

El papel de la sociedad civil en el presupuesto participativo en Nueva York y Ciudad de México

Benjamin Goldfrank¹
Ninfa Elizabeth Hernández Trejo²

Introducción

Desde los primeros días del presupuesto participativo (PP) en Porto Alegre hasta la difusión global más reciente del PP, las controversias sobre el papel que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) preexistentes deberían desempeñar en el proceso han sido constantes. Si bien los defensores del PP coinciden en que el objetivo final es profundizar o fortalecer la democracia, existe un desacuerdo significativo entre los profesionales, activistas y académicos sobre cómo e incluso si se deben incorporar las OSC. En un extremo, algunos gobiernos han implementado procesos de PP que se basan completamente en lo individual, ignorando por completo a las OSC y haciendo del PP una experiencia personal similar a la de un votante en una cabina (o, frecuentemente, un votante en su computadora portátil o teléfono celular). En el otro extremo, algunos procesos de PP solo han permitido la participación de las OSC legalmente registradas, eliminando cualquier papel para ciudadanos no afiliados. En la mayoría de los casos, prevalece una combinación de participación individual y de organizaciones de la sociedad civil, reconociendo que la innovación democrática requiere ir más allá de los actores políticos tradicionales. Además, la mayoría de los académicos coinciden en que para que el PP profundice la democracia al brindar nuevas vías para que los residentes contribuyan significativamente a la toma de decisiones públicas, tanto los funcionarios de la ciudad como las OSC deben promover activamente la participación ciudadana.

Sin embargo, quedan preguntas clave sobre qué procesos de PP permiten a las OSC simultáneamente: (1) funcionar como contrapesos a la voluntad política del gobierno implementador en lugar de como clientes o extensiones de éste y (2) representar y organizar los intereses amplios y diversos de residentes de la ciudad sin permitir que uno o unos pocos

¹ Doctor en Ciencias Políticas, Universidad de California, Berkeley. Profesor en la Escuela de Diplomacia y Relaciones Internacionales, Seton Hall University. Correo electrónico: benjamin.goldfrank@shu.edu

² Doctora en Ciencias Políticas y Sociales (op. Ciencia Política) por el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Profesora de Asignatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Correo electrónico: ninfahernandez@politicas.unam.mx

grupos de intereses dominen. Cuando el PP fracasa en uno o ambos aspectos, es poco probable que se cumplan las expectativas de profundización de la democracia. En cambio, la desilusión ciudadana con la democracia puede persistir o empeorar.

Este artículo examina el papel de las OSC en dos de los procesos de presupuesto participativo más grandes del mundo: la Ciudad de Nueva York y la Ciudad de México. En ambos casos, el PP comenzó lentamente, solo unos pocos distritos de la ciudad lo adoptaron, pero luego evolucionó hasta convertirse en procesos a nivel de toda la ciudad que involucraron a decenas de miles de participantes y centenares de millones de pesos. El papel de las OSC en el PP varía en las dos ciudades y también ha cambiado con el tiempo. En los procesos más recientes, las OSC en el PP de Nueva York han desempeñado papeles vitales como “socios comunitarios” en la implementación de programas votados por los residentes, mientras que las OSC de la Ciudad de México parecen menos prominentes en el PP, a las que se les permite presentar propuestas pero no sirven como actores privilegiados dentro del proceso.

El objetivo de este artículo es comprender cómo surgieron estas diferencias y qué efectos tienen sobre la calidad del PP en términos de ampliar la participación ciudadana, especialmente para los sectores más vulnerables. Examinamos las siguientes preguntas: ¿Cómo han participado las OSC en el PP? ¿Cómo ha afectado su participación a los niveles de participación en términos más amplios? ¿Funcionan las OSC como contrapesos o como clientes de quienes están en el poder? ¿Las OSC reflejan diversos intereses ciudadanos o refuerzan las desigualdades iniciales?

Aquí nos enfocamos principalmente en los años más recientes después de que los líderes políticos en las dos ciudades rediseñaron los procesos de PP con el propósito, entre otros, de aumentar el número de participantes en la fase del voto. En sus primeros años (2011-2018/9), las tasas de participación eran relativamente bajas, un promedio de uno por ciento de la población en los distritos de Nueva York y tres por ciento de los electores en la Ciudad de México (CDMX), excluyendo los años en que los votos en CDMX eran simultáneos con las elecciones de representantes vecinales. En este periodo, no había mecanismos de redistribución o de beneficiar a los sectores menos favorecidos y no había un énfasis marcado en trabajar con las OSC en las dos ciudades. Sin embargo, en 2018 empezaron esfuerzos para modificar el diseño del PP en cada lugar. En CDMX, el rediseño ayudó en incrementar la

tasa de participación ciudadana en los siguientes años, llegando a duplicar el promedio anterior, pero en Nueva York tal incremento no está tan claro.

En CDMX, las modificaciones incluyeron un aumento gradual en los recursos discutidos en el PP y una fórmula de proveer más recursos a las áreas con mayor pobreza, problemas de seguridad, y mayor población, además de un cambio en las elecciones de representantes vecinales pero pocos cambios en las relaciones con las OSC. En Nueva York, el rediseño fue distinto. Se mantuvieron los procesos distritales anteriores bajo los concejales que querían seguir con el PP y se crearon dos procesos nuevos, uno que toma lugar en cada uno de los cinco condados y otro que toma lugar en los 33 vecindarios considerados más vulnerables. De esa manera, hubo un esfuerzo en beneficiar a los sectores desfavorecidos. El otro cambio en Nueva York fue que, en vez de enfocarse en las obras de infraestructura construidas por el gobierno como en el proceso distrital, el enfoque es en programas públicos proporcionados directamente por las OSC. El énfasis está en construir relaciones cercanas con las OSC para que sean socios, tanto en los condados como en los vecindarios vulnerables.

Aunque nuestra intención principal es presentar las distintas maneras en que se ha organizado el PP en estas dos ciudades, un par de hipótesis emergen de la comparación: 1) que mayor cercanía con algunas OSC en vez de otras no necesariamente se traduce en procesos participativos mejores, y 2) que el mecanismo específico para beneficiar a los sectores vulnerables importa; procesos amplios e incluyentes con índices para ayudar la redistribución podrían alimentar la participación más que programas enfocados principalmente en los más necesitados.

La sociedad civil en la innovación democrática

En los mecanismos de innovación democrática ya no son sólo los partidos políticos o los gobiernos de los diferentes ámbitos políticos los que promueven la participación, sino que la sociedad civil y las organizaciones sociales empiezan a cubrir también esta tarea. En un ejemplo significativo de innovación democrática, como lo es el presupuesto participativo, se aboga por el pluralismo social con el objetivo de abarcar todos los intereses ciudadanos, contemplando tanto a los no organizados como a los que conforman organizaciones de la sociedad civil (Francés, García y Santacreu, 2007).

Para este tipo de instrumentos participativos, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) han llegado a generar contrapesos a la voluntad política del gobierno, al promover

más espacios de participación (Montecinos, 2014) y una mayor responsabilidad social para la resolución de problemas públicos (Cunill, 2004). Esto es así porque la sociedad civil tiene algunas funciones que, según especialistas en el tema, representan ventajas para los sistemas democráticos. A saber, es en este tipo de organizaciones que se pueden aprender las virtudes del compromiso mutuo, así como el autocontrol voluntario para generar una ciudadanía responsable (Kymlicka & Wayne, 1997).

Siendo que el fundamento básico de las OSC es la solidaridad social, que es posible por medio de la autoorganización de la sociedad para solventar las necesidades de la colectividad, estos actores son vistos como escuelas democráticas por generar civilidad y una participación voluntaria (Cunill, 2004). En este sentido, su eje normativo es la participación ciudadana y hay que agregar que las instancias establecidas como el presupuesto participativo “no serán auténticas mientras no haya actores sociales reales que las usen constructivamente” (Olvera, 2003: 23); aquí nos referimos a la sociedad civil.

Además, se ha argumentado que el fortalecimiento social depende también de las prácticas desarrolladas por las OSC, pero sus tareas no se limitan en su relación con el Estado, ni en lo referente a participación ciudadana (Cunill, 1991), sino que se circunscriben al tipo de asociación del que se trate. De hecho, existen distintas formas de asociacionismo debido a los diferentes espacios y formas de acción colectiva existentes, “que van desde el privatismo y el particularismo hasta la acción pública con fines culturales y/o políticos” (Olvera, 2003: 38) y, añadiríamos, también sociales.

En un esfuerzo por mostrar la complejidad de la sociedad civil y las diferentes bases que la sustentan, Olvera propone la siguiente tipología básica (de tipo ideal) sobre la sociedad civil (2003: 34-37):

- a) Asociaciones de carácter económico-gremial
- b) Asociaciones políticas formales
- c) Asociaciones de matriz religiosa
- d) Organizaciones civiles:
 - Asociaciones y movimientos sociales para la defensa de los derechos ciudadanos
 - Organizaciones de promoción, desarrollo y servicios a la comunidad (ONG)
 - Asociaciones de asistencia privada
- e) Asociaciones de tipo cultural

- f) Asociaciones privadas de tipo deportivo y recreacional
- g) Asociaciones de tipo urbano-gremial (asociaciones de vecinos)
- h) Movimientos y asociaciones de comunidades indígenas

Las que desarrollan su acompañamiento al presupuesto participativo de la Ciudad de México son tanto las asociaciones de tipo urbano-gremial como las sociales para la defensa de los derechos ciudadanos; en Nueva York, son predominantemente ONG para el desarrollo de la comunidad y asociaciones religiosas o culturales, muchas veces relacionadas con distintas identidades étnicas. Más adelante profundizaremos en esto. Pero, en general, para lograr cualquier tipo de asociacionismo, la sociedad civil no se enfrenta solamente a obstáculos político-institucionales, sino también económicos y culturales (Cunill, 1991). De manera que es posible ubicar algunas limitaciones para el entendimiento del fenómeno (extraídas de Olvera, 2003: 28-30): 1) no es un actor homogéneo; 2) no tiene un programa político ni un proyecto de transformación específico; 3) no puede concebirse sin el Estado, el mercado, el derecho y la libertad de asociación; y, 4) su composición cambia en cada país a partir de las condiciones históricas específicas de su formación y desarrollo. Esto último es particularmente importante en un trabajo de esta naturaleza, porque se comparará el involucramiento de las OSC en los presupuestos participativos de Nueva York y la Ciudad de México.

Asimismo, más que pensar en cualquier forma de asociacionismo, en esta investigación nos referimos a aquella en la que sí se busca una incidencia en el Estado por el tipo de tareas que llegan a ejecutar las OSC. A propósito, podría sugerirse que el grado de intervención de la sociedad civil en el presupuesto participativo tendría un impacto en los niveles generales de participación ciudadana pues, siguiendo a Putnam (2000), ahí donde hay capital social dicha participación sería favorable. El capital social son las “características de la organización social, como confianza, normas y redes que pueden mejorar la eficiencia social facilitando acciones coordinadas” (Putnam, 1993: 167).

Para Putnam, y otros (como Barber, 2002), el aliciente participativo radica en el capital social y la cultura política, de manera que ahí donde la cultura participativa es regularmente baja hay imposibilidad en el surgimiento de este primero. Vale la pena, pues, *voltear la mirada* hacia las OSC y su facilidad para accionar el capital social. Por ello se vuelve imperativo no solamente reconocer la existencia de este actor dentro de la democracia,

sino su impacto en mecanismos de innovación democrática, como el presupuesto participativo, y tener conocimiento de su incidencia en los niveles de participación, pero también de su relación con los residentes y las autoridades políticas de cada ciudad a partir del instrumento participativo.

De hecho, es importante recordar que, aunque las OSC que tienen buenas relaciones con los líderes políticos locales en el poder suelen ayudar la implementación de procesos participativos, en ciertos casos pueden intentar dominar estos procesos, alimentando la competencia entre grupos de vecinos en vez de colaboración y eventualmente poniendo en peligro la sustentabilidad de nuevos procesos o corriendo el riesgo de convertirlos en redes clientelares. Las OSC con fuertes lazos a partidos o facciones rivales no son aptos de reclutar participantes y hasta pueden ver nuevos procesos participativos como amenazas a su puesto como conductos de las demandas vecinales. Son las OSC con un espíritu fuerte de autonomía comunal y/o mayores lazos externos que son las más capaces de trabajar en conjunto con sus vecinos, evitar relaciones clientelares, y ayudar a que los mecanismos participativos prosperen (Goldfrank, 2011: 29).

Ya lo advertía Alicia Ziccardi (2004) cuando señalaba que había pocos esfuerzos en ámbitos locales en México por incorporar a las OSC en las políticas sociales y generar una verdadera gobernanza a través de estos canales participativos, mientras en muchas localidades estadounidenses hubo intentos considerados fallidos desde los años sesenta (Moynihan, 1969). En las investigaciones académicas sobre el PP en la Ciudad de México y en Nueva York, el tema del papel de la sociedad civil ha sido mencionado como un factor entre muchos otros, pero típicamente no ha sido enfatizado como objeto de estudio (véase Jabola-Carolus, 2017).

En dos libros recientes sobre el proceso en CDMX, por ejemplo, los enfoques son las bajas tasas de participación, los problemas de coordinación entre los entes del gobierno local, la falta de reducir las desigualdades, y unas propuestas para remediar estas debilidades (Méndez et al., 2023) y el diseño institucional del PP, los recursos y proyectos priorizados, el perfil demográfico de los participantes, y las explicaciones para las variaciones de la tasa de participación entre alcaldías (Hernández, 2022). Para Nueva York, los temas predominantes tienden a ser similares: debates sobre si el PP promueve la igualdad (Kuenneke & Scutelnicu, 2021; Shylbalkina & Bifulco, 2018) y altera el balance del gasto

en diferentes servicios públicos (Hagelskamp et al., 2020; Calabrese et al., 2020), el perfil étnico y social de los participantes (Su, 2017a), y el alcance del poder de los participantes vis-a-vis los oficiales municipales (Su, 2018).

En parte, la razón por la menor atención a las OSC en los PP de las dos ciudades es que su papel no se ha destacado. Mientras algunas OSC funcionan como facilitadores del PP (Su, 2017b: 72), como en otros lugares de los EEUU, en Nueva York el enfoque del PP ha sido en los individuos, y eso es a pesar de que fueron líderes de OSC que llevaron la idea del presupuesto participativo a los políticos y no al revés. Sin embargo, como se señaló anteriormente, con el rediseño en los años 2018-2020, los aspectos nuevos del PP en Nueva York dan a las OSC un papel principal. Veremos a continuación en los dos casos de estudio propuestos cómo ha sido la actuación de las OSC en los presupuestos participativos, comparando antes y después de los rediseños. Como los diseños y contextos del PP en las dos ciudades son distintos en muchos aspectos, enfatizamos la comparación en el tiempo dentro de cada ciudad en vez de entre ciudades.

La sociedad civil de la Ciudad de México

El desenvolvimiento de la sociedad civil en las ciudades mexicanas gira en torno al interés por la vida social y urbana. En la Ciudad de México su desarrollo tuvo como base el terremoto de 1985, con una participación ciudadana organizada para brindar apoyo y atención a las víctimas por el desastre natural y esto mismo se reforzó con el sismo de 2017. Sin embargo, temas como el fraude electoral, el Tratado de Libre Comercio, derechos humanos, crisis económica y medio ambiente serían algunos sobre los cuales también surgirían las OSC en la capital mexicana desde la década de los ochenta (Hernández, 2022).

Luego de la creación del entonces denominado Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) -ahora Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM)-, en el año 1999, parte de la sociedad civil tuvo la oportunidad de obtener un registro como organización ciudadana (OC) ante la autoridad electoral local, que tiene también la responsabilidad de fomentar la educación cívica entre las y los habitantes capitalinos.

Las OC son consideradas instrumentos de participación ciudadana, conformadas por personas morales, sin fines de lucro, cuyo ámbito de acción debe tener un vínculo con los intereses de las colonias que conforman la Ciudad de México y su objetivo social sea la

participación ciudadana o la democracia (Art. 109, LPCCM). Una de sus atribuciones, conferidas por la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de Mexico (LPCCM), es “Participar activamente en los mecanismos de democracia directa e instrumentos de participación ciudadana” (Art. 110, II, LPCCM), de manera que pueden incidir en algunas de las etapas del PP en la entidad: asamblea de diagnóstico y deliberación; registro de proyectos; consulta; asamblea de información y selección; y, asambleas de evaluación y rendición de cuentas.

Al mes de abril del año 2024 había un total de 163 OC registradas ante el IECM. Retomando la tipología de Olvera (2003), éstas son asociaciones de tipo urbano-gremial y de defensa de los derechos ciudadanos. La gran mayoría están enfocadas al desarrollo comunitario (como la Asociación de Residentes Secosur, A. C., de Álvaro Obregón, o Poder Autónomo de México, A. C., de Gustavo A. Madero), o de promoción de acciones cívicas (por ejemplo, Acción Social Xocotl, A. C., de Benito Juárez), o a la gestión de demandas (como Vecinos y amigos de Iztapalapa de Cuitláhuac, A. C., de Iztapalapa) (IECM, s.f.).

Hay que señalar que el número de OC ha variado, pero no ha tenido un incremento sostenido en la demarcación. De hecho, el desenvolvimiento y registro de estas organizaciones disminuyó respecto de lo que se tenía en 2018, cuando se contaba con 322 (Hernández, 2022), siendo la alcaldía Tlalpan la que concentraba el mayor número (56). Es decir, luego de 6 años son 159 OC menos las que pintan en el escenario de la capital mexicana.

Tabla 1. Comparativo del número de OC con registro ante el IECM por alcaldía (diciembre de 2022 y abril de 2024)

| Alcaldía | Número de OC <u>con</u> registro vigente a diciembre de 2022 | Número de OC <u>con</u> registro vigente a abril de 2024 |
|-----------------------|---|---|
| Álvaro Obregón | 28 | 14 |
| Azcapotzalco | 6 | 3 |
| Benito Juárez | 12 | 7 |
| Coyoacán | 44 | 22 |
| Cuajimalpa De Morelos | 11 | 7 |

| | | |
|---------------------|------------|------------|
| Cuauhtémoc | 37 | 18 |
| Gustavo A. Madero | 14 | 9 |
| Iztacalco | 15 | 6 |
| Iztapalapa | 39 | 20 |
| Magdalena Contreras | 4 | 0 |
| Miguel Hidalgo | 20 | 18 |
| Milpa Alta | 8 | 3 |
| Tlahuác | 6 | 2 |
| Tlalpan | 56 | 25 |
| Venustiano Carranza | 11 | 4 |
| Xochimilco | 11 | 5 |
| Total | 322 | 163 |

Fuente: Elaboración propia con datos de Hernández, 2022: 106 e Instituto Electoral de la Ciudad de México, en <www.iecm.mx>

Podríamos aventurar tres explicaciones a la reducción de OC registradas ante el IECM. La primera, que como la LPCCM establece en su artículo 112 que éstas tienen, entre otras, la obligación “de refrendar su registro de manera bianual” y si no lo hacen pierden su registro, es probable que algunas de ellas no lo consigan o no lo realicen por distintas razones, como falta de interés y/o de incentivos para ejecutar su participación; es decir, simplemente prefieren no refrendar su registro. La segunda, que dejen de existir porque no logren mantener las aportaciones y cuotas periódicas que son hechas por sus asociados y que son fundamentales para su funcionamiento. Y, la tercera, que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador quitó los recursos destinados a las OSC en general desde 2019, con el propósito de “terminar con la intermediación que ha originado discrecionalidad, opacidad y corrupción” (Ruiz-Healy, 2021), lo cual obviamente les afectó ya que muchas de ellas también subsisten de recursos públicos.

La sociedad civil en el presupuesto participativo de la Ciudad de México

La sociedad civil no ha sido un actor constantemente participativo en el PP de la Ciudad de México. El mecanismo fue incorporado en la Ciudad de México a través de la Ley de

Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF) en 2010, pero desde que surgió en la entidad ha tenido algunos cambios en sus reglas de operación. Inclusive, hay que mencionar que antes de que fuera incorporado en la totalidad del territorio capitalino, las delegaciones Tlalpan, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo lo echaron a andar en 2001, en los tres casos impulsado por sus respectivas jefaturas delegacionales, aunque no logró consolidarse (Marquina Sánchez, 2013). En cambio, sería con el ímpetu del partido de izquierda, Partido de la Revolución Democrática (PRD), durante la Jefatura de Gobierno de Marcelo Ebrard (2006-2012), que el PP se afianzaría como innovación democrática en la entidad.

Desde 2011 y hasta 2018 se realizarían consultas sobre PP cada año, de manera ininterrumpida, atendiendo lo establecido por la ley en la materia. Pero la LPCDF ya no es el marco jurídico que regula la participación ciudadana en la ciudad. Con la alternancia política de 2018, cuando el partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) asumió la Jefatura de Gobierno y el Congreso de la Ciudad quedó integrado por una mayoría morenista, fue derogada la LPCDF y se expidió la LPCCM, el 12 de agosto de 2019.

Junto con ese cambio, el PP tuvo un rediseño institucional, con lo cual el mecanismo sí se mantuvo pero se generaron algunos cambios en sus reglas de operación. De manera que las consultas sobre PP se retomarán en 2020 bajo nuevas etapas y actores. Entre otras modificaciones, sobresale que ya no se puede votar por proyectos de PP durante años en los que se celebren elecciones para renovar a representantes populares. La nueva ley incluyó otros cambios importantes como aumentar el porcentaje del presupuesto anual de cada una de las 16 alcaldías de 3% gradualmente a 4% y mudar la fórmula de repartir los fondos a las colonias y pueblos originarios dentro de las alcaldías. En vez de repartir el presupuesto del PP en partes iguales, 50% del presupuesto se divide utilizando un índice de pobreza multidimensional (Hernández, 2023: 161).

Ya se dijo que la participación de las OSC en el PP no ha sido constante. Fue hasta 2016, con modificaciones a la LPCDF que se regularía la participación de las OSC en el mecanismo. No obstante, desde 2015 comenzaría su intervención bajo la figura de OC en dos aspectos: en el registro de proyectos sometidos a consulta y en la observación de las distintas etapas del PP.

Respecto de su participación en el registro de proyectos, la LPCDF señalaba que era responsabilidad de las jefaturas delegacionales asesorar a las extintas figuras de

representación vecinal denominadas Comités Ciudadanos y los Consejos de los Pueblos, así como a las OC y a la ciudadanía en general que quisieran registrar proyectos de PP (Art. 203 Bis). Dicho registro se podía hacer de manera presencial o electrónica y la ciudadanía debía llenar un formato que tenía tres secciones: 1) datos de la persona, 2) datos del proyecto y, 3) datos requeridos en caso de que el proyecto fuera ejecutado. En esa primera parte había una sección que pedía especificar si quien estaba registrando era integrante de una OC del IECM o no (Hernández, 2023).

El formato señalado daba la posibilidad de saber cuántos proyectos de PP había registrado la sociedad civil, exclusivamente a través de las figuras de las OC. De manera que desde que pudieron participar en esta etapa, en 2015, y hasta 2018, que fue cuando se derogó la LPCDF, las OC registraron el 4.12% del 100% de proyectos, lo cual es una cifra baja en comparación con lo que registró la ciudadanía como individuos. Por si fuera poco, en ese periodo su participación fue a la baja. En 2015 inscribieron el mayor número, que fue de mil 153, o sea un 8.68% del total de proyectos, mientras en 2018 sólo registraron 267, que representó únicamente el 1.59% del total (Hernández, 2022).

En lo que se refiere a la participación de las OSC en la observación, la creación del Observatorio Ciudadano para Presupuesto Participativo abrió la posibilidad de convocatoria para que las OC, la sociedad civil en general y la ciudadanía interesada supervisaran y vigilaran la ejecución de los proyectos ganadores. Hay que aclarar que este Observatorio Ciudadano realizaba su tarea en colaboración con la Contraloría General de la Ciudad de México y con InfoDF (Indesol, 2017), cuyo objetivo es generar confianza en el mecanismo.

El Observatorio Ciudadano empezó a generar informes desde la experiencia del PP de 2015, acreditando a 247 personas observadoras (IEDF, 2016); en 2016 se registraron 419 (IECM, 2017); en la de 2017, 515 (IECM, 2018); y, para 2018, 466 (Durán, 2018). Es decir, la participación de la sociedad civil en observación había sido más sostenida, en comparación con el registro de proyectos (Hernández, 2022). Cabe aclarar que en este observatorio las acreditaciones señaladas eran por persona y no por OC u OSC.

Haciendo un balance de la inclusión de la sociedad civil en el PP de la Ciudad de México, destaca en primer lugar que a partir de que empezaron a intervenir las OC en el mecanismo hubo un incremento en los niveles de participación ciudadana, cuyo porcentaje

oscilaba en 2% de 2011 a 2014, pero que desde 2015 subió a poco más de 3%;³ aunque no deja de reconocerse que hay otros factores que pudieron haber influido en este incremento. En segundo lugar, que su incorporación le dio certeza al PP, desde la observación, promoviendo con ello también la transparencia.

Sin embargo, ya se mencionó que hubo un rediseño institucional del mecanismo luego de la desaparición de la LPCDF y la promulgación de la LPCCM, en 2019. De hecho, para la elaboración de esta segunda se integró la Comisión de Participación Ciudadana del Congreso de la Ciudad de México, que organizó foros de discusión, seminarios, congresos y otros eventos tomando en cuenta tanto a la ciudadanía en general, como a la sociedad civil y a la academia. El propósito fue proponer en conjunto las mejores alternativas para fortalecer el sistema democrático desde los diferentes mecanismos de participación ciudadana, entre ellos el PP.

Luego del rediseño, el funcionamiento del PP en la Ciudad de México inicia con el lanzamiento de la convocatoria por parte del IECM para dar paso al desahogo de las asambleas de diagnóstico y deliberación, que se organizan por colonia o unidad territorial para que las y los vecinos puedan definir qué problemáticas urge atender y qué tipo de proyectos se pueden proponer. Luego se hace el registro de proyectos, para lo cual cualquier habitante de la entidad o miembro de OC puede proponer, sea o no ciudadano/a (es decir, que tenga la mayoría de edad cumplida); después se tienen que integrar órganos dictaminadores que son los que validarán técnicamente los proyectos propuestos. Una vez definido esto se realiza la consulta para votar al proyecto ganador por colonia y enseguida se realizan las asambleas de información y selección, a través de las cuales se notificará qué proyecto ganó y se elegirán a los miembros que integrarán los comités de ejecución y vigilancia, conformados por personas ciudadanas designadas entre sus vecinas y vecinos y que, como su nombre lo dice, se encargan de recibir los recursos ejecutar los proyectos ganadores y vigilar la correcta aplicación de dichos recursos, respectivamente. Finalmente, se llevan a cabo las asambleas de evaluación y rendición de cuentas para ir informando del avance de los proyectos en cada colonia (Art. 120, LPCCM).

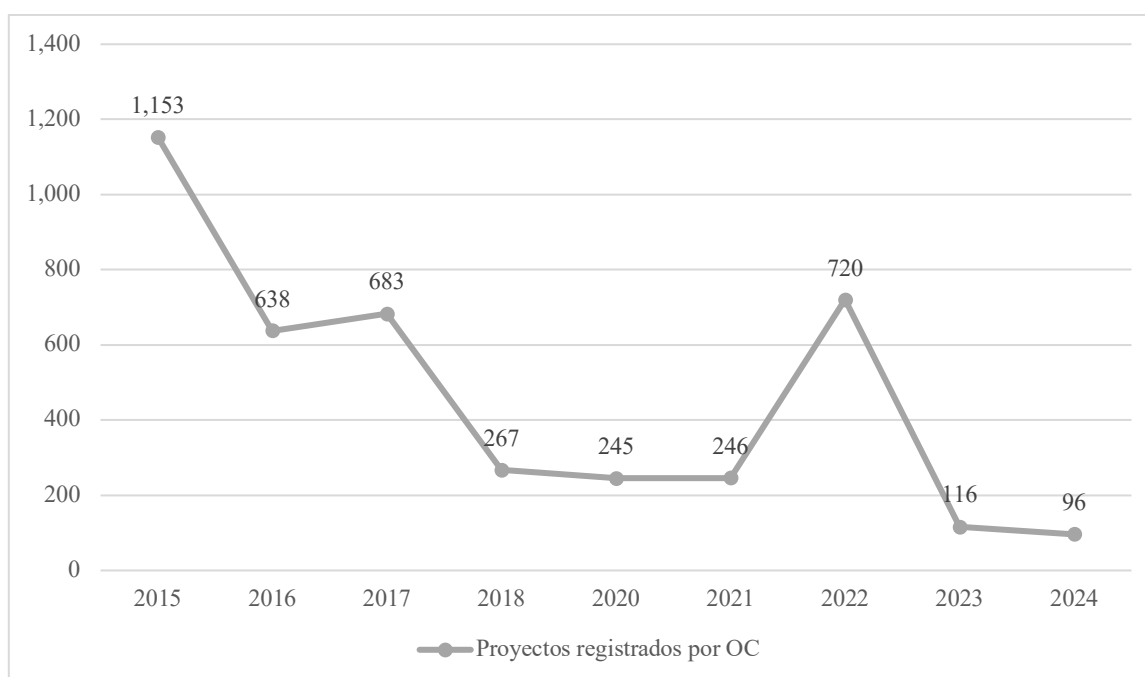
³ Con excepción de las consultas del PP celebradas en 2013 y 2016, años en los que hubo concurrencia en la elección de las figuras de representación vecinal (comité ciudadanos y consejos de los pueblos), razón por la cual la participación superó el 10%. Esto se atribuye a prácticas clientelares relacionadas con dichas figuras. Si se quiere conocer más de este tema, consultar a Hernández, 2022.

¿Qué cambió en la LPCCM respecto del papel de la sociedad civil en el PP? En primer lugar, hay un reconocimiento de las OC y su participación en los distintos mecanismos de participación ciudadana existentes en la entidad, sin embargo, no se hace una mención específica de éstas y su papel en el PP; es decir, no se menciona su intervención en el registro de proyectos, ni en la observación, aunque siguen teniendo estas tareas. De hecho, el formato actual para registrar, además de solicitar especificar si se es integrante de una OC, pide que se señale el nombre de ésta y su razón social, lo cual es benéfico en términos de acceso a la información.

Con el rediseño institucional del mecanismo, las OC han registrado en promedio el 2.4% del 100% de proyectos dictaminados como viables, en las consultas de 2020 a 2024. De manera específica, en el año 2020 registraron 245 proyectos de un total de 13 mil 129 dictaminados como válidos (el 1.86%); en el 2021, 246 proyectos de 10 mil 784 viables (el 2.28%); en 2022, 720 de 12 mil 327 proyectos viables (el 5.84%); en 2023, 116 de un total de 11 mil 892 dictaminados viables (el 0.98%); y, para 2024, únicamente 96 de 10 mil 497 (el 0.91%). Ésta última fue la cifra más baja de registro de proyectos que han propuesto las OC para el presupuesto participativo (IECM, 2022; IECM, 2023a; IECM, 2023b; IECM, 2020-2024).

Esto quiere decir que luego del rediseño institucional, la participación de las OC, particularmente en el registro de proyectos, ha sido en promedio más baja aún que con el modelo original del mecanismo. Bien podría deberse a que en la LPCCM no se señala fehacientemente el papel que tienen dichas organizaciones en el PP, o que esa proclividad a la baja, que de por sí ya se apreciaba desde antes del rediseño, continuó hasta fechas recientes. Por lo que se aprecia en la Gráfica 1, la tendencia es que esta cifra siga disminuyendo; con excepción del año 2022, que subió casi al triple el número de proyectos registrados y que coincide con el dato de la Tabla 1, en donde vemos que había más OC registradas (322) en comparación con las de 2024 (163), año en el que además se da la cifra más baja de proyectos registrados.

Gráfica 1. Cantidad de proyectos de PP registrados por las OC de 2015 a 2024



Fuente: Elaboración propia con información de Hernández, 2022; IECM, 2022; IECM, 2023a; IECM, 2023b; IECM, 2020-2024.

En lo que respecta al Observatorio Ciudadano para Presupuesto Participativo, luego del rediseño institucional del mecanismo, dejó de funcionar. En cambio, la LPCCM creó la figura de los observatorios ciudadanos como un mecanismo más de participación ciudadana “que contribuyen al fortalecimiento de las políticas y las acciones de los órganos de gobierno en busca del beneficio social” (Art. 160, LPCCM); además de que su integración es de manera autónoma e independiente, de modo que ya no guardan una relación con la sociedad civil.

A pesar de que el involucramiento de la sociedad civil en el PP va en retroceso luego del rediseño del mecanismo, los niveles de participación ciudadana en la etapa de la votación han incrementado. Desde el primer PP de la ciudad en marzo de 2011, cuando votaron 142.482 personas (o 2.1% del electorado), hasta 2018, cuando votaron 248.188 personas (3.3% del electorado), la tasa de participación fue considerada baja. En las votaciones después del rediseño, en 2020, 2022, y 2023, hubo un aumento substancial. Hubo 390.267 votantes en 2020 y 388.848 votantes en 2022, o 5.6% del electorado en ambos casos (Hernández, 2023: 158). Este incremento se concretó en 2023, cuando hubo 427.331 votantes (Ayala, 2023). A pesar del aumento continuo de la participación, la jefa del gobierno en aquel entonces, Claudia Sheinbaum, insistía en futuras mejoras, explicando que hubo “poca

difusión por parte del IECM” y proponiendo “posibles modificaciones por parte del Congreso local” (Ayala, 2023).

En general, en la Ciudad de México el rediseño del PP no promovió una mayor participación de la sociedad civil y su falta de actuación dentro del mecanismo (que ha ido a la baja) tampoco se ha visto reflejada en los niveles de participación ciudadana. A pesar de que la ley de participación vigente hace un llamado a las OSC a sumarse a los distintos mecanismos participativos que contempla, parece que *han flaqueado* los ánimos de parte de este sector por involucrarse y servir como *correas de transmisión* de los intereses sociales hacia la toma de decisiones. Esto último se ve reflejado en la disminución de proyectos registrados por parte de las OC, e incluso en el número de OC registradas ante el IECM.

Lo que es un hecho es que sí hay una relación entre una mayor participación de la sociedad civil con los niveles más altos de la participación ciudadana en el PP, aunque no es recíproco de cuando disminuye la actuación de las OSC en el mecanismo con los niveles participativos. Es decir, por un lado, con el diseño original del mecanismo, las OC sí contribuyeron a promover más espacios de participación, desde una mayor responsabilidad social para la resolución de problemas públicos (Cunill, 2004) a través del registro de proyectos de PP desde 2015 a 2018. Por eso, el porcentaje de participación ciudadana subió del 2% al 3% en promedio.

No obstante, luego del rediseño del mecanismo y que se vio un incremento en la participación ciudadana a más del 5% promedio, sin una sociedad civil más activa dentro de éste, bien puede ser un reflejo de la generación de una ciudadanía (de individuos no necesariamente organizados) más responsable con los instrumentos participativos, quizá gracias también a los aprendizajes del compromiso mutuo que pudieron haber dejado las OC (Kymlicka & Wayne, 1997). Además de que este incremento participativo también se explica por el aumento de los recursos asignados y a la forma en la que se distribuyen, o de más espacios deliberativos a través de las distintas asambleas que se realizan, o del mayor involucramiento ciudadano en el PP a través de las figuras de los comités de ejecución y vigilancia (véase Hernández, 2023).

La sociedad civil en los primeros años del presupuesto participativo de Nueva York

La historia de la llegada del presupuesto participativo a Nueva York es interesante y complicada. Por un lado, hay un pasado lleno de participación pública en la planificación urbana en Nueva York y miles de organizaciones comunitarias, cívicas, étnicas, y profesionales⁴ que han tomado parte, especialmente a través de los sistemas de Juntas Comunitarias (Community Boards) y de audiencias públicas llevadas al cabo por la Comisión de Planificación de la Ciudad, un pasado que podría apuntar a un escepticismo sobre la necesidad de otra forma de participación cívica o, a cambio, a la idea de que la sociedad civil local sería suficientemente fuerte para ayudar a implementar un nuevo mecanismo participativo más directo y con más poder decisorio que estos mecanismos de consulta preexistentes. Por otro lado, entrando en el siglo XXI, Nueva York seguía siendo una ciudad con poca transparencia en algunos aspectos del presupuesto local y con muchas desigualdades, tanto entre residentes como entre sus organizaciones, las cuales raramente tenían membresías numerosas y activas. Según una de las primeras y más perspicaces analistas del proceso en Nueva York, el PP enfrenta dificultades en atraer participantes activos, particularmente de “comunidades históricamente marginalizadas” precisamente por causa del contexto de “gran diversidad racial y económica, tasas bajas de confianza en el gobierno, y tasas bajas de membresía en organizaciones formales de la sociedad civil” (Su, 2017b: 72).

La falta de confianza en el gobierno local se profundizó en 2008 por un escándalo presupuestal vinculado al sistema de reparto de fondos discrecionales de los concejales locales y terminó facilitando la apariencia del PP en la agenda (Shybalkina 2022, 850). Cada año, el líder del consejo legislativo de la ciudad asignaba fondos a los 51 concejales, para apoyar organizaciones en su distrito, o fuera de su distrito si se quiere. Una vez que este sistema discrecional fue criticado, en 2008 se descubrió que alguna parte de los fondos – 4.7 millones de dólares (50 millones de pesos en aquel tiempo) – fue a organizaciones ficticias, y fiscales comenzaron investigaciones locales y federales (Gross, 2008). El siguiente año, una coalición de grupos cívicos y asociaciones comunitarias – Right to the City Alliance (Alianza para el Derecho a la Ciudad) – emitió una lista de demandas de políticas públicas que abocó por el uso de un proceso participativo en la distribución de los fondos

⁴ Considerando todos los posibles tipos de organización sin fines de lucro, la Ciudad de Nueva York tiene 48,833 organizaciones tales en 2024 (NYCON, 2024: 5).

discrecionales de los concejales. Cuando esta coalición disolvió el siguiente año, un trio de organizaciones civiles que se vincularon allí siguió alzando la bandera del presupuesto participativo: Community Voices Heard (CVH, Voces Comunitarias Escuchadas), el Participatory Budgeting Project (PBP, Proyecto de Presupuesto Participativo), y el Community Development Project (CDP, Proyecto de Desarrollo Comunitario) del Urban Justice Center (Jasper et al., 2024).

Fue este trio que convenció a cuatro concejales locales (tres Demócratas y un Republicano) a empezar a utilizar el PP para una parte de sus fondos discrecionales en sus distritos por la primera vez en 2011 y que ayudó a desarrollar el PP en sus años iniciales. Esa ayuda incluyó su presencia en el Comité Directivo del presupuesto participativo y contratos municipales para promover el proceso en las comunidades (CVH), organizar reuniones y entrenar participantes (PBP), y evaluar la participación y los resultados (CDP). Desde 2011 hasta 2019, el último año de PP en Nueva York antes de que la pandemia causara una pausa, el proceso se expandió de cuatro a 32 de los 51 distritos concejales y funcionaba, con algunas variaciones, de la siguiente manera.

En octubre y noviembre, el ciclo comienza con reuniones comunitarias en las cuales los participantes proponen ideas para obras públicas de mediana envergadura (inicialmente más de 35 mil dólares, ahora más de 50 mil, pero bien menos de un millón de dólares, que típicamente era el monto dedicado al PP por distrito). En la fase siguiente que llega hasta febrero, delegados de las comunidades se reúnen para seleccionar y desarrollar algunas de estas ideas, con la ayuda de oficiales gubernamentales para asegurar que tengan viabilidad técnica y financiera, para incluirlas en la papeleta presentado para el voto popular. La fase de votación toma lugar en marzo o abril durante más de una semana e incluye urnas en escuelas, bibliotecas, y otros lugares públicos, además de una plataforma digital. Cualquier residente de la ciudad con la edad de 11 años o más puede votar, sin tener que ser ciudadano estadounidense (al inicio, la edad mínima fue 16 años). Aquellos proyectos con más votos ganan, hasta que se haya gastado el monto de los recursos previamente asignado, típicamente alrededor de un millón de dólares. En la fase final, las agencias del gobierno municipal implementan las obras.

Como los concejales tienen el control de los procesos distritales, hay variaciones entre distritos en términos de los esfuerzos de reclutar participantes diversos, organizar reuniones

descentralizadas, darles poder decisorio a los delegados a la hora de seleccionar propuestas, y evaluar la implementación de proyectos al final (Shybalkina 2022, 843). Es importante destacar que, a pesar de las variaciones, la membresía en una OSC no es requerida ni enfatizada en ninguna fase del proceso. Cualquier residente puede participar en las sesiones de lluvias de ideas, ofrecerse como voluntario para ser delegado y votar, y es el gobierno el que implementa las obras, no las OSC. Además, el PP no está vinculado con las 59 Juntas Comunitarias, las cuales también tienen un papel en el presupuesto anual y ya tienen relaciones establecidas con las OSC locales.

La falta de un papel oficial en el PP no quiere decir que las OSC han sido ausentes. Su rol varía según distrito, pero donde hay unas redes más densas de OSC y hay interés en el PP, ciertas organizaciones sí han ayudado a reclutar participantes, ofrecer espacios para reuniones, y proveer voluntarios para trabajar en las urnas. Dado el tipo de proyecto que se puede priorizar – obras de infraestructura menor, mejoramiento de equipamientos, plazas, escuelas, o parques infantiles – son las asociaciones del bloque, centros de servicio comunitarios, y asociaciones de madres y padres las que más participan, mientras otros tipos de OSC son menos atraídos por el PP (Shybalkina 2022, 850-852). Para dar una idea de la importancia de las asociaciones de madres y padres (y del voto de los jóvenes), más de un tercio (35%) de los proyectos propuestos en las papeletas y casi la mitad (47%) del dinero asignado por el PP entre 2012 y 2017 fue a proyectos para mejorar escuelas (Kuennek & Scutelnicu, 2021: 378).

El PP logró ser suficientemente popular para persuadir a más concejales de adoptarlo y a más residentes a votar. En 2011, eran cuatro distritos y seis mil votantes decidiendo sobre 5.6 millones de dólares, representando 0.008% del presupuesto total y 0.06% del presupuesto de inversiones (CDP, 2012: 5, 8). Dado que hay aproximadamente 164,000 residentes por distrito, esto significaba un promedio de 1496 votantes por distrito, o menos de 1% de la población en cada distrito (Johnson et al., 2023: 6). En 2019, eran 32 distritos y un poco más de 118,000 votantes decidiendo sobre US\$39 millones, representando .044% del presupuesto municipal de US\$89 mil millones y .35% del presupuesto para inversiones; eso significaba aproximadamente 3,701 votantes por distrito, o 2.3% de la población distrital promedio (Peabody, 2024: 229).

A pesar de la expansión del PP a la mayoría de los distritos concejales durante este periodo y un leve incremento en las tasas de participación, hubo un sentimiento de frustración entre algunos participantes más activos y las OSC pioneras que ayudaron al inicio. En general, esto se debía a que los fondos dedicados al PP representaron un porcentaje mínimo del presupuesto, sirvieron solo para mejoramientos menores y no llevaron a una redistribución para favorecer los más vulnerables, ya que había resistencia burocrática al ejercicio de poder de los participantes (Su 2017b; Jabola-Carolus 2017). Por ejemplo, los delegados se quejaban de que los oficiales municipales rechazaban sus propuestas basados en razones técnicas en vez de trabajar con ellos de forma colaborativa para hacerlas viables, o intentaron convencerlos de adoptar proyectos preaprobados o propuestos por las mismas agencias municipales (Su, 2018: 82, 87; Shybalkina, 2022: 851). Además, la cantidad de ideas consideradas importantes que nunca llegan a ser votadas o ni siquiera propuestas en la papeleta también desalienta los deseos de continuar participando voluntariamente (Su, 2018: 90).

Algunas OSC y miembros del Comité Directivo proponían reformas, pero nunca desarrollaron tácticas de presión más agresivas como la protesta, tal vez porque las organizaciones comunitarias mayores veían que el alcance del PP era reducido y nunca lo priorizó (Jabola-Carolus, 2017). Sin embargo, durante el segundo mandato del alcalde Bill de Blasio (2014-2017; 2018-2021), que se identificaba como Demócrata progresista y tenía pretensiones de ser precandidato presidencial, el PBP, con sus aliados CVH y CDP, además de la OSC nacional Common Cause (Causa Común) y el concejal progresista Brad Lander (otro político con aspiraciones mayores), convenció a Blasio de apoyar la expansión del presupuesto participativo a toda la ciudad. Esta propuesta primero tenía que ser aprobada por los votantes a través de un referéndum, lo que ocurrió en las elecciones de 2018.⁵ El desarrollo de la propuesta fue puesto en manos de una nueva comisión, la Civic Engagement Commission (CEC, Comisión de Compromiso Cívico), que propuso un proceso mucho mayor con un presupuesto de por lo menos 500 millones de dólares – haciéndolo el mayor PP del mundo – pero su trabajo no procedió por causa de la pandemia del Covid (Peabody, 2024: 228). Lo que sí resultó, eventualmente y bajo nuevo liderazgo, fue un par de procesos

⁵ Uno de los autores tomó parte en la campaña a favor de la propuesta (Goldfrank y Landes, 2018) y en algunas reuniones para desarrollarla después de que fue aprobada.

paralelos al mecanismo por distrito con un fuerte énfasis en las OSC, como veremos en el próximo apartado.

El nuevo papel de las OSC en el nuevo presupuesto participativo de Nueva York

Con la pausa causada por Covid y después la elección de un nuevo alcalde en 2021, Eric Adams, quien no está alineado con los concejales progresistas, la trayectoria esperada de expansión significativa del presupuesto participativo no se dio. No hubo ningún proceso de PP en el año 2020. En 2021, cuatro concejales implementaron una versión completamente digital mientras que la CEC lanzó un proyecto piloto en los 33 vecindarios identificados por el Taskforce on Racial Inclusion and Equity (TRIE, Grupo de Trabajo sobre Inclusión Racial y Equidad) como los lugares que sufrieron el mayor impacto de Covid. Desde entonces, la versión original del PP ha vuelto a funcionar en 29 y después en 24 distritos en los dos últimos ciclos (2022-2023 y 2023-2024) y la versión TRIE ha continuado al lado de un proceso también diseñado por la CEC pero para toda la ciudad y dividido en los cinco condados. Estos procesos nuevos se bautizaron como “The People’s Money” (El Dinero de la Gente). Mientras la versión original del PP sigue igual que en el pasado, con los mismos procedimientos y el mismo millón de dólares por distrito, los procesos nuevos de la CEC difieren en varias maneras, principalmente con respecto al papel de las OSC, pero con un presupuesto de cinco millones de dólares para toda la ciudad, cien veces menos que imaginado antes de la pandemia.

Las diferencias básicas empiezan con que es la CEC, bajo el control del alcalde, que organiza el proceso en vez de los concejales y sus funcionarios. Los procesos del PP de la CEC operan con los recursos del presupuesto de gastos del alcalde en vez de los fondos discrecionales de los concejales, y los proyectos tienen que ser para programas o servicios que se pueden implementar dentro de un año y no para obras de infraestructura que durarán al menos cinco años. Crucialmente, las asambleas y reuniones del proceso son organizados por las OSC y los proyectos son implementados por las OSC y no por el gobierno municipal. El énfasis del PP de la CEC está en trabajar en colaboración con las OSC. Esto resulta claro cuando se examina el proceso por fases.

En la fase inicial, la CEC busca organizaciones comunitarias y cívicas para organizar y promover la próxima fase de reuniones para proponer y coleccionar ideas. La CEC lleva a

cabo un proceso de Solicitud de Información en esta primera fase de buscar socios (NYC, 2022). Ofrece entre \$200 hasta \$20.000 a cada organización dependiendo del tipo. Para organizaciones en los vecindarios TRIE, ofrece \$7.000 para trabajar con por lo menos 150 personas del vecindario; para organizaciones mayores en los cinco condados, ofrece \$20.000 para organizar por lo menos una asamblea de un mínimo de 400-800 personas en ciertos grupos demográficos – jóvenes, tercera edad, personas con discapacidad, LGBTTTIQA, y personas con baja habilidad con inglés, entre otros; y para otras organizaciones desde asociaciones del bloque, asociaciones de madres y padres, y sindicatos, hasta bibliotecas y casas de culto, ofrece entre \$200 y \$1.000 para organizar conversaciones comunitarias. En el -primer ciclo de 2022-2023, inicialmente 220 organizaciones solicitaron ser socios en el proceso y la CEC escogió 82; en el ciclo 2023-2024, la CEC proporcionó 1.7 millones de dólares a 105 organizaciones para ayudar con el proceso (NYC, 2023; Office, 2023).

En la segunda fase, después de recibir entrenamiento de la CEC, las organizaciones escogidas coordinan asambleas o reuniones donde los residentes de la edad de once años o más pueden proponer ideas para programas o servicios. Por ejemplo, pueden proponer eventos, ferias, talleres, clases, servicios sociales como distribución de comidas o servicios psicológicos, o campañas de sensibilización, o hasta investigaciones. Los proyectos no pueden ser para obras, equipamientos, o salarios. Entre septiembre noviembre de 2022, las organizaciones escogidas hicieron 523 sesiones de coleccionar ideas y hubo cinco asambleas mayores, una en cada condado. Además, cualquier residente podía proponer proyectos en una plataforma digital (participate.nyc.gov). Agregando todos los mecanismos, llegaron 2.023 ideas para los condados y 2.116 ideas para los 33 vecindarios TRIE (NYC, 2023: 14). El próximo año, tal vez como resultado de un esfuerzo de enfatizar consensos sobre ideas colectivas, el número total de ideas bajó de 4.139 a 1.947 (NYC, 2023: 54; CEC, 2023a).

La tercera fase, para evaluación de las ideas y creación de las papeletas, tiene lugar entre diciembre y febrero y opera de formas distintas en los condados y vecindarios TRIE. Primero, la CEC evalúa las ideas y descarta aquellas que no cumplen con los requisitos y hace un trabajo de juntar ideas parecidas para reducir el número de posibles proyectos. Después, en los condados hay un proceso de sorteo aleatorio, pero demográficamente representativo, de los residentes que habían propuesto una idea para crear un comité de 15 a 20 personas. En los 33 vecindarios TRIE, las organizaciones escogidas ayudan a convocar

una coalición de 7 a 10 vecinos representantes de instituciones locales claves. Los comités y coaliciones seleccionan los proyectos para incluir en la papeleta a partir de criterios de avance en la equidad (direccionando recursos o servicios hasta comunidades vulnerables); promover impactos de mayor escala y profundidad (ayudando a más de un grupo comunitario tal que la calidad de vida o bienestar mejoraría de manera significativa); y abordar una necesidad sentida, concreta, y específica (CEC 2022). Al final, terminan seleccionando entre cuatro y diez proyectos para las papeletas en los condados y entre tres y cinco proyectos para las papeletas en los vecindarios TRIE.

La votación es la cuarta fase y toma lugar entre mayo y junio de manera similar a la versión original del PP a través de los distritos, pero con más involucramiento de las organizaciones escogidas. Hay una plataforma digital y hay urnas en varias localidades como bibliotecas y escuelas, además de eventos culturales ocasionales o campañas de donación de sangre, pero también las organizaciones que forman parte de los comités y coaliciones hacen campañas para llevar las papeletas a donde están los votantes potenciales y hacen promoción de la plataforma digital a través de las redes sociales. Las papeletas varían. En cada uno de los vecindarios TRIE escogen un proyecto de un valor de \$50.000. Para los condados, el número de proyectos depende del tamaño de la población viviendo debajo del umbral de pobreza (NYC, 2023: 14). En el Bronx, son tres proyectos de \$265.000; en Brooklyn, cuatro proyectos de \$250.000; en Queens, tres proyectos de \$280.000; en Manhattan, dos proyectos de \$262.500; y en Staten Island, un proyecto de \$177.000 (Office 2023). Cualquier residente de la edad mínima de once años puede votar, y las papeletas están traducidas en 22 lenguajes, igual que en la versión original. Si vives en un vecindario TRIE, tienes la oportunidad de votar dos veces, una vez por un proyecto local y otra vez por proyectos del condado. Al final del ciclo 2022-2023, las más de 4 mil ideas se redujeron a 46 proyectos. Para ese ciclo, los proyectos más populares tienen enfoques de salud mental (13), capacitación laboral (9), y educación (7).

Diferente de la versión original del PP en Nueva York, la fase final del nuevo proceso de implementación de proyectos se hace a través de un proceso de licitación con las organizaciones interesadas en llevar a cabo las ideas ganadoras. Para los condados, esas organizaciones vienen de las mismas que habían hecho la Solicitud de Información originalmente. Para los vecindarios, las coaliciones vecinales sugieren organizaciones

relevantes. En los dos casos, las OSC tienen que presentar una Declaración de Trabajo con detalles sobre cómo planean llevar a cabo el proyecto.

¿Cómo quedó la participación ciudadana en el nuevo presupuesto participativo de Nueva York? En el ciclo 2022-2023, hubo 97.873 votos en los vecindarios TRIE, 13.584 por modo digital y 84.289 con papeletas; y hubo 110.371 votos para los condados, 25.339 por modo digital y 85.032 con papeletas (CEC, 2023b). No está claro si todos los votantes en los vecindarios TRIE también participaron en la votación para los condados, pero es probable que la vasta mayoría sí lo hizo, lo cual sugiere que solamente alrededor de 12.500 personas que no residen en los vecindarios TRIE participaron y que el número total de votantes no va más allá de los 110 mil. Para un proceso abierto a toda la ciudad, ese número es decepcionantemente baja, especialmente considerando el dinero y esfuerzo invertido en promoverlo. Según la CEC (2023b), se trabajó “con centenares de socios y voluntarios en los cinco condados en una campaña para conseguir el voto en toda la ciudad para garantizar que todos los neoyorquinos elegibles tuvieran la oportunidad de participar. Los socios organizaron urnas, campañas de votación, eventos comunitarios y sondeos vecinales para apoyar este esfuerzo histórico de participación cívica.” La fase de votación del ciclo 2023-2024 terminó en junio, pero los resultados no se han hecho públicos hasta el momento de escribir este trabajo.

Mientras la nueva versión del PP no está superando los 118 mil participantes de la versión original del PP en su punto alto de 2019 (aproximadamente 1.5% de la población total de la ciudad), esa versión original ha ido disminuyendo. En el ciclo 2022-2023, hubo 58.829 participantes votando en 29 distritos para decidir sobre alrededor de 30 millones de dólares (Decision 21, S.F.), o aproximadamente 2.029 participantes por distrito y 1.2% de la población distrital en promedio. Esto representa una disminución en la tasa de participación comparado con el ciclo 2018-2019. El último ciclo 2023-2024 tuvo su fase de votación en los finales de marzo y comienzos de abril de 2024 en solamente 24 distritos, y los resultados totales todavía no se han hecho públicos.

Agregar a todos los votantes del PP no es fácil porque no se sabe cuántos de los participantes del proceso distrital en marzo y abril también votaron en los procesos de condado y de vecindario TRIE en mayo y junio. Suponiendo que ninguno de los participantes votó seguidamente, hubo por lo menos 169.200 votantes (aproximadamente 2% de la

población neoyorquina) y, suponiendo que ninguno de los participantes en el proceso vecinal votó en los condados, un máximo de 267.073 votantes (aproximadamente 3% de la población). Ninguna de estas cifras representa un avance notable sobre la versión del PP antes del rediseño.

Conclusiones

El análisis paralelo de estos dos casos de rediseño institucional nos sugiere varias lecciones y hipótesis. Primero, en general, los casos de México y Nueva York siguen el padrón norteamericano del enfoque individual del presupuesto participativo en vez del enfoque en las OSC. En el presupuesto participativo de la Ciudad de México, las organizaciones de la sociedad civil no fueron en un principio un actor legalmente considerado para participar en el PP y luego su rol no se ha destacado, sino que al contrario parece que se ha visto disminuido dentro del mecanismo. En Nueva York, es solamente en los últimos tres años que un nuevo proceso de PP separado del original que sí enfatiza el establecimiento de trabajo colaborativo con diversos tipos de organización local. Segundo, en los dos casos las OSC que se apuntan para colaborar con el gobierno en la operación del PP tienen que pasar por unas trabas burocráticas que parecen desalentarlas, especialmente en México, aunque las trabas son más significativas en Nueva York y puede ser que el afán de colaborar empiece a disminuir para las OSC allí también en el futuro cercano. Al fin y al cabo, la nueva versión del PP de Nueva York requiere mucho trabajo de las OSC sin garantías ni probabilidades altas de conseguir proyectos y continuarlos más allá de un año, y por fondos bastantes escasos.

Tercero, mientras que el PP en la Ciudad de México ha tenido un crecimiento de participación, especialmente después del rediseño en 2019, el PP en Nueva York parece estar estancado ahora después de su expansión entre 2011 y 2019. Hay varias hipótesis posibles para explicar esta divergencia de trayectorias. Una es que la pandemia de Covid afectó las sociedades locales de distintas maneras en cada ciudad, influenciando las aspiraciones cívicas, pero eso es difícil de medir. Otra sería que los líderes políticos en la Ciudad de México tienen más compromiso ideológico con la democracia participativa que los de Nueva York, especialmente con el cambio de alcaldes entre de Blasio y Adams, reconociendo que Adams ha tenido un discurso de austeridad con respecto al presupuesto.

Lo que pudimos constatar aquí es que el análisis de los rediseños casi simultáneos en las dos ciudades deja claro que el esfuerzo de crear lazos estrechos con las OSC no es garantía de aumentar la participación ciudadana más amplia. También sugiere que, para estimular la participación, proyectos de participación dirigidos a grupos específicos es menos eficaz que aumentar la cantidad de fondos y distribuirlos de manera que beneficie a los más vulnerables. De esa manera, todos tienen oportunidad de contribuir a las decisiones y beneficiar de las obras o servicios, pero no hay un estigma de que el proceso es solamente para los sectores vulnerables.

Finalmente, notamos que en ambos casos ha habido un esfuerzo por parte de las OSC para involucrarse en los PP y con ello generar proyectos en beneficio de la sociedad, pero ese ímpetu puede verse afectado tanto por barreras legales impuestas en el caso de la Ciudad de México, como por la apatía ciudadana/social por la participación ciudadana en ambos casos. Sigue haciendo falta que la sociedad civil sirva como una verdadera escuela de formación ciudadana para la toma de decisión colectiva en favor de la comunidad.

Fuentes consultadas:

- Ayala Espinosa, C. (2023). “Elecciones del Presupuesto Participativo 2023-2024 registraron baja participación.” *El Economista*. 8 de mayo. <<https://www.eleconomista.com.mx/estados/Elecciones-del-Presupuesto-Participativo-2023-2024-registraron-baja-participacion-20230508-0063.html>>
- Barber, B. (2002). “The ambiguous effects of digital technology on democracy in a globalizing world”, en *Innovations for an E-Society: Challenges for Technology Assessment*, Edit. By Gerhard Bense, Armin Grunwald and Michael Reader, Berlin: Edición Sigma, pp. 43-56.
- CDP (Community Development Project). (2012). A People’s Budget: A Research and Evaluation Report on the Pilot Year of Participatory Budgeting in New York. New York. <takerootjustice.org/wp-content/uploads/2019/06/pbreport.pdf>.
- CEC (Civic Engagement Commission). (2022). “The People’s Money (2022-2023).” <<https://www.participate.nyc.gov/processes/Citywidepb/f/313/>> <<https://www.participate.nyc.gov/processes/Citywidepb/f/314/>>

- CEC (Civic Engagement Commission). (2023a). “The People's Money (2023-2024).” <https://www.participate.nyc.gov/processes/Citywidepb2023>
- CEC (Civic Engagement Commission). (2023b). “Voting Results.” <<https://vote.participate.nyc.gov/the-peoples-money-2023/public-results>>
- Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Cunill, N. (2004). “Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico”, en Alicia Ziccardi (Coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Instituto Nacional de Desarrollo Social y Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, pp. 57-75.
- Decision 2021. (Sin Fecha). “Participatory Budgeting in New York City.” <<https://www.decision21.com/references/pb-nyc>>
- Durán, M. (2018, 2 de septiembre). “Este domingo se realiza la Consulta sobre Presupuesto Participativo”, en *El Heraldo de México*, Recuperado de: <https://heraldodemexico.com.mx/cdmx/este-domingo-se-realiza-la-consulta-sobre-presupuesto-participativo/>
- Francés García, F. J., García García, J. T. y Santacreu Fernández, O. A. (2007). “Modelos participativos e innovación democrática local en los municipios valencianos”, Documento de trabajo presentado en *el IX Congreso Español de Sociología*, septiembre.
- Goldfrank, B. (2011). *Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization, and the Left*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Goldfrank, B. y Landes, K. (2018). “Cinco razones para votar “Sí” por La Propuesta 2 en NY,” *El Diario de Nueva York*. 4 de noviembre. <<https://eldiaryony.com/2018/11/04/cinco-razones-para-votar-si-por-la-propuesta-2-en-ny/>>.
- Gross, C. (2008). “Unanswered Questions: City Council’s Phantom Funds,” *Gotham Gazette*. 14 de abril. <<https://www.gothamgazette.com/open-government/3939-unanswered-questions-city-councils-phantom-funds>>.

- Hernández Trejo, N. E. (2022). *Análisis del presupuesto participativo de la Ciudad de México desde la innovación democrática y la participación ciudadana*. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM e Instituto Electoral de la Ciudad de México, 215 p.
- Hernández Trejo, N. E. (2023). “La participación ciudadana en el presupuesto participativo de la Ciudad de México” en Hernández Trejo, N. E. y Torres Alonso, E. (Coord.), Dossier ¿Ensanchando la democracia desde mecanismos de democracia participativa? *ACADEMO. Revista de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades* 9(2), julio-diciembre. DOI: <https://doi.org/10.30545/academo.2023.jul-dic.2>
- Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) (s.f). *Cédula de Identificación de las Organizaciones Ciudadanas Registradas*. Recuperado de: https://www.iecm.mx/www/_k/plataformadigital/docs/oc/2023/IZTAPALAPA/VECI-NOS-Y-AMIGOS-DE-IZTAPALAPA-DE-CUITLAHUAC-ASOCIACION-CIVIL.pdf
- Instituto Electoral del Distrito Federal, IEDF (2016, octubre), *Perspectiva Ciudadana en ejercicios de democracia directa en la Ciudad de México. Informes de la Red de Observación IEDF 2015*, Consulta Ciudadana Presupuesto Participativo 2016, México.
- Instituto Electoral de la Ciudad de México, IECM (2017). *Estadística de resultados de la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo 2018*, Comisión de Organización y Geoestadística Electoral, México.
- Instituto Electoral de la Ciudad de México, IECM (2018, noviembre), *Perspectiva Ciudadana. Informes de la Red de Observación 2017-2018*, Consulta Ciudadana Presupuesto Participativo 2018, México.
- Instituto Electoral de la Ciudad de México, IECM (2022), *Estadística de resultados de las consultas de presupuesto participativo 2020 y 2021 Tomo I*. Recuperado de: <http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/descargasC.php?id=481>
- Instituto Electoral de la Ciudad de México, IECM (2023a, mayo), *Estadística de participación de la Consulta de Presupuesto Participativo 2022*. Recuperado de: <http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/descargasC.php?id=520>

- Instituto Electoral de la Ciudad de México, IECM (2023b, noviembre), *Análisis estadístico de los proyectos registrados en el presupuesto participativo 2023 y 2024*. Recuperado de: https://ramosmega.com/wp-content/uploads/2023/11/analisis-estadistico-de-los-proy_registrados-cpp-2023-2024.pdf
- Instituto Electoral de la Ciudad de México, IECM (2020-2024), Bases de Datos del Sistema Integral de Proyectos Registrados de 2020-2021, de 2022 y de 2023-2024.
- Instituto Electoral del Distrito Federal, IEDF Página oficial www.iedf.org.mx, consultada el 13 de diciembre.
- Instituto Nacional de Desarrollo Social, Indesol (2017, 02 de febrero), “Invitan a organizaciones civiles a presentar proyectos con el Presupuesto Participativo de la CDMX”, Comunicado. Recuperado de: <https://www.gob.mx/indesol/prensa/invitan-a-organizaciones-civiles-a-presentar-proyectos-con-el-presupuesto-participativo-de-la-cdmx>
- Jabola-Carolus, I. (2017). “Growing Grassroots Democracy: Dynamic Outcomes in Building New York City’s Participatory Budgeting Program,” *New Political Science* 39(1): 109-125.
- Jasper, J., Elliott-Negri, L., Jabola-Carolus, I., Kagan, M., Mahlbacher, J., Weisskircher, M., y Zhelnina, A. (2022). “Institutionalizing Participatory Budgeting in New York City,” in *Gains and Losses: How Protestors Win and Lose*. Oxford University Press.
- Johnson, C., Carlson, H.J., y Reynolds, S. (2023). “Testing the Participation Hypothesis: Evidence from Participatory Budgeting.” *Political Behavior* 45(3):3-32.
- Kymlicka, W. & Wayne, N. (1997). “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”, en *La Política. Revista de estudios sobre el estado y la sociedad*, 3, Barcelona: Paidós, pp. 17-30.
- Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México*, 2019.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, 2010, 2013, 2016, 2017.
- Marquina Sánchez, M. de L. (2013). “Capital social y desarrollo territorial en la ciudad de México: una reflexión a partir de los presupuestos participativos”, *DRd, Desenvolvimento Regional em debate, Revista eletrônica do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado*, 3(2), julio-diciembre.

- Méndez, B., Pérez, J.A., y Ochoa, C., coords. (2023). *Problemas y propuestas para mejorar el presupuesto participativo en la Ciudad de México*. México: Universidad Anáhuac del Sur-Online y Miguel Ángel Porrúa.
- Montecinos, E. (2014). “Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos. Los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay” en *Política y Gobierno*, XXI, 2, julio-diciembre. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C, pp. 351-378.
- Moynihan, Daniel. 1969. *Maximum Feasible Misunderstanding: Community Action in the War on Poverty*. New York: The Free Press.
- NYC Civic Engagement Commission. 2022. “Public Info Session: Citywide Participatory Budgeting.” 6 de junio. Nueva York. <https://decidim-nyc-prod.s3.amazonaws.com/uploads/decidim/attachment/file/621/RFI_Info_Session.pdf>
- NYC Civic Engagement Commission. 2023. “Annual Report 2023.” New York.
- NYCON (New York Council of Nonprofits, Inc.). (2024). State of the Sector 2024. <www.nycon.org/storage/documents/Documents_for_Linking/nycon%20state%20of%20the%20sector%202024.pdf>
- Office of the Mayor. (2023). “Mayor Adams, Civic Engagement Commission Announce Results of "The People's Money," Citywide Participatory Budgeting Vote.” 2 de agosto. <<https://www.nyc.gov/office-of-the-mayor/news/562-23/mayor-adams-civic-engagement-commission-results-the-people-s-money-citywide>>
- Olvera A. J. (2003). “El concepto de sociedad civil: alcances y límites de una noción en disputa”, en Olvera A. J. (Coord.), *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: México*, México: UV- Fondo de Cultura Económica, pp.20-41.
- Peabody, L. 2024. “Participatory Budgeting.” En Christens, B. (coord.), *The Cambridge Handbook of Community Empowerment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- Ruiz-Healy, E. (2021, 21 de octubre). “ONGs: AMLO nunca las quiso y ahora liquidará a la mayoría”, en *El Economista*. Recuperado de: <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/ONGs-AMLO-nunca-las-quiso-y-ahora-liquidara-a-la-mayoria-20211020-0151.html>

- Shybalina, I. 2022. "Toward a positive theory of public participation in government: Variations in New York City's participatory budgeting." *Public Administration* 100:841–858.
- Shybalina, I., y Bifulco, R. (2018). "Does Participatory Budgeting Change the Share of Public Funding to Low Income Neighborhoods?" *Public Budgeting & Finance*, 39(1), 45-66.
- Su, C. (2017a). "Beyond inclusion: Critical race theory and participatory budgeting." *New Political Science*, 39(1), 126-142.
- Su, C. (2017b). "From Porto Alegre to New York City: Participatory Budgeting and Democracy." *New Political Science* 39(1): 67-75.
- Su, C. (2018). Managed Participation: City Agencies and Micropolitics in Participatory Budgeting. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 47(4S), 76S-96S.
- Ziccardi, A. (2004). "Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local", en Alicia Ziccardi (Coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Instituto Nacional de Desarrollo Social y Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, pp. 245-272.