originalmente promulgada en 1998— en donde se establecieron por primera vez los procedimientos, facultades, funciones y reglas de operación para el desarrollo del mismo. Ha sido objeto de diversas reformas a lo largo del tiempo: en principio, en 2011 se facultó al Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) como órgano encargado de la organización y el cómputo de los resultados finales del ejercicio. Posteriormente, en 2013, se estableció la concurrencia de elección de los Comités Ciudadanos y de los Pueblos con la elección de proyectos del Presupuesto Participativo, a fin de que ambas sucedieran cada 3 años. En 2015 se modificó el porcentaje de presupuesto asignado por colonia para su desarrollo y se modificaron los rubros para la proposición de proyectos por parte del ciudadano. Finalmente, un año después, en 2016, se estableció la Contraloría General y las Contralorías Internas encargadas de auditar y sancionar el uso de recursos, así como la creación

del Órgano Técnico Colegiado Delegacional, encargado de realizar los estudios de viabilidad y factibilidad de los proyectos presentados (Escamilla Cadena, 2019: 180).

Bajo este marco normativo, en términos generales el ejercicio de Presupuesto Participativo de la Ciudad de México cuenta con siete etapas (Cuadro 2), en las cuales se desarrollan, analizan, socializan y se someten a votación los proyectos propuestos por los vecinos de las comunidades. Vale la pena destacar dos aspectos: por un lado, en diversos momentos del ejercicios se hacen presentes actores del gobierno de la Ciudad de México —principalmente en las etapas tempranas— a fin de servir como órganos revisores de la viabilidad de los proyectos propuestos y brindar información o capacitación a los ciudadanos interesados en participar.

TABLA 2. ETAPAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

| Etapa | Eventos |
|---|---|
| Primera etapa: <i>elaboración y registro de los proyectos específicos</i> | Las direcciones distritales del IEDF y las Jefaturas Delegacionales brindan orientación, pláticas informativas, asesorías, talleres y apoyo técnico a la ciudadanía sobre la elaboración y registro de proyectos y su viabilidad física, financiera y legal. Las Jefaturas Delegacionales dan a conocer al IEDF los nombres y cargos de las y los integrantes del órgano técnico colegiado encargado de emitir opinión sobre la viabilidad física, financiera y legal de los proyectos. Los proyectos son registrados en persona (acudiendo a la dirección distrital del Instituto Electoral correspondiente o en los módulos itinerantes instalados); o bien, vía internet en la página del IEDF. Las Direcciones Distritales del IEDF envían a la Dirección Distrital Cabecera de Delegación, correspondiente a su ámbito territorial, los proyectos registrados. |
| Segunda etapa: <i>dictamen de los proyectos registrados</i> | Las Jefaturas Delegacionales, a través de las Direcciones Distritales Cabeceras de Delegación, remiten al IEDF los dictámenes emitidos por el órgano técnico colegiado sobre cada uno de los proyectos. Hay un periodo de tres días para ejercer el derecho a réplica. |
| Tercera etapa: <i>integración de listas finales de proyectos que serán opinados en la consulta ciudadana 2018</i> | En caso de que no exista ningún proyecto por colonia, se realiza una Asamblea Ciudadana en la que participan todas las y las y los ciudadanos y organizaciones sociales que así lo deseen, asó cómo órganos de representación ciudadana. En caso de que existan más de 20 proyectos en alguna colonia se realiza una Asamblea Ciudadana en la que participan todas las y las y los ciudadanos y organizaciones sociales que así lo deseen, asó cómo órganos de representación ciudadana. |
| Cuarta etapa: <i>difusión</i> | Las y las y los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil que hayan presentado un proyecto, así como todo/a aquel/lla que lo desee puede realizar difusión de manera personal. Los órganos de representación ciudadana realizan y coordinan foros informativos con la población de la colonia o |

| | |
|--|---|
| | pueblo que les corresponda con el fin de difundir el ejercicio, informar sobre los proyectos específicos, presentar las modalidades de recepción de opiniones así como los lugares en que serán colocadas las mesas receptoras junto con la fecha y horarios. El IEDF difunde en las Direcciones Distritales, la página de internet y el micrositio del ejercicio los proyectos específicos por colonia La Jefatura de Gobierno, sus dependencias, la Asamblea Legislativa de la CDMX, así como las Jefaturas Delegacionales coadyuvan a la difusión del ejercicio. |
| Quinta etapa: <i>desarrollo de la jornada (periodo consultivo)</i> | Se reciben las opiniones ciudadanas por dos modalidades: vía internet y presencial en las mesas receptoras. En el caso vía internet, es necesario realizar un pre-registro, en el que se entregará a domicilio la Clave de Opinión por Internet, o bien, se pueden recoger en las Direcciones Distritales. Una vez que se cuenta con la clave es posible emitir la opinión. En caso de hacerlo presencial, se deberá acudir a las mesas receptoras correspondientes de acuerdo con el Distrito Electoral, cuya ubicación será difundida. Concluida la jornada, los responsables de Mesa Receptora de Opinión dejan asentado en la ubicación de la mesa los resultados de los votos. |
| Sexta etapa: <i>validación de los resultados de la consulta</i> | La validación de los resultados a cargo de las Direcciones Distritales se realiza emitiendo Constancias de Validación, evento en el que podrán estar presentes los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos. Los proyectos ganadores participan en la convocatoria del Reconocimiento de Proyectos Ganadores Novedosos. |
| Séptima etapa: <i>entrega de resultados</i> | La Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral envía una copia certificada de la Constancia de Validación a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, las comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública, Hacienda y Participación Ciudadana de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, a las 16 jefaturas delegacionales y, finalmente, a los consejos ciudadanos delegacionales. El Instituto Electoral hace públicos los resultados de los proyectos opinados en la Consulta Ciudadana. |

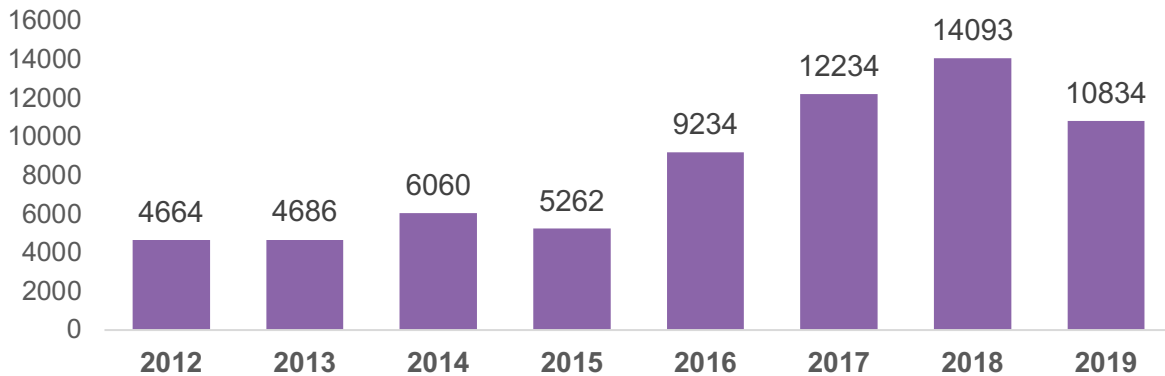
El segundo aspecto a destacar está relacionado con la participación, pues en el Presupuesto Participativo de la Ciudad de México esta se puede cuantificar en dos momentos⁴: 1) la propuesta de proyectos; 2) la votación en mesas receptoras de opinión. En relación con el primero, con corte al ejercicio de 2019, el número de proyectos presentados, aprobados y puestos a consulta (Gráfico 1) se ha mantenido en constante aumento, cuestión que permite reflexionar sobre la construcción de cultura cívica e involucramiento por parte de los ciudadanos en los ejercicios participativos.⁵ En cuanto al segundo momento de participación ciudadana, esta no ha sido mayor —en los años en

⁴ Existen otros momentos de participación ciudadana durante el desarrollo del ejercicio, como la discusión, deliberación y participación en las asambleas vecinales, sin embargo, en el presente texto no se encontraron datos que permitieran cuantificar este tipo de involucramiento.

⁵ Baiocchi argumenta que una de las virtudes de la democracia participativa es la constante pedagogía cívica. En este sentido, argumenta que la participación ciudadana tenderá a aumentar gradualmente durante los primeros años de aplicación de los ejercicios, pues la población participante tendrá mayor experiencia para la propuesta y discusión de proyectos.

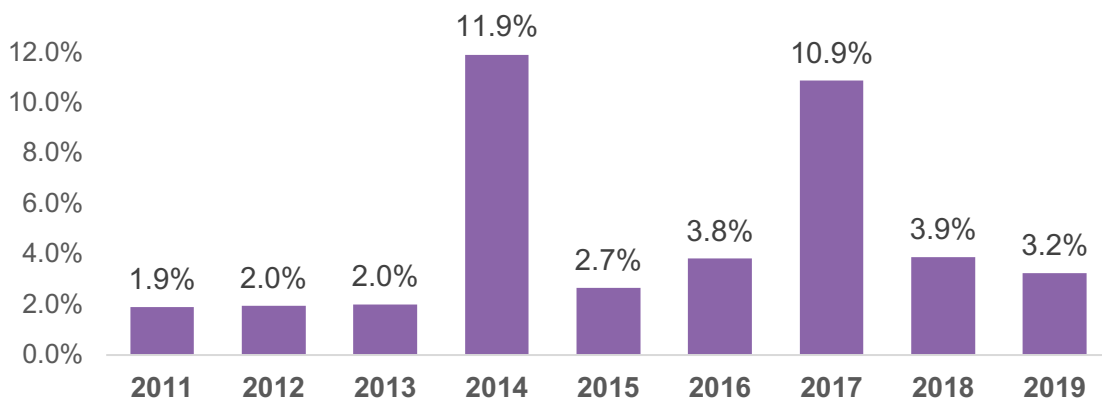
que no concurre la elección de los Comités Ciudadanos (IECM)⁶— al 4% de la lista nominal de electores de la Ciudad de México (Gráfico 2).

GRÁFICO 1. NÚMERO DE PROYECTOS PRESENTADOS, APROBADOS Y PUESTOS A CONSULTA POPULAR (2012-2019)



FUENTE: INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

GRÁFICO 2. PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS EJERCICIOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE LA CIUDAD DE MÉXICO (2011-2019)



FUENTE: INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

⁶ Órganos de Representación Ciudadana a través de la cual habitantes de la Ciudad de México, de manera organizada, participan en la planeación, seguimiento y evaluación de las acciones de gobierno.

Al hacerse la pregunta ¿cuáles son los determinantes de la participación política en el ejercicio de Presupuesto Participativo?, Pérez Márquez (2023) argumenta que la esencia de la misma en la democracia participativa radica en el capital social que los ciudadanos construyen con su comunidad —en este caso, con los vecinos de la colonia— ya sea tanto en su esfera estructural —entendida esta como la construcción de redes— como en la cognitiva —en la que se inserta la confianza interpersonal e institucional (Leyden, 2003: 1546-1547).

A fin de evaluar el efecto de variables de capital social sobre la participación ciudadana en el Presupuesto Participativo, el autor desarrolla un análisis cuantitativo considerando variables —obtenidas a través del Informe sobre Cultura Cívica de la Ciudad de México— como la frecuencia de contacto con el Comité Ciudadano y la membresía a grupos como los partidos políticos, asociaciones religiosas, sindicatos, asociaciones vecinales y grupos vecinales de trabajo comunitario —por el lado del capital social estructural— y la confianza interpersonal (vecinos) e institucional (Jefa o Jefe de Gobierno, Comité Ciudadano y Jefa o Jefe delegacional) —por el lado del capital social cognitivo (Pérez Márquez, 2023: 61-89).

Pérez Márquez (2023) concluye que los determinantes de la participación ciudadana son distintos para ambas etapas cuantificables por el IECM. Por un lado, para la propuesta de proyectos influyen de manera positiva: i) el involucramiento en grupos de trabajo comunitario; ii) la militancia partidista; iii) haber colaborado en actividades partidistas; iv) haber pedido ayuda a un partido político para resolver un problema; v) buscar comunicarse con el Jefe/Jefa del Ejecutivo; vi) y la frecuencia de contacto con el Comité Ciudadano —vinculadas con el capital social estructural— así como vii) la confianza en los vecinos —capital social cognitivo. Adicionalmente, determinantes relacionados con las características del individuo, como viii) la edad; ix) la clase social; x) ser beneficiario de un programa social; xi) y la identificación partidista —principalmente con el PRI y Morena— afectan positivamente la posibilidad de participar.

Por otro lado, para la votación de proyectos propuestos influyen de manera positiva: i) militar en un partido político; ii) haber hecho trabajo comunitario local; iii) la frecuencia de contacto con el Comité Ciudadano; iv) pedir ayuda a un partido político ante un problema; v) y buscar

comunicarse con el Jefe/Jefa del Ejecutivo para solucionar un problema —asociadas al capital social estructural— así como vi) la confianza en la/el Jefe Delegacional.

Al analizar tanto las etapas de desarrollo como los determinantes de participación en el Presupuesto Participativo en términos amplios, es posible argumentar que la dinámica del ejercicio de democracia participativa —por lo menos hasta 2018— presentó diversas deficiencias que mermaron el objetivo original propuesto por el caso original del Presupuesto Participativo de Porto Alegre. En primer lugar, es visible la falta de principios de justicia social a fin de distribuir mayor cantidad de recursos a comunidades con mayores necesidades socioeconómicas, pues el Presupuesto Participativo de la Ciudad de México analizado distribuye equitativamente los recursos entre las delegaciones. En segundo lugar, el ejercicio capitalino careció de una reforma fiscal que le permitiera mejorar la recaudación y, por lo tanto, incentivar la confianza y aumentar la distribución de la bolsa a repartir. En tercer lugar, la ampliación del aparato administrativo a fin de acompañar al ciudadano en la proposición, discusión, análisis, ejecución y fiscalización de los proyectos estuvo —si bien no ausente— sí acotada a ciertas etapas del proceso.

Adicionalmente, la importancia que tienen variables como ser beneficiario de programas sociales, el involucramiento con partidos políticos y la importancia de la frecuencia de contacto con los Comités Ciudadanos —figura que diversos autores han analizado por su posible relación con conductas clientelares (Müller, 2012: 836-863; Tejera, 2015: 375-408)⁷— dentro de las distintas etapas del ejercicio, abren la puerta a cuestionar la probable captura del Presupuesto Participativo de la Ciudad de México por parte de diversos grupos políticos específicos.

Teniendo estos aspectos en consideración, es posible ubicar al Presupuesto Participativo de la Ciudad de México —desarrollado hasta 2019— en el Cuadrante II, de acuerdo con la tipología de Días previamente expuesta, o bien, como un ejercicio de *desarrollo comunitario*, en el que el aparato administrativo no tiene altos niveles de involucramiento con el ciudadano, las decisiones

⁷ Véase Markus-Michael Müller, “Transformaciones del clientelismo: democratización (in)seguridad y políticas urbanas en el Distrito Federal”, *Foro Internacional*, Vol. LII, No. 4, 2012, pp. 836-863, quien discute sobre las relaciones clientelares existentes en la Ciudad de México en términos de seguridad pública durante la gestión del PRD.

finales son tomadas por la comunidad objetivo del programa, hay mayor involucramiento por parte de población de clases medias y altas, no hay reformas fiscales o administrativas profundas y hay un bajo nivel de participación.

IV. El Presupuesto Participativo de la Ciudad de México en la nueva Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México: una modernización para bien.

En 2019, con la publicación de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, el Presupuesto Participativo tuvo diversas modificaciones con el objetivo de ampliar y profundizar en involucramiento ciudadano en el ejercicio. En términos concretos, estas consistieron en: i) aumentar el monto anual a repartir en las demarcaciones, pasando de 3.25% a 4% con cambios graduales de 0.25% al año; ii) destinar 50% del presupuesto en función de las necesidades socioeconómicas de las comunidades capitalinas, en tanto que el resto continuaría siendo repartido de manera equitativa; iii) apertura para la proposición de proyectos tomando en consideración el resultado de los diálogos y debates al interior de las Asambleas Ciudadanas, figura creada como máximo órgano de decisión al interior de la comunidad; iv) crear los Comités de Ejecución y Vigilancia para dar seguimiento al cumplimiento del proyecto ganador durante la jornada consultiva —a desarrollarse principalmente durante el segundo semestre del año; v) establecer sanciones por parte de la Contraloría General de la Ciudad de México en caso de incumplimiento por parte de las autoridades correspondientes (Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, 2019).

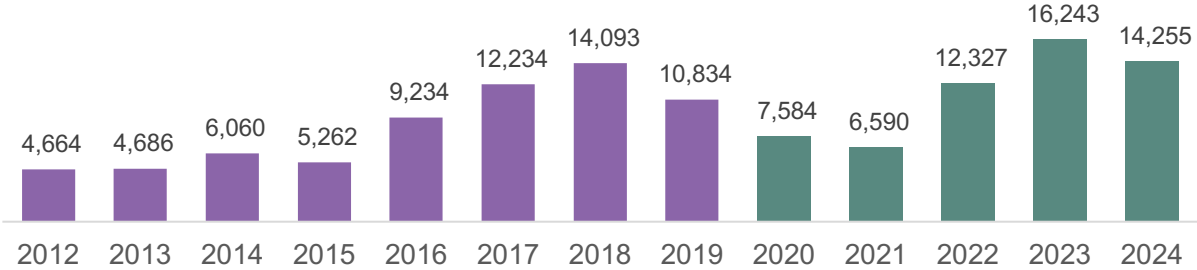
Este marco normativo tuvo vigencia a partir de la Consulta Popular de 2020, que incluyó tanto la votación para los Presupuestos Participativos 2020-2021 y la elección de Comisiones de Participación Comunitaria⁸, quienes son electos cada tres años. El gráfico 3 presenta que durante el primer ejercicio bajo el nuevo marco normativo (2020-2021), el número de proyectos presentados se mantuvo ligeramente por debajo del número presentado en años anteriores. Sin embargo, para el Presupuesto Participativo 2022 el número de proyectos incrementó casi el doble,

⁸ La nueva ley establece que, previo a año electoral, deberán realizarse dos consultas a fin de evitar la concurrencia de ejercicios y la posible cooptación de ciudadanos

tendencia que se mantuvo en el ejercicio 2023, consulta que fue concurrente con la elección de COPACO’s.

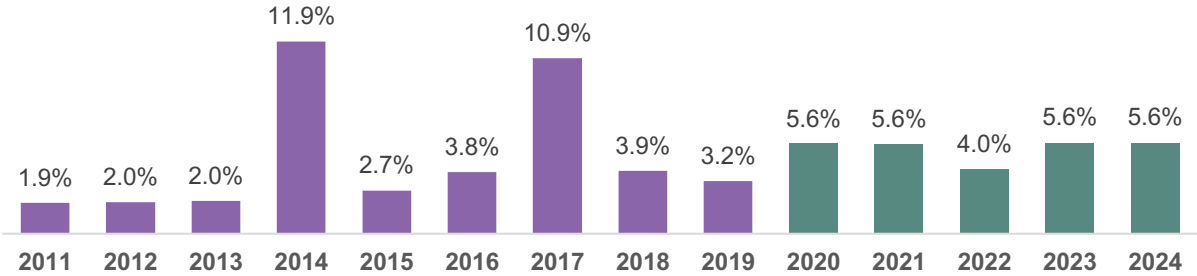
En relación con la participación ciudadana (Gráfico 4), bajo el nuevo marco normativo se puede apreciar un incremento en la participación ciudadana, aún cuando en ejercicios con concurrencia del Presupuesto Participativo y la elección de COPACO’s (2020 y 2023) no se alcanzan los niveles de participación vistos en 2014 y 2017.

GRÁFICO 3. NÚMERO DE PROYECTOS PRESENTADOS, APROBADOS Y PUESTOS A CONSULTA POPULAR (2012-2024)



FUENTE: INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

GRÁFICO 4. PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS EJERCICIOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE LA CIUDAD DE MÉXICO (2011-2024)



FUENTE: INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Si bien aún no es posible analizar el efecto de variables relacionadas con el capital social y características individuales de los ciudadanos capitalinos que participan en el Presupuesto Participativo —como ya fue desarrollado para 2018— sí es posible argumentar que las

modificaciones en el diseño institucional del ejercicio representan un avance hacia el ejercicio original de Porto Alegre, en comparación con el marco previo a la reforma de 2019. Esto es así dado que genera: i) incentivos para la organización y participación al aumentar el presupuesto designado a las comunidades y fomentar la comunicación y el debate de soluciones a través de Asambleas Ciudadanas; ii) mayor sentido de justicia social al distribuir 50% del presupuesto destinado al ejercicio de acuerdo con las necesidades socioeconómicas de las comunidades; iii) mayor involucramiento y acompañamiento del Estado en las etapas de planeación, discusión, votación, desarrollo y fiscalización del proyecto. Esta condición puede aumentar la confianza de las y los ciudadanos en el ejercicio, teniendo como resultado mayor participación en el ejercicio.

Así pues, aún cuando el desarrollo de ejercicios con el nuevo marco normativo es reciente, es posible argumentar que —por lo menos formalmente— se transita hacia un ejercicio con características más similares a las encontradas en ejercicios como los encontrados en el Cuadrante I, de acuerdo con la conceptualización de Días, o bien, de *participatory democracy*, en la tipología de Sintomer.













V. Conclusiones



Las condiciones política, sociales y culturales del mundo actual han puesto en cuestionamiento la legitimidad de los mecanismos de representación y participación ciudadana. Ante esta situación, la democracia participativa se puede entender como una salida, aportando a la ciudadanía vías de escape para la propuesta de proyectos en favor de su comunidad. Los presupuestos participativos —a nivel global— son diversos tanto formal como materialmente. Sin embargo, su expansión permite suponer que son ejercicios viables para concretar diversos objetivos, sean estos vinculados con la eficiencia, legitimidad, acercamiento del gobierno a la ciudadanía o justicia social.

En el caso de la Ciudad de México es posible argumentar que, si bien fue creado a partir de la norma y con poco acompañamiento por parte de las autoridades locales, también es cierto que a poco más de una década de su creación, las modificaciones por las que ha transitado lo han dotado de mayor apertura y confianza a la ciudadanía. Así pues, este se encuentra en un proceso de transición de ser un presupuesto participativo de *desarrollo comunitario* a un ejercicio de

democracia participativa, tomando en consideración las características descritas para cada caso en el presente texto. Queda a consideración para trabajos posteriores el análisis de los determinantes de participación ciudadana en el Presupuesto Participativo posterior a la reforma de 2019, esperando encontrar menor importancia de variables que abran la puerta a la reflexión de clientelismo y cooptación.

TABLA 3. AVANCES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE LA CIUDAD DE MÉXICO COMO EJERCICIO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.

| Característica | Democracia Participativa | |
|--|--|--|
| | Previo a la reforma | Posterior a la reforma |
| Redistribución y la justicia social, así como el involucramiento ciudadano en la toma de decisiones |  Repartición equitativa del ingreso. |  El 50% se distribuye en razón de condiciones socioeconómicas. |
| Participación es ciudadana, en un contexto en el que intervienen distintos actores administrativos, privados y de la sociedad civil. |  A pesar de tener involucramiento, la autoridad deja áreas del ejercicio sin intervención. |  Hay mayor acercamiento de la autoridad en el proceso, así como acompañamiento en el proceso de desarrollo del proyecto ganador. |
| Surgen por el diálogo ciudadanía - autoridad. Su formalización puede o no darse. |  Surge top-down. |  Surge top-down |
| En todo el proceso son tomadas por las y los ciudadanos. |  Los ciudadanos participan en la toma de decisión de los proyectos aprobados por la autoridad. |  Los ciudadanos participan en la toma de decisión de los proyectos aprobados por la autoridad. |
| El ejercicio participativo es parte de reformas más amplias (administrativas o fiscales) |  No incluye profundas reformas administrativas ni fiscales. |  No incluye profundas reformas administrativas ni fiscales. |
| Alta participación con crecimiento gradual. |  Baja participación en ambas etapas, aún cuando la propuesta de proyectos presente un aumento gradual. |  Baja participación en ambas etapas, aún cuando la propuesta de proyectos presente un aumento gradual |

| | | |
|---|--|--|
| La autoridad rinde cuentas de los proyectos implementados a la ciudadanía a partir de un informe. |  <p>La autoridad concluía su participación al término de la verificación de resultados y comunicación con el Congreso y el Poder Ejecutivo.</p> |  <p>La autoridad acompaña en el proceso de materialización del proyecto ganador, principalmente durante el primer semestre.</p> |
|---|--|--|

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Finalmente, vale la pena dejar a consideración algunos posibles asuntos pendientes en el diseño del ejercicio capitalino. En primer término, quizá sea oportuno comenzar a explorar la posibilidad de extender el alcance del mismo más allá del nivel colonia. Es decir, experimentar con presupuestos participativos a nivel alcaldía, o bien, a nivel estatal. En segundo término, es importante no perder de vista que la participación en ejercicios de democracia participativa, en buena medida, es resultado de la cultura cívica de la ciudadanía. En este sentido, es imperativo reforzar las campañas y espacios de fomento a actividades comunitarias, así como desarrollar espacios pedagógicos para comprender de mejor manera los procesos e implicaciones de la propuesta de proyectos específicos. Por último, el fomento a la cooperación entre organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y ciudadanía podría ser fuente de consolidación de mejores proyectos, quizá con mayor profundidad e impacto social para la comunidad.

Bibliografía

- Abers, Rebecca Neaera. 2000. *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, London, Lynne Rienner Publishers.
- Ackerman, Bruce y Fishkin, James. 2002. “Deliberation Day”, *The Journal of Political Philosophy*, 10(2).
- Baiocchi, Gianpaolo. 2001. “Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment”, *Politics & Society*, Vol. 29.
- Bobbio, Norberto. 1986. *El futuro de la democracia*, trad. José F. Fernández Santillán, México, FCE, pp. 13-31.
- Boix, Carles. 2007. *Democracy and redistribution*, New York, Cambridge University Press.
- Cabannes, Yves. 2004. “Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy”, *Environment & urbanization*, Vol. 16, No. 1.

- Dakowska, Dorota. 2013. “A Polish Case Study: Participatory Budgeting in the City of Plock”, en Sintomer, Yves, Traub-Merz, Rudolf y Zhang, Junhua. *Participatory Budgeting in Asia and Europe: Key Challenges of Deliberative Democracy*.
- Dias, Nelson (coord.). 2018. Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide, Portugal, Faro.
- Dias. 2014. Hope for Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide, Portugal, In Loco.
- Escamilla Cadena, Alberto. 2019. “El presupuesto participativo en la Ciudad de México: modalidades y resultados”, Espiral, Vol. XXVI, No. 74.
- Fishkin, James S., *et. al.* 2008. “Returning Deliberative Democracy to Athens: Deliberative Polling for Candidate Selection”, presentado en el Congreso de la *American Political Science Association* (APSA).
- Foroughi, Behrang. 2017. “Reading Between the Lines of Participation: Tenant Participation and Participatory Budgeting in Toronto Community Housing”, *Journal of Public Deliberation*, Vol. 13, No. 2.
- Ganuzza, Ernesto y Baiocchi, Gianpaolo. 2012. “The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe”, *Journal of Public Deliberation*, Vol. 8 (2).
- García Sánchez, Flor de María. 2014. El presupuesto participativo de la Ciudad de México ¿Participación ciudadana con resultados?, tesis, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gutmann, Amy Y Thompson. 2004. Dennis, *Why Deliberative Democracy?*, New Jersey, Princeton University Press, pp. 8-13.
- IECM, “Organismos de Representación Ciudadana”, consultado por última vez el 27 de agosto de 2023, disponible en: <https://www.iecm.mx/participacionciudadana/organos-de-representacion-ciudadana/>.
- IECM, “Presupuesto Participativo”, consultado por última vez el 20 de agosto de 2023, disponible en: <https://www.iecm.mx/participacionciudadana/presupuesto-participativo/>
- IECM, *Comparativo de Consultas: opiniones por entidad*, 2021, disponible en: <http://portal.iedf.org.mx/consultasciudadanas/entidad.php>
- IECM, Convocatoria para la Consulta Ciudadana sobre el Presupuesto Participativo 2018.
- IECM, *Informe sobre Cultura Cívica de la Ciudad de México*.

- Klug, Gabriele C., “Experiences of the City of Cologne with the measure of participatory budgeting”, City of Cologne City treasurer, consultado por última vez el 20 de agosto de 2023, disponible en: https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf-dezernat2/erfahrungsbericht_bhh_stadt_koeln_en_komplett.pdf.
- Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.
- Müller, Markus-Michael. 2012. “Transformaciones del clientelismo: democratización (in)seguridad y políticas urbanas en el Distrito Federal”, Foro Internacional, Vol. LII, No. 4, pp. 836-863.
- Pateman, Carole. 2012. “Participatory Democracy Revisited”, *Perspectives on Politics*, 10(1), p. 12.
- Pateman. 2014. *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-21.
- Pérez Márquez, Carlos. 2023. “Capital social y participación política en el presupuesto participativo de la Ciudad de México (2018)”, México, Instituto Electoral del Estado de México.
- Prud’homme, Jean-François. 2016. *Consulta popular y democracia directa*, México, Instituto Nacional Electoral.
- Putnam, Robert D. 2000. *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon & Schuster.
- Rendón Corona, Armando. 2004. “Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo”, Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, Vol. 1, No. 4.
- Shah, Anwar (editor). 2007. *Participatory Budgeting*, Washington D.C., World Bank.
- Smith, Graham. 2009. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, New York, Cambridge University Press.
- Sommano, Fernanda y Nieto, Fernando. 2015. *Ciudadanía en México ¿Ciudadanía activa?*, México, Instituto Nacional Electoral.
- Tejera, Héctor y Rodríguez Domínguez, Emanuel. 2015. “Las paradojas de la democracia: partido dominante, gobierno y redes políticas en la Ciudad de México”, Estudios Sociológicos, Vol 33, No. 98, pp. 375-408.

Toronto Community Housing, “Toronto Community Housing: A leader in Participatory Budgeting”, consultado por última vez el 20 de Agosto de 2023, disponible en: <https://www.torontohousing.ca/news/whatsnew/Pages/TorontoCommunityHousingaleaderinparticipatorybudgeting.aspx>

Vilchis Carrillo, David. 2019. El ciudadano, el feligrés y el creyente: la participación política de los católicos, (Tesis), El Colegio de México.

World Bank Group, Participatory Budgeting Manual, última vez consultado el 20 de agosto de 2023, disponible en: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/754841536125154333/pdf/129741-WP-PUBLIC-3-9-2018-9-6-55-ParticipatoryBudgetManual.pdf>