

Participación ciudadana y estructura de poder en México: el caso de los comités ciudadanos y el presupuesto participativo

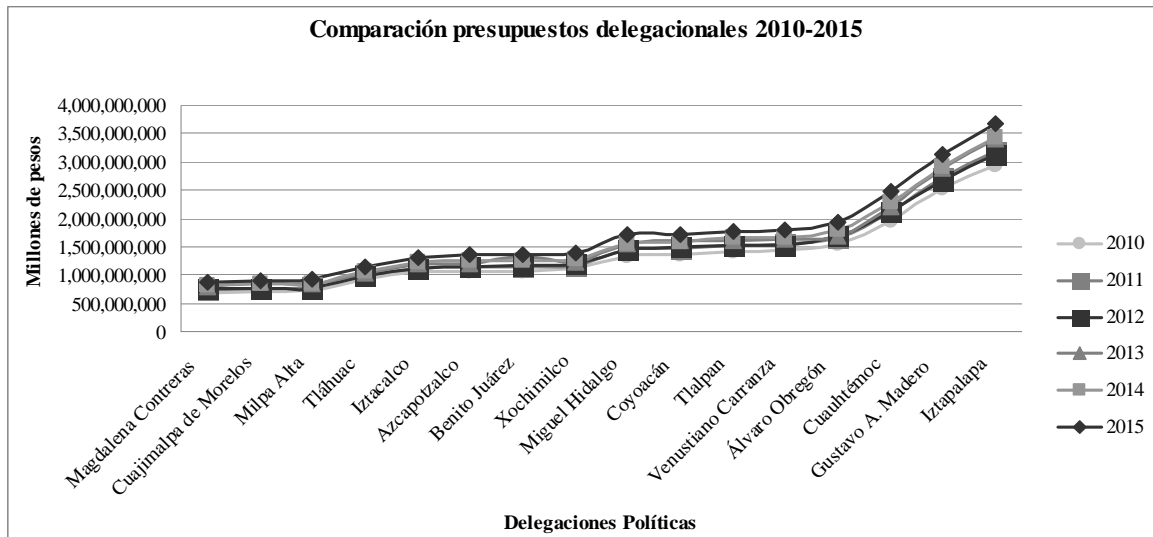
Dr. Héctor Tejera Gaona

Departamento de Antropología
Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa
Ciudad de México

En la última década ha proliferado en diversos países que los ciudadanos participen en la definición del gasto público a través de los denominados presupuestos participativos. El caso de Porto Alegre, Brasil, ha sido paradigmático y se han realizado múltiples estudios al respecto. En la Ciudad de México el primer esfuerzo por consolidar un presupuesto participativo lo realizó el Jefe Delegacional de Tlalpan, López y Rivas, en el periodo 2000-2003 con resultados parcialmente exitosos. Después de esa experiencia no será sino hasta la elección de los CC en 2010, que el Presupuesto Participativo se instaure como una política mediante la cual los habitantes de la Ciudad de México pueden escoger algunas obras a realizarse en su colonia financiadas con un monto equivalente de uno al tres por ciento del presupuesto delegacional. En el siguiente cuadro puede observarse el monto y comportamiento anual de los presupuestos delegacionales. Destaca que el aumento de los mismos está asociado más a los índices inflacionarios, que a un aumento real en el gasto que las delegaciones pueden realizar. Sin embargo, cabe precisar que una de las formas en las cuales las autoridades del gobierno central han controlado a los delegados, ha sido mediante el otorgamiento de partidas especiales para inversión y mantenimiento, el cual no se refleja directamente en el presupuesto, pero sí en el gasto ejecutado en cada delegación a cargo de las autoridades centrales.

Cuadro 6. Evolución del Presupuesto delegacional de 2010 a 2015

Delegaciones	2015	2014	2013	2012	2011	2010
Magdalena Contreras	869,259,372	804,908,668	797,743,787	750,931,272	738,578,099	691,397,849
Cuajimalpa de Morelos	904,093,291	834,486,402	877,866,339	769,220,714	770,622,544	696,360,681
Milpa Alta	924,897,950	854,257,533	839,573,614	754,752,142	785,514,320	725,266,812
Tláhuac	1,152,694,673	1,069,498,281	1,034,715,904	989,024,690	993,279,151	924,019,300
Iztacalco	1,312,412,487	1,218,311,396	1,204,350,007	1,122,169,119	1,127,764,945	1,056,286,331
Azcapotzalco	1,356,274,338	1,243,990,997	1,186,715,400	1,150,890,457	1,142,069,496	1,058,178,772
Benito Juárez	1,372,614,014	1,259,336,740	1,323,725,466	1,159,655,601	1,153,130,669	1,063,143,185
Xochimilco	1,377,451,210	1,280,726,743	1,225,637,874	1,196,266,442	1,180,259,027	1,109,025,291
Miguel Hidalgo	1,702,885,777	1,562,472,349	1,564,415,902	1,436,958,914	1,445,090,500	1,341,697,936
Coyoacán	1,706,419,121	1,584,119,259	1,607,794,630	1,500,333,793	1,479,891,334	1,370,347,047
Tlalpan	1,781,101,743	1,649,612,200	1,601,321,213	1,516,411,109	1,523,058,825	1,417,783,681
Venustiano Carranza	1,795,288,809	1,672,436,722	1,627,602,227	1,527,333,900	1,554,129,898	1,454,692,124
Álvaro Obregón	1,933,891,663	1,788,539,853	1,694,872,634	1,680,673,285	1,656,657,448	1,548,875,837
Cuauhtémoc	2,469,488,309	2,277,211,017	2,192,267,795	2,111,394,923	2,112,872,264	1,957,396,513
Gustavo A. Madero	3,124,240,272	2,913,619,610	2,884,123,676	2,679,728,068	2,715,534,620	2,537,735,296
Iztapalapa	3,682,369,148	3,417,381,654	3,390,443,568	3,130,113,060	3,173,121,969	2,944,095,737
SUMA:	27,465,382,177	25,430,909,424	25,053,170,036	23,475,857,489	23,551,575,109	21,896,302,392

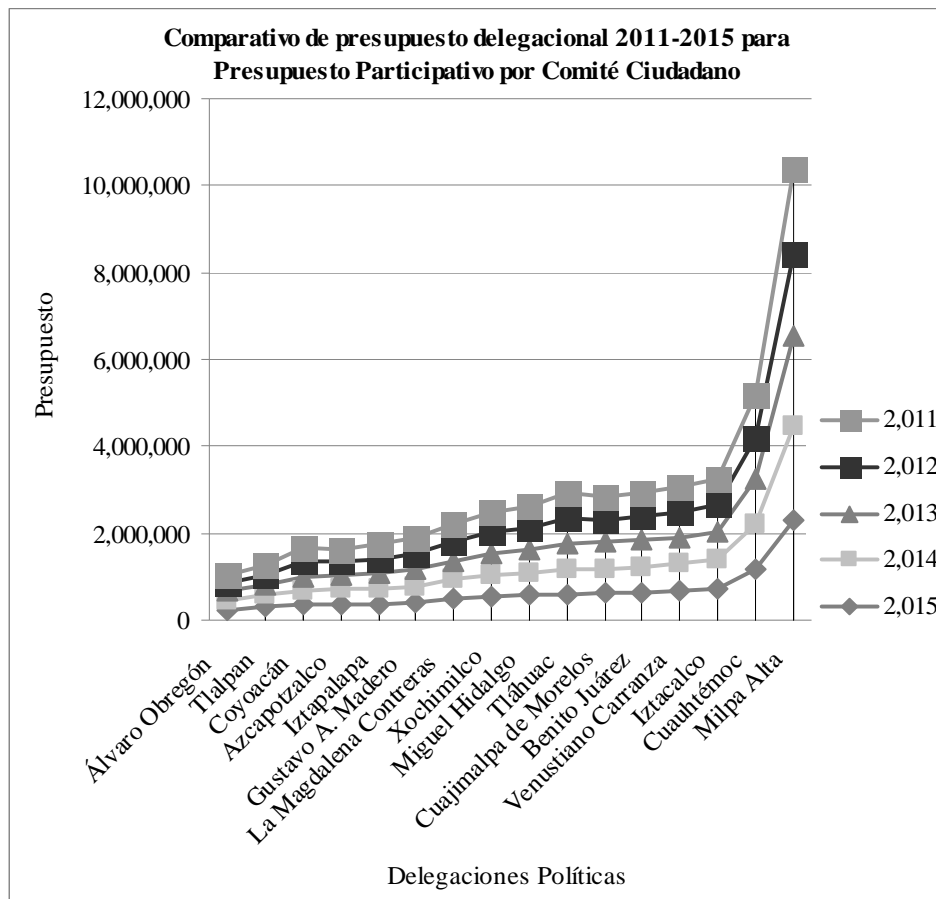


Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos establecidos en el *Diario Oficial* para las delegaciones políticas 2010-2015.

Con base en el presupuesto delegacional, si teóricamente cada una de las delegaciones aportara realmente el 3% de su presupuesto para ser ejercido mediante la participación ciudadana, se ejecutaría un total de 823 millones de pesos en inversión para resolver problemas en las colonias. En términos particulares, como puede verse en el Cuadro 7, ello significa que cada uno de los comités podría proponer la realización de obras con un presupuesto en el año 2015 de un mínimo de 380 mil pesos para los comités de Iztapalapa, hasta de 2 millones 312 mil pesos para el caso de Milpa Alta.

Cuadro 7. Evolución del Presupuesto Participativo por Comité Ciudadano

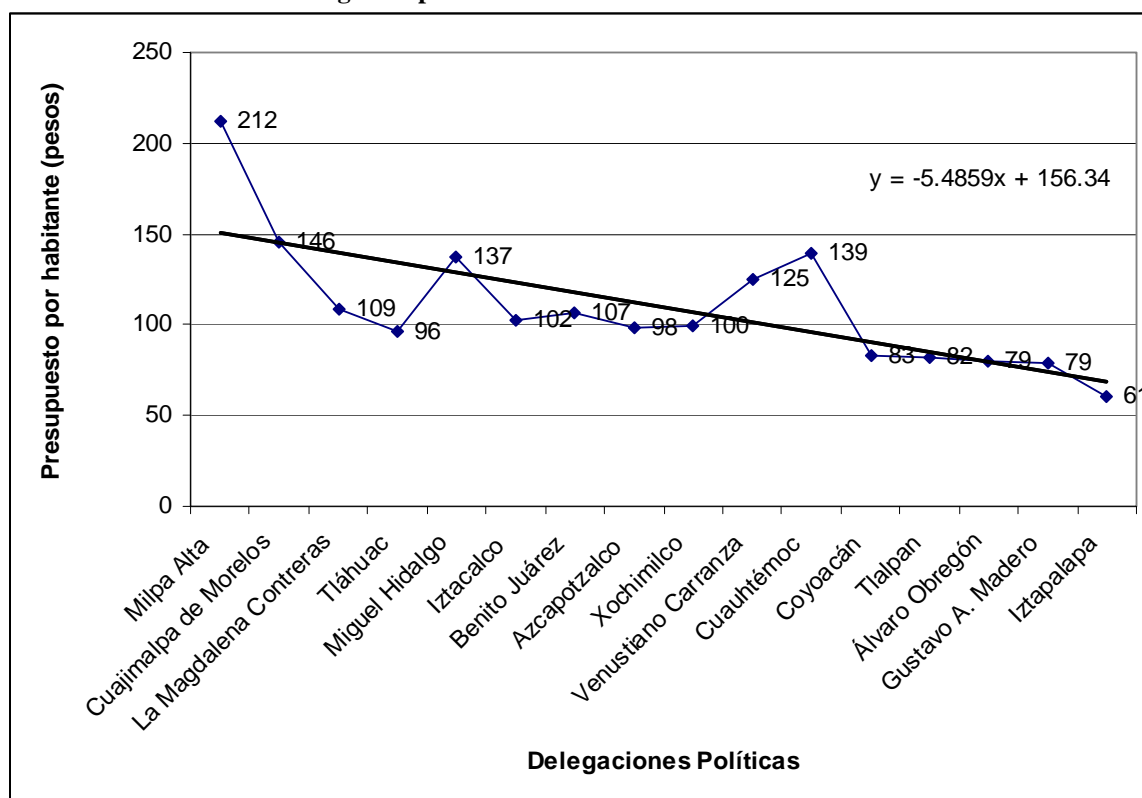
Delegaciones	2015	2014	2013	2012	2011
Álvaro Obregón	234,886	217,232	202,574	200,877	198,007
Tlalpan	308,862	286,060	230,960	218,713	219,672
Coyoacán	348,249	323,290	342,084	319,220	314,870
Azcapotzalco	366,561	336,214	320,734	311,051	308,667
Iztapalapa	380,935	353,522	356,889	329,486	334,013
Gustavo A. Madero	407,510	380,037	379,490	352,596	357,307
La Magdalena Contreras	482,922	447,171	443,191	417,184	410,321
Xochimilco	543,731	505,550	490,255	478,507	472,104
Miguel Hidalgo	574,006	526,676	527,331	484,368	487,109
Tláhuac	606,681	562,894	596,951	570,591	573,046
Cuajimalpa de Morelos	616,427	568,968	598,545	524,469	525,424
Benito Juárez	643,413	590,314	610,950	535,226	532,214
Venustiano Carranza	673,233	627,164	610,351	572,750	582,799
Iztacalco	715,861	664,533	656,918	612,092	615,145
Cuauhtémoc	1,157,573	1,067,443	1,011,816	974,490	975,172
Milpa Alta	2,312,245	2,135,644	2,098,934	1,886,880	1,963,786



Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos establecidos en el *Diario Oficial* para las delegaciones políticas 2010-2015.

La diferencia de presupuesto entre unos y otros comités reside, en lo sustancial en el hecho de que Iztapalapa cuenta con 290 comités y un presupuesto de 3 mil 682 millones de pesos, mientras que Milpa Alta de 924 millones de pesos, pero solamente tiene 12 comités o consejos de pueblos. El contraste es significativo, particularmente para las delegaciones que tienen menor número de comités, lo que en el caso Milpa Alta correlaciona dos cuestiones: la primera, que es la delegación de la Ciudad de México con el menor número de habitantes, como puede constatarse en el Cuadro 8, aun cuando es la delegación con menor índice de desarrollo general. No obstante, aun cuando en el caso de Milpa Alta pueda considerarse que la falta de obras e infraestructura es un elemento que explica la diferencia de presupuesto que cada una de las colonias y sus comités dispondrán, lo real es que el criterio para asignar el presupuesto ha sido el planteado por la ley —un máximo del tres por ciento del presupuesto dividido entre el número de comités—, y no por criterios demográficos o de desarrollo social, lo que haría más racional el Presupuesto Participativo. En el siguiente Cuadro se muestra la desigual distribución de los recursos del presupuesto en comparación al número de habitantes de cada delegación política.

Cuadro 8. Comparación de monto del Presupuesto Participativo 2015 en relación al número de habitantes en cada delegación política



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Censo Nacional de Población y Vivienda 2010* y los presupuestos delegacionales 2015 establecidos en el Diario Oficial.

Los problemas y limitaciones de la estructura actual bajo la cual se ejerce la participación ciudadana a través del Presupuesto Participativo se expresan tanto en el número de proyectos propuestos por las colonias (un promedio de tres por colonia) aunque las necesidades de las mismas rebasan con mucho esa cantidad; el comportamiento que puede extraerse de los resultados cuantitativos; así como en sus resultados cualitativos, en especial el tipo de proyectos ganadores.

Por lo que se refiere a los proyectos presentados para consulta, con excepción de Cuauhtémoc, Iztapalapa y Tlalpan, que tuvieron un promedio de cuatro proyectos presentados para ser considerados por los vecinos de las colonias, delegaciones como Milpa Alta, Álvaro Obregón y Coyoacán presentan dos proyectos por colonia. Las razones de ello son diversas, pero destaca el control político que tienen las delegaciones sobre los comités vecinales, lo que propicia que las propuestas presentadas sean, en realidad, aquellas que la delegación determina.¹

¹ Como ya se ha mostrado, delegaciones como Coyoacán y Milpa Alta han obstaculizado la formación de planillas, e impulsado aquellas que les son afines.

Cuadro 9. Rubro de proyectos presentados por delegación y promedio de proyectos por colonia y pueblo originario 2014

Delegación	Equipamiento	Infraestructura urbana	Para promover actividades recreativas, deportivas y culturales.	Obras y servicios	Prevención del delito	Total	Colonias	Pueblos originarios	Total Colonias y Pueblos Originarios	Promedio de proyectos por colonia
Milpa Alta	3	2	2	15	0	22	1	11	12	2
Álvaro Obregón	78	46	34	180	141	479	247	0	247	2
Coyoacán	47	87	31	117	48	330	147	0	147	2
Gustavo A. Madero	164	107	90	171	66	598	230	0	230	3
Iztacalco	9	13	8	111	2	143	55	0	55	3
Cuajimalpa de Morelos	35	10	2	73	2	122	44	0	44	3
Xochimilco	9	13	19	115	58	214	62	14	76	3
Miguel Hidalgo	86	48	10	75	44	263	89	0	89	3
Venustiano Carranza	61	30	19	144	0	254	80	0	80	3
Benito Juárez	12	52	10	104	26	204	64	0	64	3
Azcapotzalco	34	76	14	202	34	360	111	0	111	3
Tláhuac	36	19	20	94	18	187	50	7	57	3
La Magdalena Contreras	9	19	25	125	9	187	54	0	54	3
Cuauhtémoc	44	49	20	92	22	227	64	0	64	4
Tlalpan	183	85	19	274	70	631	165	8	173	4
Iztapalapa	156	175	35	310	395	1,071	290	0	290	4
Total	966	831	358	2,202	935	5,292	1,753	40	1,793	3

Fuente: Elaboración propia con: IEDF, *Catálogo de Colonias y Pueblos Originarios 2013* y IEDF, *Resultados de la Consulta de Presupuesto Participativo 2014* (para ejercerse en 2015).

En cuanto la elección entre los proyectos presentados por el CC, se han establecido dos formas de hacerlo: asistir a la Mesa Receptora de Opinión (MRO), como expresar dicha opinión por medio de Internet (en casa o en la MRO). Las cifras al respecto evidencian que las opiniones emitidas en 2014 por los ciudadanos no rebasan la media del 3% de la lista nominal (fecha de corte al 30 de agosto) y las opiniones por Internet abarcan el 18% de aquellas que fueron emitidas.

Benito Juárez, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Milpa Alta y Venustiano Carranza presentan porcentajes de entre el 20 y el 45 por ciento de opiniones por Internet, y la desviación estándar entre todas las delegaciones es muy amplia, de 11.92, con una media del 18%. Más allá del análisis estadístico, Iztacalco, Milpa Alta y Venustiano Carranza sobresalen por dos cuestiones: primero son delegaciones con un bajo índice de desarrollo social, y sin embargo, presentan mayores porcentajes de opiniones emitidas por Internet. Bajo estas circunstancias resulta inusual su comportamiento de las votaciones emitidas. Sobre esta cuestión regresaremos más adelante,

Cuadro 10. Opiniones (votos) emitidos en la Consulta de Presupuesto Participativo para el ejercicio 2015.

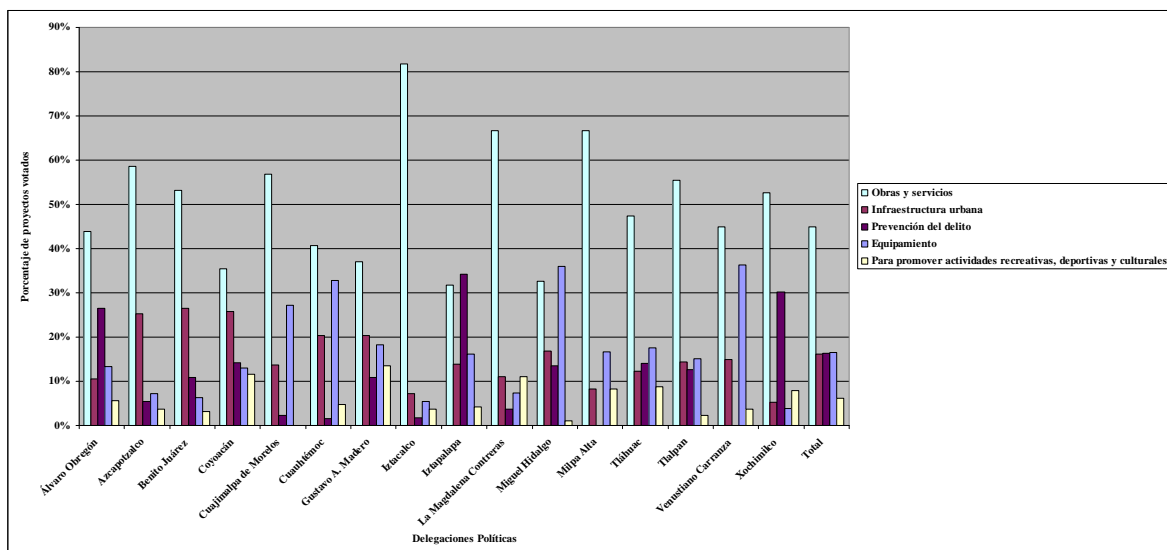
Delegación	Opiniones mediante voto	Opiniones mediante Internet	Total de opiniones	% de opiniones por Internet	Lista Nominal	% de opiniones con relación a la lista nominal
Álvaro Obregón	14,313	1,018	15,331	7%	562,120	3%
Miguel Hidalgo	4,073	316	4,389	7%	303,249	1%

La Magdalena Contreras	5,654	467	6,121	8%	182,183	3%
Azcapotzalco	6,958	666	7,624	9%	356,720	2%
Coyoacán	12,621	1,315	13,936	9%	537,277	3%
Tlalpan	9,192	1,115	10,307	11%	500,639	2%
Xochimilco	4,404	603	5,007	12%	313,740	2%
Iztapalapa	25,720	3,808	29,528	13%	1,375,259	2%
Cuajimalpa de Morelos	2,281	369	2,650	14%	143,975	2%
Tláhuac	6,377	1,140	7,517	15%	264,843	3%
Gustavo A. Madero	21,868	5,526	27,394	20%	989,866	3%
Cuauhtémoc	6,338	2,500	8,838	28%	450,802	2%
Benito Juárez	2,116	862	2,978	29%	338,071	1%
Iztacalco	6,594	2,810	9,404	30%	336,862	3%
Milpa Alta	2,073	1,272	3,345	38%	93,323	4%
Venustiano Carranza	15,859	12,817	28,676	45%	385,265	7%
Total general	146,441	36,604	183,045	20.0%	7,134,194	3%

Fuente: Elaborado con base en información de IEDF, *Resultados de la Consulta de Presupuesto Participativo 2014*.

En términos de los rubros generales en los cuales se distribuyeron las opiniones, en su mayoría los votos emitidos se dirigen a Obras y Servicios, como es la reposición de poda de árboles, banquetas, el adoquinamiento, alcantarillas y luminarias, lo que no necesariamente significa en todos los casos el tipo de carencias que tienen las colonias, sino el rubro que la delegación está dispuesta a apoyar.

Cuadro 11. Opiniones (votos) emitidos en la Consulta de Presupuesto Participativo para el ejercicio 2015.



Fuente: Elaborado con base en información de IEDF, *Resultados de la Consulta de Presupuesto Participativo 2014*.

No obstante, además, de las banquetas, guarniciones y luminarias, en esta consulta hace su aparición una nueva petición que no se había manifestado en consultas pasadas: el rubro de *camiones recolectores de basura*, el cual es “presentado por las colonias” en casi cuatrocientos casos. En el proceso de consulta son escogidos una cuarta parte de los mismos como primera opción, como puede observarse en el siguiente cuadro:

Cuadro 12. Propuesta de compra de Camiones de Basura presentados en la Consulta 2014 de Presupuesto Participativo para el ejercicio 2015 y número de camiones elegidos (primer lugar).

Delegación	Camiones de basura presentados a consulta	Camiones de Basura en primer lugar en la consulta	Camiones de Basura en segundo lugar en la consulta
Azcapotzalco	1		
Benito Juárez	1	1	
Coyoacán	3		2
Cuauhtémoc	8	3	1
Gustavo A. Madero	85	8	23
La Magdalena Contreras	2		1
Miguel Hidalgo	81	32	23
Tláhuac	28	6	10
Tlalpan	114	7	19
Venustiano Carranza	75	46	22
Total	398	103	101

Fuente: Elaborado con base en información de IEDF, *Resultados de la Consulta de Presupuesto Participativo 2014*.

El Cuadro 13 indica que en la delegación Venustiano Carranza los camiones recolectores fueron elegidos en 46 colonias. Le sigue Miguel Hidalgo con 32, donde el proyecto se presentó en 81 colonias. La coordinadora de los Comités de esta delegación señala en entrevista que en las reuniones de los CC se decidió impulsar el proyecto de los camiones. La Delegación en la que más colonias pudieron optar por el camión fue Tlalpan con 115; no obstante, ahí sólo 4 colonias lo votaron como primera opción. En Tláhuac, de 28 ganaron seis, mientras que la Cuauhtémoc fue la que en menos colonias se presentó esta opción con ocho, pero solamente en tres se aprobó. Como sostiene el representante del Comité de la Colonia Rincón del Bosque, en Polanco, Lomas de Barrilaco, Polanco: “alguien metió el proyecto del camión”.

La compra de dichos camiones quedó, en términos generales, en tercer lugar en la consulta realizada. Sin embargo, considerando que cada uno de ellos puede costar entre uno y dos millones de pesos, es probable que las delegaciones organicen “una vaquita”: es decir, reúnan el dinero de varios comités para adquirir cada uno de ellos. En todo caso, los proyectos que obtuvieron mayor cantidad de votos son aquellos relacionados con actividades que, como sostienen los vecinos, aquellos que las delegaciones debieran realizar con el Presupuesto Operativo Anual (POA) y no con el Presupuesto Participativo.

Cuadro 13. Proyectos ganadores en la consulta de Presupuesto Participativo 2014

Nombre del proyecto	Frecuencia*	Porcentaje	Porcentaje acumulado
BANQUETAS Y GUARNICIONES	208	11.6	11.6
ILUMINACIÓN (LUMINARIAS)	127	7.1	18.7
CAMIÓN DE BASURA	103	5.7	24.4
ASFALTADO (ENCARPETADO)	88	4.9	29.4
JUEGOS INFANTILES	87	4.9	34.2
PINTURA DE FACHADAS	68	3.8	38
GIMNASIO	63	3.5	41.5
SEGURIDAD (ALARMAS)	62	3.5	45
LUMINARIAS	36	2	47
RECUPERACIÓN ESPACIO PUBLICO	30	1.7	48.7

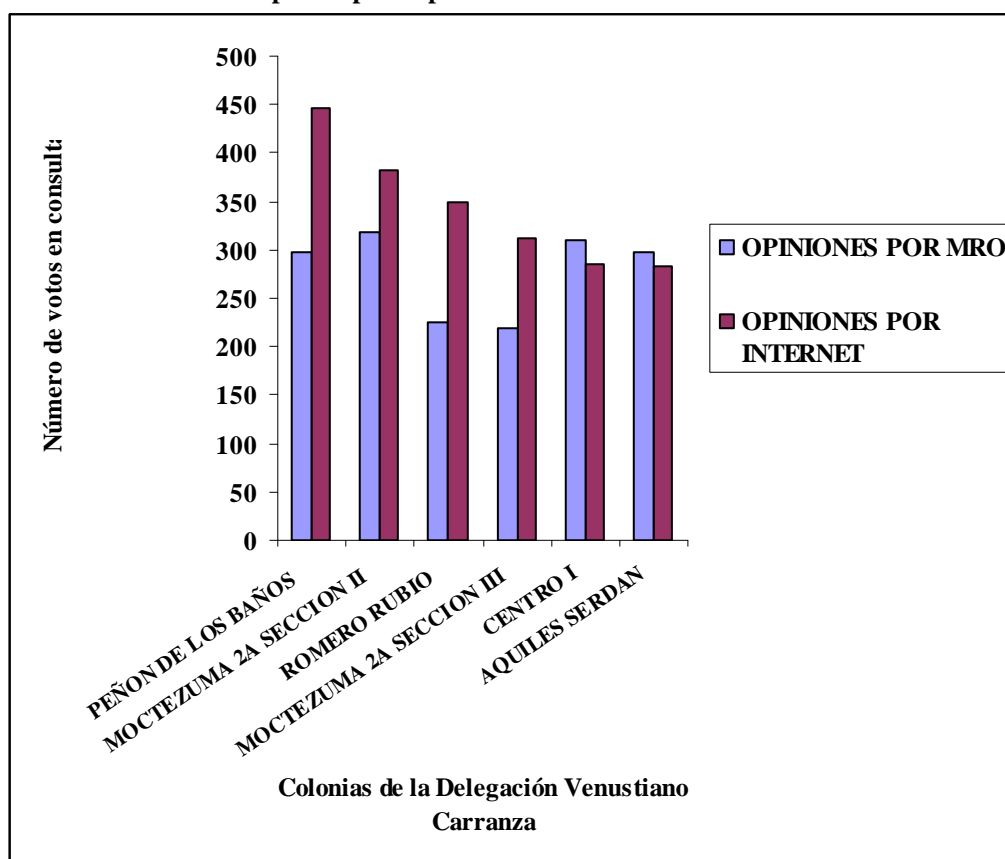
PODA Y DERRIBO DE ÁRBOLES	27	1.5	50.2
MALLA	20	1.1	51.3
PAVIMENTACIÓN	19	1.1	52.3
IMPERMEABILIZACIÓN	18	1	53.3
CÁMARAS DE SEGURIDAD	16	0.9	54.2
ÁREA VERDE (REHABILITACIÓN Y MANTENIMIENTO)	14	0.8	55
CAMIÓN DE DESAZOLVE	12	0.7	55.7
ADOQUINAMIENTO	11	0.6	56.3
CÁMARAS DE VIGILANCIA	10	0.6	56.9
GIMNASIO	10	0.6	57.4

* Se presentan en el Cuadro los proyectos que tienen una frecuencia mayor de diez, que implican el 57.4% de los proyectos ganadores.

Fuente: Elaborado con base en información de IEDF, *Resultados de la Consulta de Presupuesto Participativo 2014*.

Se ha mencionado que el comportamiento electoral en algunas de las delegaciones es inusual. De la información obtenida se desprende que en algunos casos se emplearon procedimientos poco éticos para aumentar el número de votos. Hubo quien obtuvo los números de las credenciales de los vecinos de algunas colonias y mediante éstas pudo determinar cuál de los proyectos sería elegido; en otros casos, se pidió a grupos de ciudadanos vinculados a redes clientelares que votaran conjuntamente, y se les llevó a la computadora de la MRO. El caso de la Delegación Venustiano Carranza destaca entre todos ellos por la cantidad de votos que fueron emitidos a través de Internet. En el siguiente cuadro se muestra el comportamiento electoral encontrado en colonias de dicha delegación como Peñón de los Baños, Moctezuma 2ª Sección, Centro I y Aquiles Serdán. Destaca el caso de Peñón de los Baños, donde el número de votos llegó casi a 450 votos (447 en total), como puede apreciarse en el siguiente cuadro.

Cuadro 14. Comportamiento electoral de seis colonias de la Delegación Venustiano Carranza en la consulta de Presupuesto participativo 2014



Fuente: Elaborado con base en información de IEDF, *Resultados de la Consulta de Presupuesto Participativo 2014*.

La demanda “ciudadana” de compra de camiones recolectores de basura se origina en diciembre de 2013, cuando el Gobierno Central anuncia en los medios de comunicación que se requiere renovar su flota, debido a que el 61% de ellos tiene más de 10 años de antigüedad. El Secretario de Finanzas indica que prevén gastar 550 millones de pesos en la adquisición de entre 650 y 700 unidades recolectoras. Ocho meses después, dicho requerimiento se convierte en uno de los rubros que los CC incluyen en la consulta de Presupuesto Participativo. En otros términos, mediante la presión de las delegaciones políticas, el gobierno redirecciona el Presupuesto Participativo para adquirir dichos camiones. Como hemos visto en 398 colonias de siete delegaciones políticas aparece como una de “demanda ciudadana”.

Con procedimientos como el anterior se expropia a los ciudadanos de la posibilidad de elegir de manera independiente y de entre sus necesidades más sentidas, cual de ellas puede cubrirse con el Presupuesto Participativo, y se influye a través de los líderes políticos y los intermediarios en su decisión.