

# **Fortaleciendo la participación ciudadana: un diagnóstico del diseño y funcionamiento del presupuesto participativo en la Ciudad de México, 2010 a 2015**

## ***Strengthening citizen participation: a diagnosis of the design and operation of the participatory budget in Mexico City, 2010 to 2015***

CHRISTIAN OCTAVIO DIEGO GUERRA<sup>1</sup>

### **RESUMEN**

El objetivo de la investigación, cuyo producto final fue una tesina, es conocer por qué existe poco interés de los ciudadanos en participar en el ejercicio del presupuesto participativo en el otrora Distrito Federal de 2011 a 2015, a partir de su diseño y funcionamiento.

El resultado de la investigación fue un diagnóstico de los siguientes elementos: 1) el diseño en la Ley de Participación Ciudadana por los diputados de la Asamblea Legislativa, desde la incorporación del presupuesto participativo en 2010 hasta la reforma de 2014; 2) El funcionamiento del presupuesto participativo en las consultas ciudadanas para los ejercicios fiscales 2011 a 2015, conociendo, de manera cuantitativa, la participación ciudadana en cada proceso, los recursos asignados para las consultas, y el impacto de las obras realizadas.

Estos resultados sirvieron para corroborar las siguientes hipótesis: A) El poco interés de la ciudadanía en participar en el ejercicio del presupuesto participativo se debe a que su diseño desincentiva la participación porque: 1) los montos son escasos para poder realizar obras de gran impacto, 2) los espacios de injerencia directa de los ciudadanos son limitados. B) La participación de los ciudadanos en las consultas sobre el presupuesto participativo depende de la existencia de grupos organizados cercanos a los partidos políticos.

El propósito del trabajo es brindar un instrumento de análisis que aporte a las instituciones, de la ahora Ciudad de México, responsables del presupuesto participativo, para poder construir un modelo menos acotado y con una injerencia mayor de la ciudadanía en el proceso.

---

<sup>1</sup> Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, FCPyS-UNAM. Especialista en Análisis Político, FCPyS-UNAM. Estudiante de la Maestría en Estudios Políticos y Sociales FCPyS-UNAM. Correo electrónico: codg13@gmail.com

## **PALABRAS CLAVE**

Presupuesto participativo, participación ciudadana, partidos políticos, Asamblea Legislativa, Ciudad de México.

## **ABSTRACT**

The present document seeks to provide a diagnosis of the functioning of the participatory budget in the former Federal District, from the perspective of analyzing the structures and strategies of the actors. Showing what are some of the factors that cause the citizens' little interest in participating. These are: the design, the amounts allocated and the impact of the works carried out. In addition, the role played by groups in political parties in the colonies and towns was reviewed, since the function is paramount in citizen mobilization with a view to controlling the process.

## **KEY WORDS**

Participatory budgeting, citizen participation, political parties, Legislative Assembly, México City.

## **INTRODUCCIÓN.**

El presupuesto participativo se incorporó como un ejercicio ciudadana en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal en 2010, por la V legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). El cual quedó definido como “el monto anual de recursos, que como parte del presupuesto de las Delegaciones, se destine para que los ciudadanos decidan sobre su aplicación en las colonias correspondientes” (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 27 de mayo de 2010). Desde el año 2011 se han realizado las consultas ciudadanas sobre el presupuesto participativo, de manera ininterrumpida.

A lo largo de sus ya casi seis años de implementación, se han hecho modificaciones en la normatividad y operación del mismo. En un inicio eran dos artículos en la Ley de Participación Ciudadana, el 83 y 84, desde mayo de 2010, y después se agregó un capítulo VIII “De la participación de los comités ciudadanos en el presupuesto participativo”, desde noviembre de 2010. Es decir, ha tenido una evolución en su diseño y por lo tanto en su funcionamiento.

Un problema evidente que se ha mantenido como un asunto de preocupación, es el poco interés de los ciudadanos en participar. Explica Carlos González, presidente de la Comisión de Participación Ciudadana del IEDF, en entrevista con el periódico *El Financiero*, que “a pesar de que en la Ciudad de México se han realizado 17 ejercicios de participación ciudadana desde 1993, el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) considera que las consultas populares son todavía ‘embrionarias’... un 3.8 por ciento de personas que votaron para definir un Presupuesto Participativo [2016] de 825 millones de pesos en mil 793 unidades territoriales (colonias) es muy bajo” (*El financiero*, 29 de diciembre de 2015).

En este contexto se enmarca el presente documento. La pregunta de la que se parte es: ¿por qué existe poco interés de los ciudadanos en participar en el ejercicio del presupuesto participativo en el D.F. de 2011 a 2015? Sin embargo, la pregunta es sumamente amplia, por lo que se acotará a solo dos aspectos que permitirán dar una respuesta tentativa: el diseño del presupuesto participativo desde la ALDF y la injerencia de las estructuras locales de los partidos en el proceso. De ellos se desprenden las siguientes interrogantes ¿El diseño del presupuesto participativo es una de las causas del poco interés ciudadanos en participar en el proceso? y ¿el interés de los grupos de los partidos políticos en las colonias, pueblos y unidades habitacionales por controlar las consultas ciudadanos sobre el presupuesto participativo es un factor que promueve la participación de los ciudadanos?

La periodización del análisis considera el momento en el que se aprueban las reformas a la Ley de Participación Ciudadana del año 2010, cuando se incorpora en los artículos 83 y 84, el tema del presupuesto participativo. Los años posteriores corresponden a las modificaciones y adiciones, que en total suman cuatro modificaciones más.

A la par, se contemplan los ejercicios de las consultas ciudadanas sobre el presupuesto participativo, que van de 2011 a 2015. Estos se componen de dos momentos generales: preparación y ejecución. En el momento de la preparación están las consultas ciudadanas, y estas se realizan durante el año previo a la ejecución. Por ejemplo, el presupuesto del año 2012 se planea y consulta en 2011, el de 2013 en 2012, 2014 en 2013, y finalmente 2015 en 2014<sup>2</sup>. Es por lo anterior, que el año final previsto es 2015, no como consulta, sino como la etapa de aplicación del presupuesto participativo. La ejecución corresponde al año fiscal en el que se ejecutan las prioridades seleccionadas por los ciudadanos.

---

<sup>2</sup> Sólo la consulta 2011 se realizó y ejecutó en el mismo año.

Derivado de lo anterior, son dos las hipótesis que se buscaron corroborar. A) El poco interés de la ciudadanía en participación en el ejercicio del presupuesto participativo se debe a que su diseño desincentiva la participación porque: 1) los montos son escasos para poder realizar obras de gran impacto, 2) los espacios de injerencia directa de los ciudadanos son limitados. B) La participación de los ciudadanos en las consultas sobre el presupuesto participativo depende de la movilización que realizan las organizaciones y grupos afines a los partidos políticos.

En los siguientes apartados, se llegará a la comprobación de estas, dividiendo la exposición en tres apartados: 1) la descripción del marco teórico para el análisis, 2) el análisis del diseño de las consultas ciudadanas sobre el presupuesto participativo, en la ALDF, de 2010 a 2014 y 3) el diagnóstico del funcionamiento del presupuesto participativo en el D.F, de 2011 a 2015. Con esta información se dará paso al análisis de los resultados de las observaciones. Y finalmente, en las conclusiones se harán una serie de propuestas para perfeccionar el modelo del presupuesto participativo para la ahora Ciudad de México.

#### **MARCO TEÓRICO PARA EL ANÁLISIS.**

El marco teórico empleado considera dos vertientes, por un lado la definición y modelación ideal del presupuesto participativo, considerando conceptos y estudios de caso de diferentes autores; y por otro lado, las categorías teóricas para llevar a cabo la observación, y esta es las estructuras y las estrategias de los actores, tomando como modelo guía, la propuesta de Crozier y Friedberg en *El actor y el sistema*.

Respecto al modelo ideal, se construyó una definición integrando los conceptos propuestos por autores tales como: Ubritan de Souza (citado en Boau Geli y Teresa Virgili, 2008), Boaventura de Sousa Santos (2003, 26-27), Egon Montecinos (2014, 355), Yves Cabannes (2004, 3), Boau Geli y Teresa Virgili (2008, 4), UN-HANITAT (2004, 34-35), Wampler (citado en Montesinos 2014, 356), Da Rocha (citado en Montesinos 2014, 356)

Llegando a la siguiente caracterización: es una forma de participación de la población, la ciudadanía y la sociedad civil, que combina métodos de la democracia directa, al ser ellos quienes deciden sobre la orientación de los recursos o una parte de ellos a nivel local, a partir de la definición de prioridades, con miras a mejorar la infraestructura de las colonias, barrios, localidades o regiones; y métodos de la democracia representativa, al estar involucradas las

instancias representativas formales de los gobiernos locales, y los espacios creados en el proceso, es decir, instancias de consulta, consejos, comités, representantes vecinales.

Su funcionamiento comprende un proceso denominado ciclo, que consiste en dos grandes fases: de preparación y de implementación. La preparación considera la discusión de prioridades y la selección de las mismas; la implementación comprende la ejecución de las prioridades seleccionadas por los gobiernos locales, con el seguimiento de la población, ciudadanía, sociedad civil y los órganos de representación del presupuesto participativo.

A la vez, se definieron, considerando las propuestas vertidas por los mismos autores, que elementos debe tener un modelo ideal de presupuesto participativo, estos son los siguientes:

- 1) Participación ciudadana universal, es decir, tienen derecho a participar todos debido a que la aprobación del proceso debe ser por parte de la ciudadanía.
- 2) Espacios de representación ciudadana exclusivo para el proceso, con mayoría ciudadana; electos con mandato imperativo de la Asamblea o votación ciudadana.
- 3) Participación y organización descentralizada, a nivel municipio, delegación administrativa, colonia, barrio, pueblo; por medio de asambleas o reuniones temáticas y territoriales.
- 4) El proceso debe estar encaminado a la inclusión social y la superación de las desigualdades, considerando la integración de grupos excluidos o discriminaciones positivas.
- 5) Evaluación de los procesos, a través de un sistema de fiscalización y control de la ejecución de las obras, por medio de comisiones especiales o contralorías sociales; que permitan dar seguimiento a lo aprobado y promuevan la rendición de cuentas.
- 6) Difusión e información de los resultados amplia, de fácil acceso para los ciudadanos.
- 7) Los recursos de inversión se deben distribuir de acuerdo a un método basado en una combinación de “criterios generales” y de “criterios técnicos”. Lo anterior debe permitir tener un grado de ejecución de las demandas amplio, es decir, se atienda el mayor número de demandas presentadas.
- 8) Papel activo del legislativo, debe estar presente en el proceso del presupuesto participativo.
- 9) Se discuta el 100% del presupuesto público. Sin embargo, la mayoría de los casos se ubica entre el 2% al 10%. Pero debe ser aumentado, con el paso de las experiencias, el porcentaje del presupuesto que se somete a la decisión de los participantes.
- 10) Recursos específicos para el funcionamiento del presupuesto participativo. Estos montos son diferentes al recurso que se discutirá y aplicará.
- 11) Institucionalmente formalizado, con autorregulación anual y vinculante con las acciones de los gobiernos. Además, la participación combina reglas de la democracia directa y de la democracia representativa, y se realiza a través de instituciones de funcionamiento regular cuya normatividad interna está determinada por los participantes. Su regulación debe ser evolutiva.

- 12) Una lógica de cultura de participación y de la participación como derecho, por medio de espacios deliberativos previos al proceso asambleario o consultivo.
- 13) La planificación se desarrolla en un solo sistema, partiendo de la elaboración de una matriz presupuestaria o de una convocaría para el registro de prioridades, poniendo al servicio del proceso a la maquinaria administrativa.
- 14) Especificidad del medio rural.
- 15) Priorización a zonas más necesitadas.

Por otro parte, respecto al modelo de análisis, se consideraron las siguientes categorías, todas ellas tomadas del texto de Crozier y Friedberg en *El actor y el sistema*. El planteamiento central de su obra es conocer cómo se desarrolla la acción colectiva de los “hombres” ante situaciones restringidas: las condiciones y los costos. Para dar respuesta a lo anterior, los autores elaboraron un modelo de análisis sobre el actor (individuo o grupo) y su interacción en la estructuración de los campos, la organización y la acción colectiva (Crozier y Friedberg 1990, 16-18).

Los conceptos a emplear son los siguientes:

Los **Juegos** son un mecanismo concreto en el cual los hombres estructuran sus relaciones de poder y las regulan al tiempo que les conceden su libertad. Es el instrumento esencial de la acción organizada. Generalmente no existe un solo juego, sino un conjunto de juegos, más o menos integrados, que se articulan unos con otros y que suponen una regulación en conjunto, es decir, un sistema concreto que las abarca (Crozier y Friedberg 1990, 94, 198). Por lo anterior, el presupuesto participativo en el Distrito Federal se estudiará cómo dos juegos simultáneos: el que se desarrolla en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal respecto a la formulación de su normatividad (diseño), y el juego del ejercicio del presupuesto participativo (funcionamiento).

Los **actores** son grupos o individuos, desiguales ante las incertidumbres generadas por la estructuración y reglas del juego, sólo aquellos que por su situación, recurso o capacidades son capaces de controlar las incertidumbres, harán uso de su poder para imponerse a los otros. Por lo tanto, dominarán los actores capaces de afianzar y de imponer su dominio de las incertidumbres más cruciales (Crozier y Friedberg 1990, 21). En esta categoría se consideran a los siguientes actores en el presupuesto participativo: los grupos parlamentarios de la V y VI legislatura de la ALDF, los diputados integrantes de la Comisión de Participación Ciudadana respectiva, las autoridades delegacionales, el Instituto Electoral

del Distrito Federal (IEDF), los comités ciudadanos y consejos de los pueblos (CCyCP), el jefe de gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos, los grupos organizados afines a los partidos políticos.

Las **limitaciones o restricciones** como una circunstancia que escoge el sistema (juego) con sus carencias y necesidades. En términos generales “la regla es el condicionamiento” (Crozier y Friedberg 1990, 92-93). Para fines del estudio de caso será la Ley de Participación Ciudadana.

Las **estructuras y las reglas** tienen dos aspectos contradictorios: 1) son limitaciones que en determinado momento se imponen a todos los miembros de una organización, incluyendo a los dirigentes que las han creado; 2) no son más que el producto de relaciones de fuerzas y regateos anteriores; esto es la institucionalización provisional y siempre contingente. Por lo tanto, son las que determinan los lugares donde podrán desarrollarse las relaciones de poder, además de crear y circunscribir las zonas organizativas de incertidumbre que los individuos o los grupos trataran simplemente de controlar para utilizarlas en la consecución de sus propias estrategias y alrededor de las cuales se crearán, por ende, relaciones de poder (Crozier y Friedberg 1990, 66, 89). De esta categorización se desprende la importancia de conocer cómo se diseñó el presupuesto participativo en la ALDF y las reformas que ha tenido la Ley de Participación Ciudadana en el tema del presupuesto participativo.

Las **zonas de Incertidumbres** son el recurso fundamental en la negociación. Como se menciona líneas más arriba, los actores capaces de tener control sobre ellas las utilizan en sus transacciones, debido a que es una de las fuentes de poder de los actores. También existen las **incertidumbres artificiales**, que sirven para contrarrestar las incertidumbres naturales y por lo tanto, reducir las ganancias y las pérdidas de unos y de otros en dimensiones más aceptables (Crozier y Friedberg 1990, 21).

**Poder** constituye un mecanismo cotidiano de la existencia social. El ejercicio del poder implica la posibilidad, para algunos individuos o grupos, de actuar sobre otros individuos o grupos. Por lo tanto, el poder es una relación y no un atributo de los actores, no se puede desarrollar más que a partir del intercambio de los actores comprometidos en una determinada relación, pues en la medida en que toda relación entre dos grupos supone intercambio y adopción entre ambos, el poder está inseparablemente ligado a la negociación,

es una relación de intercambio. Explican los autores que son cuatro las fuentes del poder: 1) La posición de una competencia o de una especialización funcional difícilmente reemplazable, 2) Las relaciones entre la organización y el medio, 3) Por la forma en la que se organiza la comunicación y los flujos de información entre sus unidades y los miembros de la organización, 4) La utilización de las reglas organizativas (es contrato de las otras tres) (Crozier y Friedberg 1990, 55-56, 70-74).

Las **estrategias** son determinadas por las capacidades de los actores, la estructura y las reglas del juego. La estrategia de cada uno de los agremiados/adversarios no se orienta de forma natural hacia la manipulación de su propio comportamiento y de su prójimo, directa o indirectamente, modificando en su favor las condiciones estructurales y las reglas que rigen sus interacciones con el prójimo. (Crozier y Friedberg 1990, 60-61, 99), es decir, las estrategias buscan orientar el propio comportamiento del actor y tratar de orientar y/o controlar el de los otros. Esta categoría es fundamental para entender cómo se diseñó el presupuesto participativo y las negociaciones que estuvieron en torno al tema, por parte de los diferentes grupos parlamentarios. La forma más evidente para conocer las estrategias de los actores es a partir de las iniciativas, posicionamientos, debates y votaciones que se presentaron en la ALDF, en las cinco reformas a revisar.

La **cooperación**, en toda acción colectiva se necesita un mínimo de integración de los actores sociales o involucrados, cada uno de los cuales persigue objetivos divergentes, incluso contradictorios. La integración se presenta de dos maneras: a) la sumisión impuesta o consentida de las “voluntades parciales” de los que participan en la voluntad y en los objetivos del conjunto; 2) la negociación y el regateo que puede desarrollarse tanto explícito como implícitamente (Crozier y Friedberg 1990, 19). Este elemento es complementario al de las estrategias de los actores.

Teniendo claras las categorías de análisis, así como la definición y tipo ideal del presupuesto participativo, se dará paso al análisis de su diseño y funcionamiento.

## **EL DISEÑO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.**

Es indispensable partir del contexto político del Distrito Federal, en que se dio el proceso de integración y reformas a la Ley de Participación Ciudadana en el tema del presupuesto participativo. El referente inmediato es el proceso electoral de 2009, debido a que es en él



donde se eligen a los diputados que integraron la V legislatura. En ellas, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que ha mantenido una hegemonía en el Distrito Federal, puesto que ha conservado la jefatura de gobierno desde la primera elección en 1997, y teniendo una mayoría en las legislaturas anteriores, reafirma su dominio en 2009, obteniendo 34 diputados de los 66 que integran la V legislatura. Las otras fuerzas políticas en la asamblea quedan repartidas de la siguiente manera: Partido Acción Nacional (PAN) con 15 legisladores, el Revolucionario Institucional (PRI) con ocho diputados, el Partido del Trabajo (PT) con cinco, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) con tres y Nueva Alianza (PANAL) con una diputada (ALDF, Información vía infomex, folio 5000000073817, 2017)

En el caso de las jefaturas delegacionales, el PRD gana doce de las dieciséis; tres de ellas en coalición con el PT y una con Convergencia. Las otras delegaciones quedan distribuidas de la siguiente manera: el Partido Acción Nacional en tres y el Partido del Trabajo gana una (IEDF, Estadística de las elecciones locales 2009, 2010)

Por lo tanto, el PRD tiene dominio en los espacios de representación y administración del Distrito Federal, es decir, tiene control sobre zonas de incertidumbre fundamentales. Al interior de la V legislatura de la ALDF, al contar con más de la mitad de los diputados, define los espacios fundamentales, que en el caso de la Asamblea Legislativa son: presidir la mesa directiva y presidir la comisión de gobierno, además de estar presente y tener la presidencia de la mayoría de las comisiones, que en caso de este periodo, preside 20 de las 36 comisiones, teniendo la vicepresidencia en 11 y la secretaría en 21 (ALDF, Diario de los debates, 2009). En particular, la Comisión de Participación Ciudadana queda integrada seis diputados que integran la comisión son del PRD, incluyendo a la presidenta, dos del PT, uno del PAN. En consecuencia, el PRD tiene control en determinar la agenda, las discusiones, el acceso a la información, la presentación de dictámenes, la relación directa con la mesa directiva y la comisión de gobierno. Esto es, en términos de Crozier y Friedberg (1990, 70-74), tener el poder de: organizar la comunicación y los flujos de información, en las relaciones con su medio y en la utilización de las reglas organizativas.

Sin embargo, las reformas y los ejercicios del presupuesto participativo que se estudiaran, abarcan también a la VI legislatura. Esta legislatura fue elegida en el proceso electoral 2012, en él se renovaron, además, de manera simultánea, a nivel local, Jefe de Gobierno y Jefes delegacionales.

Los resultados de las elecciones locales fueron los siguientes. Para Jefe de Gobierno, el PRD en coalición con el PT y Movimiento Ciudadano (antes Convergencia), gana la elección con el 63.58% de los votos, seguido por la coalición PRI-PVEM con 19.73%, el PAN con 13.61% y PANAL con 1.23%. Las jefaturas delegacionales quedan integradas de la siguiente manera: 14 del PRD, una del PAN y una del PRI. Y la integración de diputados a la VI legislatura de la ALDF fue: PRD 34, PAN 12, PRI 9, PT 5, PVEM 2, PANAL 2 y Movimiento Ciudadano (MC) 2 (IEDF, Estadística de las elecciones locales 2012, 2012).

El PRD en la ALDF, se mantiene con la mayoría de diputados, sin embargo las otras fuerzas políticas cambian. El PAN tiene tres diputaciones menos, el PRI obtiene uno más, el PT se mantiene igual, el PVEM uno menos, mientras que PANAL obtiene uno más y MC se suma con dos diputados (este partido no tuvo diputados en la V legislatura).

Esto quiere decir, que el PRD continuo siendo el actor que controla las zonas de incertidumbre en la ALDF. Presidiendo la mesa directiva y la comisión de gobierno, así como su presencia en todas las comisiones, teniendo la presidencia en 19 comisiones de 37, la vicepresidencia en 29 y la secretaria en 26 (ALDF, Información vía infomex, folio 5000000073817, 2017).

La Comisión de Participación Ciudadana quedo integrada con siete diputados del PRD, incluyendo la presidencia, mientras que el PAN y PRI sólo tiene uno. En contraste con la anterior Comisión, el PRD tiene un diputado más y el PT no tiene integrantes. Al igual que la anterior legislatura, el partido hegemónico del D.F. tiene dominio sobre las zonas de incertidumbre en la Comisión.

Teniendo esto en cuenta, a continuación se dará paso a la revisión de cada una de las reformas a la Ley de Participación Ciudadanía del Distrito Federal, en el tema del Presupuesto Participativo de 2010 a 2014.

La reforma publicada el 27 de mayo de 2010 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, se incorpora por primera vez el presupuesto participativo, con la denominación de consultas ciudadanas sobre el presupuesto participativo, modificando los artículos 83 y 84. El dictamen de reformas se discutió en pleno el 27 de abril de 2010.

La estrategia del PRD era, según la exposición de motivos, que presenta la presidenta de la comisión Lizbeth Eugenia Rosas Montero, era hacer una ley “progresiva en su carácter vinculante”, cuyos fundamentos sobre el presupuesto participativo son: 1) un porcentaje del

gasto de las Delegaciones pueda ser decidido por las propias comunidades, 2) un proceso de capacitación y educación, que fortalecerá no sólo la legitimidad de las acciones de gobierno, sino la propia ciudadanía, 3) un mecanismo de democracia directa, 4) abrir alternativas de participación, de tomas de decisiones y de circuitos de expresión ciudadana que refresquen y corrijan al sistema político, 5) reconstrucción del problemático equilibrio entre la sociedad y las instituciones, es decir, la gobernabilidad por medio de permitir que las decisiones puedan ser compartidas con la ciudadanía (*Diario de los Debates*, 27 de abril de 2010).

En los posicionamientos sobre el tema, con la intervención de diputados de los partidos Acción Nacional y del Revolucionario Institucional, así como otros miembros del PRD, mostraron los siguientes puntos coincidentes para considerar en el dictamen: la utilización del término colonia y la no intervención de los partidos políticos. De ellos, solamente se reservaron los artículos correspondientes para hacer la sustentación del ámbito unidad territorial por el de colonia. No se consideró en la redacción final incorporar una limitación a la no militancia partidista. La reserva de los artículos se dio a propuesta de las diputadas del PRD Karen Quiroga Anguiano y Lizbeth Eugenia Rosas Montero.

La votación final, tanto en lo general y en lo particular<sup>3</sup>, se dio de manera unánime, con el voto a favor de los 56 diputados presentes en la sesión.

Por tanto, esta primera reforma donde se incorpora la figura del presupuesto participativo, es aprobada por el consenso de todos los partidos, a pesar de que el PRD, por sí mismo tenía el cincuenta por ciento más uno para poder aprobarla, sin embargo la estrategia fue generar la cooperación de la otras fuerzas políticas, al incorporar sus propuestas, las cuales no modificaban radicalmente la propuesta inicial del PRD.

La reforma es publicada el 30 de noviembre de 2010, es discutida en pleno el 11 de noviembre de 2010. Pero la iniciativa tiene su origen en septiembre de 2010, la cual fue presentada por los Diputados Lizbeth Eugenia Rosas Montero (PRD) y Adolfo Orive Bellinger (PT), ante la Mesa Directiva, después turnada a la Comisión de Participación Ciudadana, de la que ambos son miembros.

La incisiva incluía modificaciones a diversos artículos de la Ley de Participación Ciudadana, sin embargo, los artículos 83 y 84, así como el Capítulo VIII “De la participación

---

<sup>3</sup> Los diputados votaron de la misma forma en lo particular como en lo general, por eso sólo se incluye una tabla.

de los comités ciudadanos en el presupuesto participativo”, artículos del 199-204, que se integra a la ley, no tuvieron gran discusión, sólo se presentaron los argumentos de los dos diputados en la exposición de motivos.

En la reforma, también se prevén los procedimientos, fechas y plazos para la celebración de las consultas Ciudadanas sobre el presupuesto participativo.

Sin embargo, la discusión que se presentó por parte de los otros grupos parlamentario, se centró en el asunto de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, por lo tanto, las reformas en materia del presupuesto participativo se votaron en lo general, con 40 votos a favor y 8 en contra, estos últimos fueron de la bancada del PAN. (Diario de los Debates, 11 de noviembre de 2010).

A pesar de que el PAN vota en contra, el PRD contaba con la mayoría más uno para poder aprobar las modificaciones, pese a ello, las demás bancadas votan a favor.

La siguiente reforma fue publicada el 26 de agosto de 2011 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Se presenta después de la primera ejecución del mismo, en marzo de ese mismo año se realiza la consulta sobre el presupuesto participativo para el ejercicio fiscal 2011. La discusión en pleno se presenta el 26 de agosto de 2011, en un periodo extraordinario.

El tema central de la propuesta era cambiar la fecha de la consulta ciudadana sobre el presupuesto participativo. El posicionamiento de las otras bancadas fue el apoyar el dichamente, sin embargo, mostraron posturas críticas ante tal decisión (Diario de los Debates, 26 de agosto de 2011).

Durante el debate se presentaron dos reservas a los artículos sobre el presupuesto participativo. La primera fue por el diputado Juan Carlos Zárraga Sarmiento del PAN, quien proponía: agrega al artículo 84 la siguiente oración: “el enunciado correspondiente al ejercicio fiscal inmediato”, esto con el propósito de dar “claridad a qué ejercicio fiscal se refiere la aprobación del presupuesto” (Diario de los Debates, 26 de agosto de 2011)..

La otra reserva, al artículo 83, fue por el diputado priista Leobardo Juan Urbina Mosqueda. Su propuesta era adicionar un segundo párrafo al inciso d), donde se indique que “El Instituto Electoral es la autoridad con facultades para emitir la convocatoria, organizar, desarrollar y vigilar el proceso de celebración, así como computar el resultado de las consultas” (Diario de los Debates, 26 de agosto de 2011).

Ambas reservas se votaron en lo económico de forma favorable. Por lo tanto la votación en lo general quedo de la siguiente manera: 4 abstenciones y 50 a favor. Y en lo particular: 3 abstenciones y 40 a favor (Diario de los Debates, 26 de agosto de 2011). Por lo tanto, las reformas fueron aceptadas con la cooperación de todas las fuerzas representadas en la sesión. Además de que el PRD, como sucedió en las otras modificaciones, por sí mismo tenía la mayoría más uno para aprobarlas.

Sin embargo, a comparación de las dos reformas previas, los partidos de oposición PRI y PAN, abrieron el debate y propusieron adhesiones al dictamen, las cuales fueron aprobadas. Estas adhesiones tienen un carácter menor, debido a que no modificaban en esencia el dictamen, por lo tanto, no hubo oposición por parte del partido hegemónico en su incorporación, además la estrategia busco generar cooperación.

Las siguientes reformas a la Ley de participación ciudadana sobre el tema del presupuesto participativo son realizadas por la VI legislatura de la ALDF.

La cuarta reforma es publicada el 13 de mayo de 2013. Esta se conformó por dos dictámenes, presentados en pleno el 29 de abril de 2013. El primero de ellos fue propuesto por las diputadas Ariadna Montiel Reyes y Lucila Estela Hernández, ambas del PRD. La cual proponía la organización simultánea de la elección de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos, con la consulta ciudadana en una misma jornada, con el propósito de aumentar sustancialmente los porcentajes de participación del electorado en la consulta ciudadana. Sin más discusión, el dictamen fue aprobado por los 46 diputados presentes (Versión estenográfica de la sesión ordinaria, 29 de abril de 2013).

El segundo dictamen fue presentado por las Comisiones Unidas de Cultura y de Participación Ciudadana. La ponencia la realizo el diputado José Fernando Mercado Guaidá del PRI, presidente de la Comisión de Cultura. La iniciativa consideraba incluir, dentro de los rubros generales del presupuesto participativo, a los proyectos culturales y artísticos. Argumenta el diputado “nuestras colonias no sólo necesitan luminarias o banquetas y que la mejor forma de combatir la inseguridad no es sólo la compra de patrullas, sino que también necesitamos proyectos encaminados a enriquecer nuestros lazos comunitarios y reconstruir el tejido social a partir de las expresiones culturales y artísticas” (*Versión estenográfica de la sesión ordinaria*, 29 de abril de 2013).

Esta iniciativa es votada sin dicción posterior por los 41 diputados presentes a favor (*Versión estenográfica de la sesión ordinaria*, 29 de abril de 2013).

Ambas votaciones se dan por consenso, todos los diputados votan a favor, sin ninguna discusión sobre lo concerniente al tema del presupuesto participativo. En particular, es destacable considerar que existió cooperación debido a que uno de los dictámenes es presentado por el grupo parlamentario del PRI y el otro por el partido hegemónico. El contenido de la iniciativa de las Comisiones Unidas, constituye una modificación importante en el ejercicio de las consultas ciudadanas, debido a que abre un quinto rubro general que no había sido considerado y, por lo tanto, da entrada a proyectos que no se limitan a obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana y prevención del delito.

La última reforma a revisar, publicada el 2 de mayo de 2014 es discutida en pleno el día 12 de diciembre de 2013. El dictamen y propuesta fue presentada por la presidenta de la Comisión de Participación Ciudadana, Lucila Estela Hernández (PRD).

El dictamen, argumenta la diputada, “beneficiará a las personas que habitan en las unidades habitacionales, conjuntos habitacionales, unidades habitacionales de interés social, es decir, bienes que no sean del poder del dominio público del Distrito Federal, con lo cual se logra instrumentar trabajos de mantenimiento, mejoras físicas de la infraestructura urbana en áreas comunes mediante el presupuesto participativo” (*Versión estenográfica de la sesión ordinaria*, 12 de diciembre de 2013).

Durante la presentación de la iniciativa no existió ninguna otra intervención o propuesta de modificación al dictamen, por lo que fue aprobada con el voto de los 46 diputados presentes (*Versión estenográfica de la sesión ordinaria*, 12 de diciembre de 2013).

En síntesis, las cinco reformas realizadas a la Ley de Participación Ciudadana, en las dos legislaturas, no tuvieron discusiones profundas que contravinieran el dictamen original. Todas ellas fueron aprobadas, por el consenso de los diputados, con excepción de la tercera reforma, en la que ocho diputados panistas votaron en contra. Sin embargo, la mayoría perredista en las sesiones y el control sobre los espacios de incidencias o zonas de incertidumbre, pudieron acordar y aprobar un diseño de presupuesto participativo acorde a sus intereses.

Estos intereses en términos generales eran: 1) Los ciudadanos podrán discutir la utilización de una parte de los gastos de las delegaciones, del 1 al 3%. 2) El mecanismo de

legitimidad a las acciones de los gobierno delegacionales y del D.F. 3) Gobernabilidad, es decir, decisiones compartidas con la ciudadanía. 4) Órganos de representación ciudadana, los comités ciudadanos y consejos de los pueblos, que intervengan en el proceso. 5) El nivel de discusión en colonias, pueblos y unidades habitacionales. 6) Difusión amplia, con la intervención de las autoridades responsables y de los representantes ciudadanos. 7) Responsabilidad directa y con el control institucional del órgano electoral, es decir, del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), con el apoyo del Jefe de Gobierno, la ALDF y las delegaciones. 8) La vigilancia por parte del Jefe de Gobierno (a través de las áreas correspondientes) y de la Asamblea Legislativa (por medio de la Contraloría Mayor).

Sin embargo, la crítica de los otros partidos y del PRD mismo, dejaron los siguientes temas sin solución o reflexión más profunda: 1) Su funcionamiento como un mecanismo de democracia directa, sin intermediarios. 2) El papel de las organizaciones ciudadanas existentes en la capital del país. 3) La fecha adecuada para su realización. 4) La no participación de los partidos políticos o el desdoblamiento de las contiendas internas.

### **EL FUNCIONAMIENTO**

El esquema que se muestra al final del documento resume el funcionamiento del presupuesto participativo en sus diferentes etapas.

Como se puede observar, es mayor el control e injerencia de los actores institucionales reconocidos, que de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad. Sin embargo, es indispensable hacer una diferencia entre ciudadanía y espacios de representación de las colonias y pueblos para no entrar en contradicciones. La ley de participación ciudadana reconoce como espacios de representación a nivel colonia y pueblo a estos órganos, que tienen funciones más amplias que solo intervenir en el presupuesto participativo<sup>4</sup>. Los espacios son ocupados por vecinos de las colonias y pueblos, la normatividad restringe la intervención de funcionarios públicos en estos espacios. Además, son los miembros de estos órganos quienes promueven la participación en las consultas.

Estos espacios han sido cuestionados por ser cooptados por los partidos políticos, esto es, que son miembros activos de las estructuras de los partidos quienes integran los espacios. Por ejemplo, Héctor Tejera Gaona, investigador de la UAM, “inició el año pasado un estudio

---

<sup>4</sup> Vid. Capítulo II “De las Funciones del Comité Ciudadano”, de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

de campo en unos 25 o 30 comités vecinales en las delegaciones Tlalpan, Iztapalapa, Azcapotzalco, Iztacalco, Cuauhtémoc y Benito Juárez... Dice que en estos órganos vecinales hay militantes o simpatizantes de todos los partidos: PRD, PAN y PRI”. Añade que es una disputa entre los partidos políticos, las delegaciones y el gobierno central “por establecer comités que respondieran a sus intereses para las elecciones del próximo año [2012]” Dentro de las pruebas que encontró, describe “Incluso, en el proceso electoral hubo pugnas de las distintas corrientes de un solo partido, en este caso el PRD, hasta con cinco o seis grupos que lucharon por imponer a su comité” (El Universal, 31 de julio de 2011), lo anterior en referencia al primera elección de CCyCP de 2010.

Regresando al tema del funcionamiento, si se contabilizan los espacios donde interviene los ciudadanos, incluyendo los órganos de representación de colonias y pueblos, con respecto a los actores institucionales formales. De las diecisiete etapas que componen el ciclo, la ciudadanía tiene intervención en seis de ellos. De ese total, la ciudadanía que no integra los órganos de representación sólo interviene en tres, concretamente en las etapas de registro de proyectos, los foros informativos y la consulta (vía internet o MRO). El papel de los ciudadanos, por lo tanto, es más consultivo que deliberativo.

A continuación se revisaran tres elementos que darán un diagnóstico de por qué existe poco interés de los ciudadanos en el ejercicio del presupuesto participativo, los cuales son: 1) la participación de los ciudadanos en el proceso, 2) los recursos y 3) la intervención de los grupos organizados afines a los partidos políticos.

La intervención de los ciudadanos se da en tres momentos: 1) registro de proyectos, 2) foros informativos<sup>5</sup> y 3) consultas ciudadanas.

**La participación en el registro de proyectos** se muestra en la siguiente gráfica por delegación y proceso participativo, donde se comparan el número de proyectos sometidos a consulta. Para su elaboración se trabajó con promedios, esto es, para cada delegación y año se realizó de división entre proyectos sometidos a votación y número de colonias. Con ello se tiene un promedio de proyectos por colonia y no se trabaja con números absolutos.

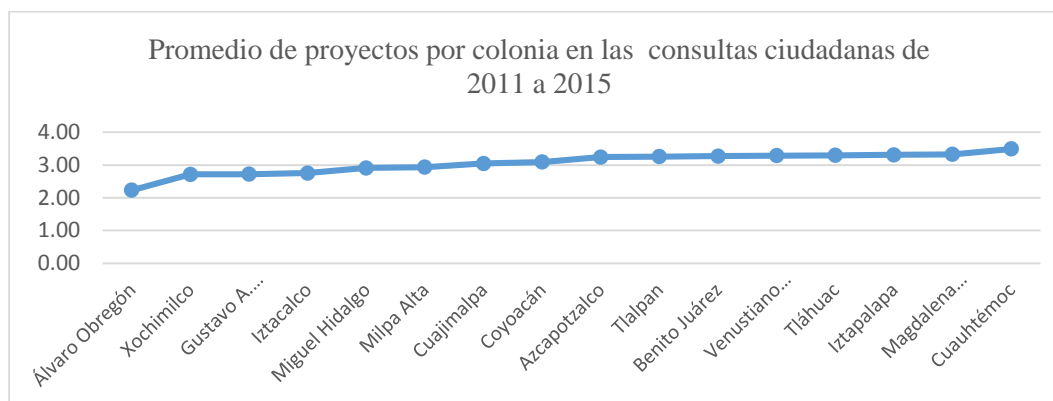
Como puede observarse, la delegación Álvaro Obregón es la única que se encuentra por debajo de 2.5 de proyectos registrados por colonia, es decir, que en promedio con número

---

<sup>5</sup> Este momento no se revisa debido a que antes de 2015 no se tenía un proceso de seguimiento a los foros, y por lo tanto no se tiene registro de los mismos.



absolutos, está por debajo de las otras delegaciones, con sólo dos proyectos sometidos a consulta, en las otras quince, el promedio de participación llega a los tres proyectos por colonia, los decimales de participación muestran la diferencias entre cada una.



Elaborado con bases de datos obtenidas del IEDF de los resultados de cada una de las consultas ciudadanas sobre el presupuesto participativo, 2011-2015.

Considerando que la ley de participación ciudadana establece la cantidad de cinco proyectos por colonia, ninguna de las administraciones llega a ese lumbral, se encuentran a la mitad de él, puesto que el promedio conjunto para el D.F. es de 3.06 proyectos por colonia.

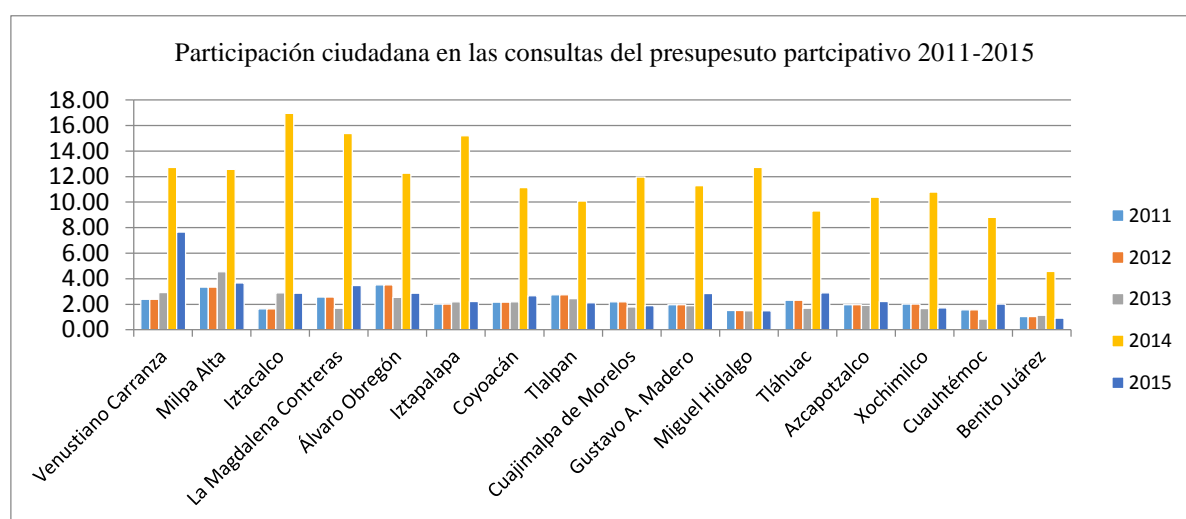
En suma, la participación en el registro de proyectos está en un punto medio, de cinco proyectos como máximo se someten a consulta tan solo tres. No es la máxima participación, pero tampoco es baja. También se debe observar que las fluctuaciones en las consultas varían de una a otra. La primera consulta que fue la que tuvo mayor participación, a la segunda consulta disminuye, en la de 2013 se mantiene igual que en 2012, y en la cuarta consulta aumenta, debido a la competencia que generó la elección de CCyCP, y en 2015 vuelve a disminuir.

La **participación en las consultas ciudadanas del presupuesto participativo**, esto se desarrolla por dos vías: mesas receptoras de opinión (MRO) y vía internet. Para el análisis de ello se revisará, en primer lugar, la participación en las consultas de manera total (la suma de las mesas e internet), utilizando la variable promedio de participación por delegación, esto es, la división entre el total de participación por delegación entre la lista nominal por cada una, con el propósito de no cometer el error de considerar el promedio de participación de cada delegación respecto al padrón total del D.F., el resultado de ello daría una percepción errónea, debido a que el tamaño de las listas nominales por delegación es variado, por lo

tanto, cada promedio está en función de la participación y lista nominal por demarcación administrativa.

La siguiente grafica muestra los promedios de participación por delegación y consulta. El orden de las demarcaciones está en función del promedio total para cada una, de mayor a menor.

Por extraño que parezca, la proporción en las consultas 2011 y 2012 es exactamente el mismo, esto se debe a que los números de la votación total cambian, al igual que el de la lista nominal, pero al trabajar el promedio de cada una, el resultado arroja el mismo promedio en cada delegación.



Elaborado con bases de datos obtenidas del IEDF de los resultados de cada una de las consultas ciudadanas sobre el presupuesto participativo, 2011-2015.

El análisis de estas dos consultas, muestra que las delegaciones políticas Álvaro Obregón y Milpa Alta tienen una mayor participación, debido a que su promedio está por encima del 3% respecto a la lista nominal. En las delegaciones Tlalpan, Magdalena Contreras, Venustiano Carranza, Tláhuac, Cuajimalpa de Morelos, Coyoacán, Xochimilco, Iztapalapa la participación se encuentra entre 2 y 2.9% de participación respecto a la lista nominal por delegación. El resto de las delegaciones muestra una participación menor al 2%. Como puede observarse, la participación no está en función del tamaño de la lista nominal o del número de colonias y pueblos. Por otra parte, la participación promedio para estas consultas a nivel D.F, se coloca en un 2.18%.

Para la consulta 2013, la participación general disminuye de los 2.18 a 2.11, esto es - 0.07, lo cual puede ser una disminución poco alarmante. El reflejo en cada delegación fue el siguiente. En Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Cuauhtémoc, Tláhuac, Cuajimalpa de Morelos, Xochimilco, Tlalpan, Gustavo A. Madero, Azcapotzalco y Miguel Hidalgo, la participación disminuye en un rango entre 0.97 y 0.01. Mientras que en las delegaciones Coyoacán, Benito Juárez, Iztapalapa, Venustiano Carranza, Milpa Alta e Iztacalco, sucede lo contrario, la participación aumenta en un rango entre 0.03 y 1.27. Este último promedio es en la delegación Iztacalco, donde es significativo el aumento.

La siguiente consulta ciudadana sobre el presupuesto participativo, tiene un aumento espectacular. Debido a que pasa de un 2.11 a 11.63 de participación respecto a la lista nominal por delegación. El aumento es de 9.52. Esto se debe a que en la consulta para el año fiscal 2014, se realiza de manera simultánea la elección de comités ciudadanos y consejos de los pueblos.

Los efectos para las delegaciones Iztacalco, Magdalena Contreras, Iztapalapa, Miguel Hidalgo y Cuajimalpa de Morelos son aumentos mayores a 10%, la primera de estas tuvo una participación de 16.94. El siguiente bloque de delegaciones que comprende Venustiano Carranza, Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero y Xochimilco, estuvo en un aumento menor a 10 y mayor a 9%. Entre el rango de aumento que va de 8 y 9% están Coyoacán, Azcapotzalco y Milpa Alta. El bloque que le sigue está entre 7 y 8%, el cual está compuesto por Cuauhtémoc, Tlalpan, Tláhuac. La delegación con el menor aumento en su participación en las consultas fue Benito Juárez con 3.44.

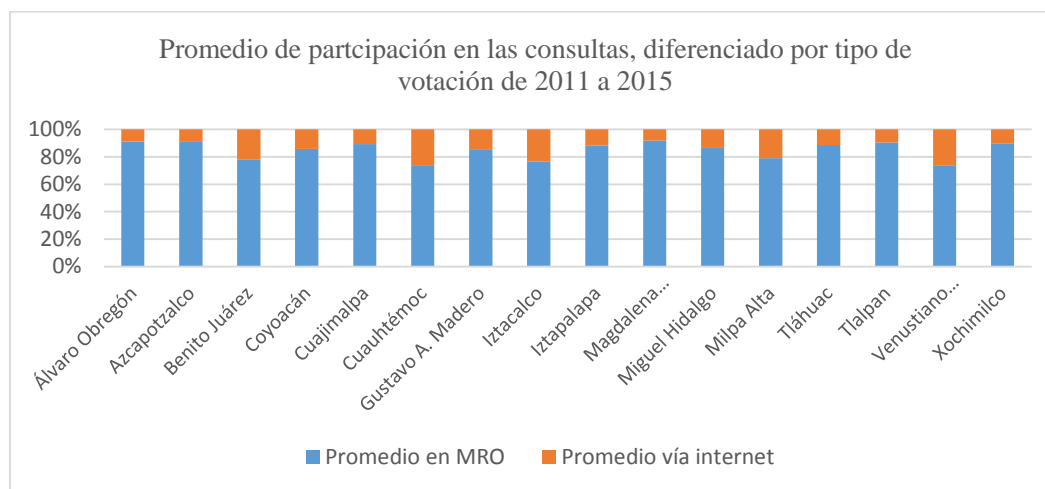
Por lo tanto, fue general el aumento de la participación en esta consulta, pero en cada delegación fue varado.

La siguiente consulta, 2015, se caracteriza por ser el espejo de la consulta anterior, es decir, disminuye significativamente, casi en la misma proporción, al pasar de 11.63 a 2.72, esto representa una baja de -8.91. Las delegaciones que tuvieron una pérdida de participación mayor a 10 son Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Cuajimalpa de Morelos. Entre 10 y 9% de disminución están Álvaro Obregón y Xochimilco. De 9 a 8% Milpa Alta, Coyoacán, Gustavo A. Madero y Azcapotzalco. Y entre 7 a 6% de disminución de la participación Tlalpan y Cuauhtémoc. El resto de las delegaciones disminuyen de la siguiente manera: Tláhuac -6.40, Venustiano Carranza -5.07 y Benito Juárez -3.66.

En general, todas las delegaciones disminuyen significativamente la participación en las consultas, cada una en diferente proporción, sin embargo, esta consulta se coloca como la segunda con mayor participación, pero en proporción con las otras tres, no es mucha la diferencia.

Una observación importante es la delegación Venustiano Carranza, su disminución es muy marcada, pero se mantiene como la única delegación en la que la participación es de 7.65, en el resto es menor a 2.86. Otros casos similares, pero no tan amplios como este, son las delegaciones Magdalena Contreras, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Tláhuac, Azcapotzalco y Cuauhtémoc, en ellas la participación se mantuvo por encima de las consultas 2011, 2012 y 2013.

Ahora bien, es importante conocer un dato más sobre la participación, esto es, desglosar a la ciudadanía que ejerció su derecho vía internet y los que lo realizaron en mesas receptoras. Lo anterior sólo se realizará para las consultas 2013, 2014 y 2015, debido a que previamente no existía el mecanismo de internet. La siguiente grafica ilustra esa distinción.



Elaborado con bases de datos obtenidas del IEDF de los resultados de cada una de las consultas ciudadanas sobre el presupuesto participativo, 2011-2015.

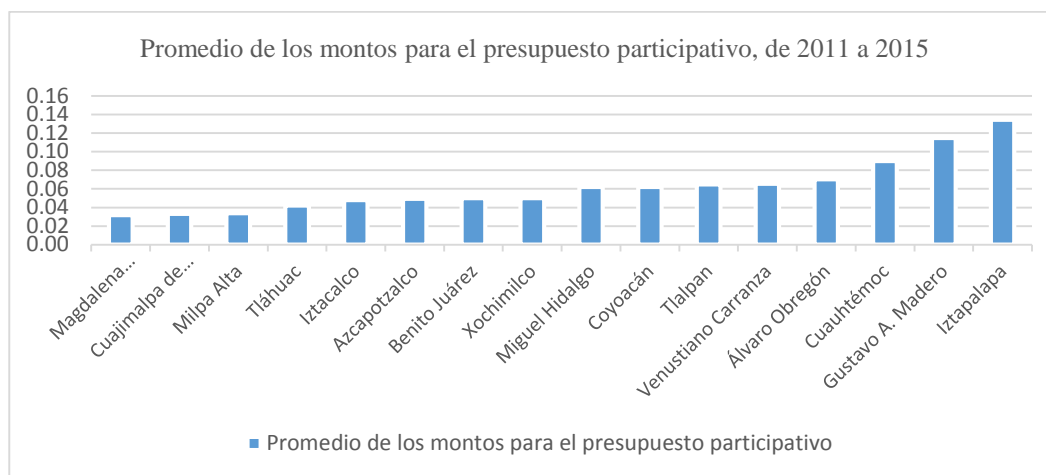
Como es de notarse, el promedio de participación vía internet, con respecto al de MRO para las tres consultas es de 15%. Sin embargo es notorio que en las delegaciones Venustiano Carranza, Cuauhtémoc, Iztacalco, Benito Juárez y Milpa Alta, el promedio por las tres consultas está por encima del 20%, además el incremento ha sido constante en cada una. En contraste, las administraciones de Tlalpan, Álvaro Obregón, Azcapotzalco y Magdalena Contreras, tienen un promedio de participación menor al 10%. El resto de las delegaciones

esta entre el 11 y 15%. Esto quiere decir, que la forma de participación predominante en todas las consultas es a través de las MRO.

El siguiente rubro a considerar es el de los **montos destinados al presumes preceptivo**. La ley de participación ciudadana considera que el monto asignado para las consultas será del 1 al 3% por ciento del presupuesto anual de las Delegaciones (para todas las consulta ha sido del 3%). Este monto es programado en el *Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal*, según el año fiscal.

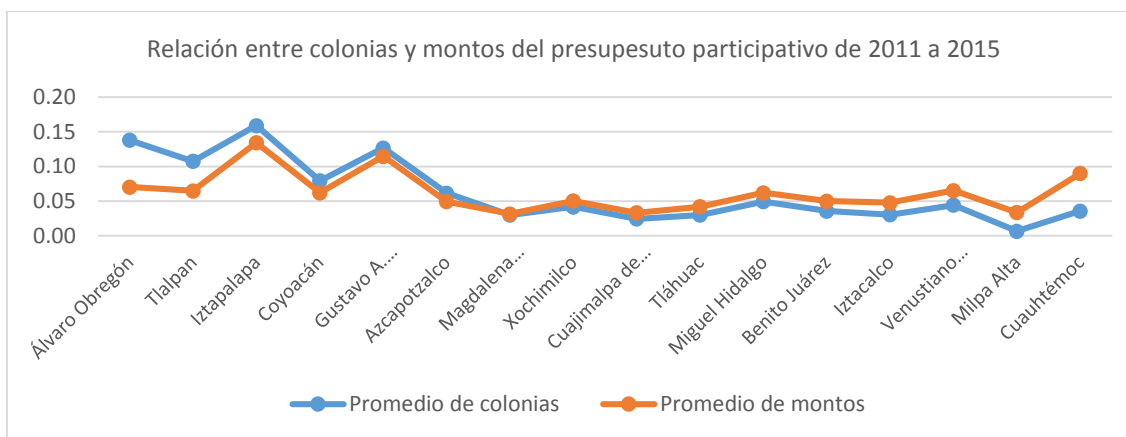
Para analizar los recursos asignados para los diferentes años fiscales, se hará uso de un promedio para poder observar en una sola grafica los montos asignados, este ejercicio se realiza sacando el promedio de cada delegación y la suma total de cada uno se divide entre cada delegación, para poder saber en qué porcentaje se encuentra dividido el recuso asignado al presupuesto participativo por delegación. Esto es posible, dado que no varían los porcentajes de un año a otro, salvo algunos casos como son Cuajimalpa de Morelos, Gustavo A. Madero e Iztapalapa. En el primer caso, sólo para la consulta 2013 aumento de 3 a 4% respecto al total del monto asignado para los presupuestos participativos entre todas las delegaciones. Gustavo A. Madero, en las consultas 2011 y 2013 tiene en promedio de 12%, en los otros años se mantiene en 11%. Iztapalapa en la consulta 2013 tiene un porcentaje de 14% respecto al monto total de todas las delegaciones para el presupuesto participativo, en el resto se mantiene en 13%.

La siguiente grafica de barras muestra el comparativo de esos promedios de montos asignados para el presupuesto participativo por delegación. Como se observa, se pueden considerar tres bloques de delegaciones, respecto al porcentaje de recursos destinados para el presupuesto participativo. Las que van del rango de 3 a 4% que son Magdalena Contreras, Cuajimalpa de Morelos, Milpa Alta y Tláhuac. Después están las que se ubican entre 5 y 7%, las cuales son Iztacalco, Azcapotzalco, Benito Juárez, Xochimilco, Miguel Hidalgo, Coyoacán, Tlalpan, Venustiano Carranza y Álvaro Obregón. Las demás están entre el 9 y 13% de los recursos del presupuesto participativo: Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero e Iztapalapa.



Elaborado con bases de datos obtenidas del IEDF de los resultados de cada una de las consultas ciudadanas sobre el presupuesto participativo, 2011-2015.

De lo anterior se desprende la interrogante si existe relación entre el número de colonias y el monto asignado en cada una de las colonias, esto es, que las delegaciones tienen un promedio igual de colonias que de montos para el presupuesto participativo. El histograma siguiente muestra tal relación.



Elaborado con bases de datos obtenidas del IEDF de los resultados de cada una de las consultas ciudadanas sobre el presupuesto participativo, 2011-2015.

Como se puede observar, no existe paridad entre colonias y los montos asignados para el presupuesto participativo, salvo en el caso de la Delegación Magdalena Contreras, debido a que tiene el 3% de colonias respecto a las demás, así como el 3% del monto total para el presupuesto participativo de todas las delegaciones. El resto de los casos se encuentra en dos supuestos: 1) es mayor el promedio de colonias respecto a los montos, 2) es menor el promedio de colonias respecto a los montos.

En el primer supuesto se encuentran las delegaciones Álvaro Obregón, Tlalpan, Iztapalapa, Coyoacán, Gustavo A. Madero y Azcapotzalco.

En Álvaro Obregón la diferencia es de -7%, esto es, que la delegación contiene 14% de las colonias de todo el D.F. y tan sólo el monto asignado para el presupuesto participativo representan el 7%, esto es que existe una desproporción entre el número de colonias y el monto. La siguiente delegación con el mismo criterio de desigualdad es Tlalpan, con una diferencia de 4%, teniendo el 11% de las colonias y el 6% de los montos. En Iztapalapa, que es la que tiene el mayor porcentaje de recursos y el mayor número de colonias está en el mismo supuesto, con una diferencia entre las dos variables del -0.2, esto es que contiene 16% de las colonias y su presupuesto representa 13% del total de los montos para el presupuesto participativo. En una diferencia también del 2% esta Coyoacán, una representación de 8% de total de colonias respecto al D.F. y un monto del 6% respecto al total. Y finalmente Gustavo A. Madero y Azcapotzalco están en una diferencia más baja, del 1%. La primera está en una proporción de 13% de colonias y un monto del 11%, la segunda en 6% de colonias y 5% de los montos para el presupuesto participativo.

En el supuesto segundo, más recursos que colonias, están: Xochimilco, Cuajimalpa de Morelos, Tláhuac, Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Iztacalco, Venustiano Carranza, Milpa Alta y Cuauhtémoc. Las cinco primeras tienen una diferencia entre el promedio de colonias respecto a los montos para el presupuesto participativo del 1%. En Iztacalco y Venustiano Carranza del 2%, Milpa Alta del 3%, y Cuauhtémoc del 5%.

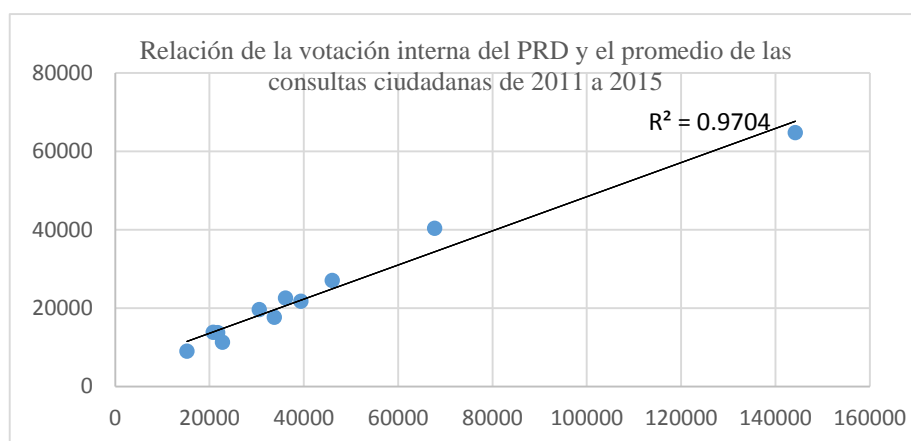
Los dos extremos del histograma muestran la completa inequidad en la asignación de los recursos, debido a que en Álvaro Obregón hay más colonias y menos presupuesto para cada una de ellas, mientras que en Cuauhtémoc se da el caso inverso, un mayor monto que colonias. Esto se debe a que la asignación de recursos no tiene un fundamento específico.

El caso ideal sería Magdalena Contreras, donde existe una proporción exacta entre el promedio de colonias y el promedio de montos respecto al de todas las delegaciones.

Otro elemento a considerar es la **intervención de grupos organizados, de los partidos o afines a ellos, como factor de participación**. Como se mencionó líneas arriba, el punto de intromisión se da en tres momentos: 1) en por medio de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos, 2) en la presentación de proyectos, y 3) en la movilización de apoyo para los mismos.

Para comprobar lo anterior se hará uso de los estadísticos de participación. Esto consiste en realizar una correlación entre el promedio de participación (con números absolutos) por delegación en las consultas ciudadanas del presupuesto participativo, con la cantidad de participación o votación total de las elecciones internas del PRD en el año 2014<sup>6</sup>. Para ello se utilizara la representación en una gráfica de dispersión.

Los datos de la elección del PRD que se consideran para la comparación son los de la elección de Consejerías Municipales, debido a que en este nivel geográfico se encuentra un desagregado por delegaciones. Es importante aclarar que este tipo de elección no se realizaron en todas, por tal motivo no se tomaran en cuenta: Benito Juárez, Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta.



Elaborada con los resultados de la elección de Consejeros Municipales, PRD, elaborado (INE 2014)

Del lado de las abscisas se encuentra la distribución del promedio de participación (en números absolutos) de las consultas ciudadanas sobre el presupuesto participativo, en las ordenadas esta la votación total en las elecciones para consejeros municipales del PRD en 2014.

Como puede observarse, la mayoría, excepto dos, de las puntuaciones se encuentran cerca de la recta lineal, esto es, que existe una correlación fuerte entre las dos elecciones, por lo tanto, se puede admitir que la participación en ambos procesos está sumamente ligado, y por ende, las estructuras partidistas juegan un papel importante en la movilización de

<sup>6</sup> En el año 2014 el PRD, con apoyo del INE, realizó sus elecciones internas para renovar: Congresistas Nacionales, Consejerías Nacionales, Consejerías Estatales y Consejerías Municipales.



ciudadanos para la consultas ciudadanas. Pero qué pasa con los dos casos atípicos, es decir, las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero. En ambas, es mucho mayor la participación en los comicios internos del partido, por lo tanto la correlación sobre pasa por mucho, y se puede entender que no hay relación, sin embargo, lo anterior sería un error. La interpretación ante tal acontecimiento es que si existe injerencia de los grupos de los partidos en estas delegaciones, pero en procesos internos es mucho mayor esa participación.

Haciendo uso de la esta sitica a través de la *correlación*<sup>7</sup> o  $R^2$ , se obtiene que es de 0.9704, esto quiere decir, que el 97% de los casos de ajusta en la relación, reforzando el argumento anterior.

En síntesis, es evidente que los grupos organizados en las colonias y pueblos afines al PRD, tienen un papel clave en la participación en las consultas, puesto que la estructura apoya la promoción, movilización e interés en las consultas.

## CONCLUSIONES.

En el presente estudio de caso se realizó un diagnostico al diseño y funcionamiento del presupuesto participativo en el Distrito Federal de 2010 a 2015, desde la óptica del análisis de las estructuras y estrategias de los actores.

La primera hipótesis a comprobar fue que *El poco interés de la ciudadanía en participación en el ejercicio del presupuesto participativo se debe a que su diseño desincentiva la participación porque: 1) los montos son escasos para poder realizar obras de gran impacto, 2) los espacios de injerencia directa de los ciudadanos son limitados.*

Como se explicó, el diseño del presupuesto participativo estuvo dominado por las estrategias del PRD, partido en ese momento hegemónico en la Ciudad, quien tenía el control de la mayor parte de los cargos públicos, y por ende de las zonas de incertidumbre. Sin embargo, los grupos a su interior y las contiendas internas pueden ser la causa de la construcción de las consultas ciudadanos sobre el presupuesto participativo, y primordialmente la elección de comités ciudadanos y consejos de los pueblos, como una nueva zona de incertidumbre artificial que permitieran contrarrestar las incertidumbres natrales (los procesos electorales ordinarios en el D.F.) y por lo tanto, reducir las ganancias

---

<sup>7</sup> Correlación es “la forma numérica en la que la estadística ha podido evaluar la relación de dos o más variables, es decir, mide la dependencia de una variable con respecto de otra variable independiente” (Education 2017).

y las pérdidas de unos y de otros en dimensiones más aceptables, esto es, llevar las disputas a un espacio de competencia que a la vez diera legitimidad a las acciones de los gobiernos delegaciones y de la capital. En términos llanos es el desdoblamiento de las contiendas internas del PRD, con la acotación que también participan grupos afines a otros partidos políticos y también grupos de ciudadanos que no están directamente ubicados con alguno de ellos.

Por lo tanto, en primer lugar, los montos son reducidos y las obras realizadas con presupuesto participativo no generan un impacto en las colonias y pueblos, lo que hace que muchos ciudadanos no sepan qué tipo de obras se desarrollan con esos recursos, puesto que se confunden que las acciones programadas normalmente por los gobiernos delegacionales delegaciones, debido a que no está establecido un mecanismo claro sobre la difusión amplia de los resultados. Además, no existía para este periodo un proceso de seguimiento a la ejecución de los resultados de las consultas.

En segundo lugar, los espacios de intervención de los ciudadanos, no integrantes de los comités o consejos, está acotado a tres momentos. 1) El registro de proyectos, esto es, el proponer que prioridad atender, acotada a rubros generales especificados en la ley, 2) Informándose, en los foros que realizan los CCyCP para dar a conocer los proyectos sometidos a consulta, 3) en las consultas, emitiendo su opinión sobre estas prioridades. Esto quiere decir que la labor del ciudadano es la de ser consultado sobre cual prioridad atender, en ningún momento tiene injerencia en proponer los montos para ello o sumar a otras colonias para que el presupuesto se conjugue, y sea mayor, o a la inversa, sean ellos quienes a partir de sus prioridades propongan cuantos recursos destinar.

La segunda hipótesis que se comprobó fue: *La participación de los ciudadanos en las consultas sobre el presupuesto participativo depende de la movilización que realizan las organizaciones y grupos afines a los partidos políticos.*

La aseveración se comprobó de forma cuantitativa, debido a que se consideró la elección del PRD en 2014, en algunas delegaciones, para renovar consejeros municipales y realizar la correlación con el promedio de las consultas, observando en la gráfica que la participación en la elección interna del partido era mayor, pero similar en crecimiento en todas las delegaciones. Al revisar la correlación o  $r^2$ , esto es, cuántos casos se ajustan al modelo, el resultado es de 0.9704, lo que indica que el 97% de los casos están relacionados.

Por ende, se puede decir que la movilización que hacen los grupos políticos en las colonias y pueblos es mucho mayor en las elección interna del PRD, pero son casi los mismos promedios para el desarrollo de las consultas.

Respecto al modelo ideal con el que se comparó su funcionamiento, se puede decir que algunos criterios se encuentran cercanos al modelo, en otros en un punto medio y algunos completamente ajenos. En la siguiente tabla se enlistan los 15 criterios, poniendo en cada uno de ellos que tanto se acerca al tipo ideal, con el propósito de dar una visión más clara de que tanto se aleja el mecanismo de participación de la ahora Ciudad de México, con el tipo ideal.

	<b>Funcionamiento ideal</b>	<b>Cercano al modelo</b>	<b>Medianamente cercano al modelo</b>	<b>Lejano al modelo</b>
1	Participación ciudadana universal, es decir, tienen derecho a participar todos debido a que la aprobación del proceso debe ser por parte de la ciudadanía.	✓		
2	Espacios de representación ciudadana exclusivo para el proceso, con mayoría ciudadana; electos con mandato imperativo de la Asamblea o votación ciudadana.	✓		
3	Participación y organización descentralizada, a nivel municipio, delegación administrativa, colonia, barrio, pueblo; por medio de asambleas o reuniones temáticas y territoriales.		✓	
4	El proceso debe estar encaminado a la inclusión social y la superación de las desigualdades, considerando la integración de grupos excluidos o discriminaciones positivas.			✓
5	Evaluación de los procesos, a través de un sistema de fiscalización y control de la ejecución de las obras, por medio de comisiones especiales o contralorías sociales; que permitan dar seguimiento a lo aprobado y promuevan la rendición de cuentas.		✓	
6	Difusión e información de los resultados amplia, de fácil acceso para los ciudadanos.	✓		
7	Los recursos de inversión se deben distribuir de acuerdo a un método basado en una combinación de “criterios generales” y de “criterios técnicos”. Lo anterior debe permitir tener un grado de ejecución de las demandas amplio, es decir, se atienda el mayor número de demandas presentadas.		✓	
8	Papel activo del legislativo, debe estar presente en el proceso del presupuesto participativo.	✓		
9	Se discuta el 100% del presupuesto público. Sin embargo, la mayoría de los casos se ubica entre el 2% al 10%. Pero debe ser aumentado, con el paso de las experiencias, el porcentaje del presupuesto que se somete a la decisión de los participantes.		✓	
10	Recursos específicos para el funcionamiento del presupuesto participativo. Estos montos son diferentes al recurso que se discutirá y aplicará.	✓		

11	Institucionalmente formalizado, con autorregulación anual y vinculante con las acciones de los gobiernos. Además, la participación combina reglas de la democracia directa y de la democracia representativa, y se realiza a través de instituciones de funcionamiento regular cuya normatividad interna está determinada por los participantes. Su regulación debe ser evolutiva.	✓		
12	Una lógica de cultura de participación y de la participación como derecho, por medio de espacios deliberativos previos al proceso asambleario o consultivo.		✓	
13	La planificación se desarrolla en un solo sistema, partiendo de la elaboración de una matriz presupuestaria o de una convocaría para el registro de prioridades, poniendo al servicio del proceso a la maquinaria administrativa.	✓		
14	Especificidad del medio rural.	✓		
15	Priorización a zonas más necesitadas.			✓

Como se observa, de los quince criterios, el modelo de D.F. se ajusta a ocho de ellos, medianamente en cinco y alejado del modelo en dos.

Uno de los criterios que es sumamente preocupante no se cumpla en el modelo del D.F. es que el *proceso debe estar encaminado a la inclusión social y la superación de las desigualdades, considerando la integración de grupos excluidos o discriminaciones positivas*, y que a su vez está involucrado con otro criterio no considerado que es *priorización a zonas más necesitadas*. Estos dos criterios son parte central del propicito de los presupuestos participativos, debido que la finalidad de los mismos es aminorar las desigualdades sociales, utilizando esta forma de participación democrática como un medio redistributivo.

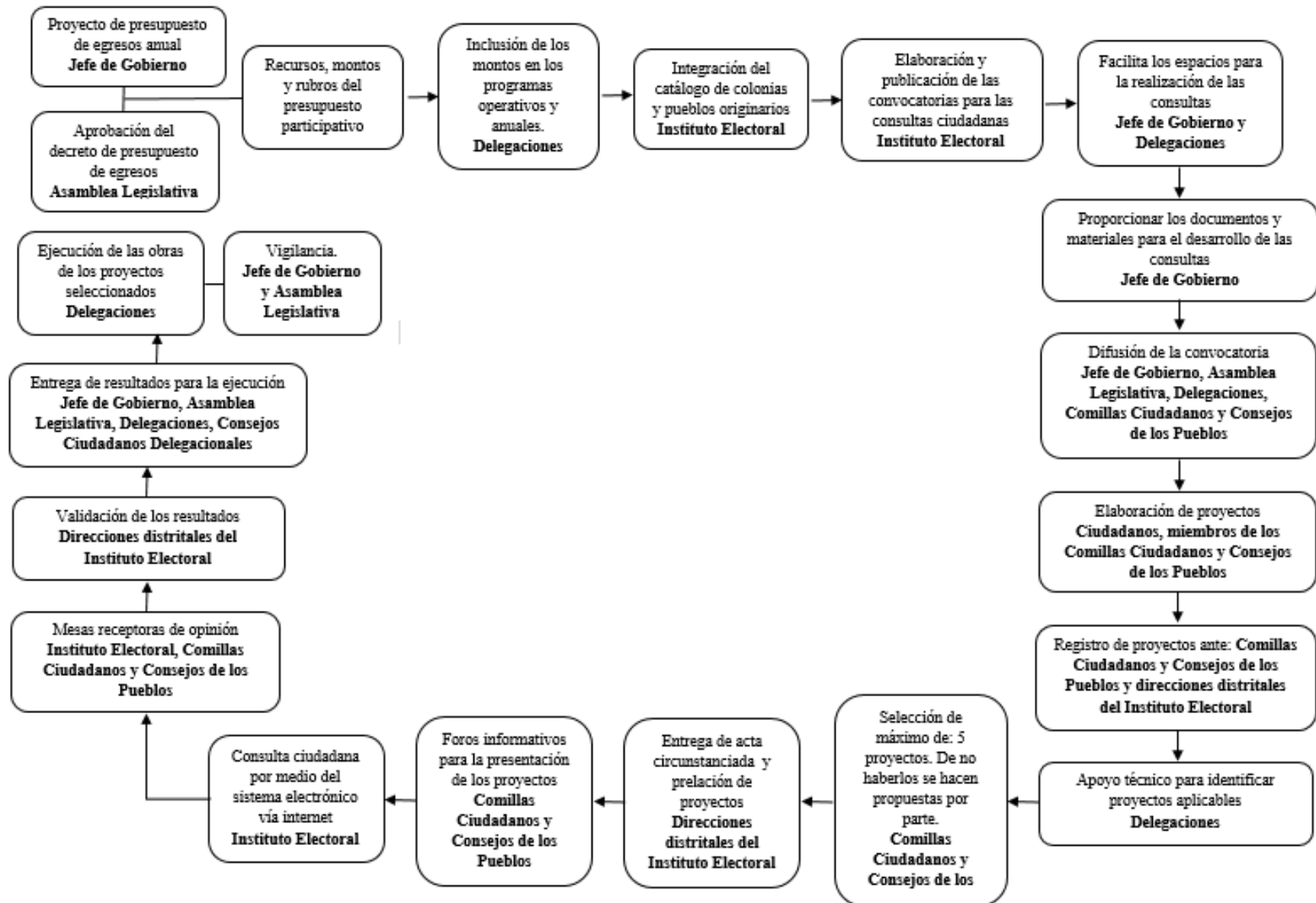
Por lo tanto, y como uno de los propósitos de la investigación desarrollada, es realizar una serie de propuestas para perfeccionar las consultas ciudadana sobre el presupuesto participativo, con miras a aportar a la recién fundada Ciudad de México, y que dentro de su nueva constitución considera en uno de los artículos al presupuesto participativo.

Estas propuestas son:

- La dilución del presupuesto participativo se realice a partir de las prioridades y no de un monto establecido, y de ser posible se ponga a dilución la totalidad de recursos destinados a la realización de obras, servicios, infraestructura, prevención del delito, cultura, deporte, recreación, de las delegaciones, ahora alcaldías, con el propósito de que la presupuestación de los recursos se realice con la dilución de todos, una verdadera gobernanza.

- Se realicen foros temáticos, no sólo informativos como ya sucede, para que se discutan los rubros y proyectos que deben ser prioritarios en cada delegación, para después generar los proyectos específicos por colonia.
- Se reconozca la participación activa de los grupos organizados en las discusiones de todo el proceso, debido a que es evidente su existencia o presencia en los comités y consejos, pero el reconocimiento en el proceso dará mayor legitimidad y abrirá el espacio para que se pongan en la mesa los intereses de los diferentes grupos.
- Los foros y consultas se realicen en los seis primeros meses de cada año, para que cuando se deba realizar la elaboración del presupuesto de egreso de la Ciudad de México y los programas operativos anuales de las delegaciones, ya se tiene organizadas las acciones por importancia y por colonia, pueblo y unidad habitacional.

**ESQUEMA DEL PROCESO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL DE 2011 A 2015.**



## FUENTES DE INFORMACIÓN.

- ALDF, *Diario de los Debates*, Año. 1, Núm. 15, 27 de abril de 2010.
- ALDF, *Diario de los Debates*, Año. 2, Núm. 1, 26 de agosto de 2011.
- ALDF, *Diario de los Debates*, Año. 2, Núm. 24, 11 de noviembre de 2010.
- ALDF, *Versión estenográfica de la sesión ordinaria celebrada el día 29 de abril de 2013*, Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias, Primer Año de Ejercicio.
- ALDF, *Versión estenográfica de la sesión ordinaria celebrada el día 12 de diciembre de 2013*, Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias, Segundo Año de Ejercicio.
- ALDF. (2009). *Diario de los debates*. 1 de octubre de 2009, pp. 46-51.
- ALDF. (2017). Información vía infomex, folio 5000000073817. Ciudad de México: ALDF.
- ALDF. *Gaceta oficial del Distrito Federal*, 13 de mayo de 2013.
- ALDF. *Gaceta oficial del Distrito Federal*, 2 de mayo de 2014.
- ALDF. *Gaceta oficial del Distrito Federal*, 26 de agosto de 2011.
- ALDF. *Gaceta oficial del Distrito Federal*, 27 de mayo de 2010.
- ALDF. *Gaceta oficial del Distrito Federal*, 30 de noviembre de 2010.
- ALDF. *Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2011*.
- ALDF. *Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2012*.
- ALDF. *Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2013*.
- ALDF. *Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2014*.
- ALDF. *Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2015*.
- Bou Geli, J., & Virgili Bonet, T. (2008). “El Presupuesto Participativo: ¿factor de transformación?”, en *XI Jornadas de Economía Crítica*, España, p. 1.
- Bou Geli, J., & Virgili Bonet, T. (2008). El Presupuesto Participativo: ¿factor de transformación. *XI Jornadas de Economía Crítica*. Bilbao, España, 27-29.

Consultado el 25 de octubre de 2016, URL:

[http://old.iepala.es/documentos\\_sevilla/Bou\\_y\\_Virgili\\_Bonet.pdf](http://old.iepala.es/documentos_sevilla/Bou_y_Virgili_Bonet.pdf)

Cabannes, Y. (2004). Presupuestos Participativos: Marco conceptual y análisis de su contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Crozier, M., E. Friedberg (1990). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, Alianza Editorial Mexicana.

De Sousa Santos, B. (2004). Democracia y participación: el ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre. Editorial Abya Yala.

Education (2017). *Correlación - TI Education*, consultado el 30 de mayo de 2017, URL:

<https://education.ti.com/sites/LATINOAMERICA/downloads/pdf/.../Correlacion.doc>

*El Financiero*, 29 de diciembre de 2015,

<http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/minima-la-participacion-ciudadana-en-17-consultas-en-la-capital.html>

*El Universal*, 31 de julio de 2013, [http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad-](http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2013/-34el-reto-mayor-participacion-ciudadana-en-df-34-939389.html)

[metropoli/2013/-34el-reto-mayor-participacion-ciudadana-en-df-34-939389.html](http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2013/-34el-reto-mayor-participacion-ciudadana-en-df-34-939389.html)

*El Universal*, Metropoli, 31 de julio de 2011,

<http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/107183.html>

IEDF, Comparativos Consultas Ciudadanas, consultado el 30 de marzo de 2017, URL:

<http://portal.iedf.org.mx/consultasciudadanas/index.php>

IEDF, Consultas Ciudadanas, consultado el 25 de febrero de 2017, URL:

<http://www.iedf.org.mx/index.php/consultas-ciudadanas>

IEDF. (2010). Estadística de las elecciones locales 2009. Ciudad de México: IEDF, consultada el 5 de febrero de 2009 URL:

<http://www.iedf.org.mx/secciones/elecciones/estadisticas/publicaciones/2009/EstadisticaEleccionesResultados2009.pdf>



IEDF. (2012). Estadística de las elecciones locales 2012. México: IEDF. 5 de febrero de 2009 URL:

<http://www.iedf.org.mx/secciones/elecciones/estadisticas/2012/estadistica.pdf>

INE, Elección interna PRD, Consejerías Municipales, consultada el 1 de mayo de 2017,

URL:

<http://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/PartidosPoliticos/PartidosPoliticosNacionales/PRD/eleccionInterna/2014/>

IRDF, Lista nominal en consultas ciudadanas y Comités ciudadanos, consultado el 13 de abril de 2017, URL: <http://portal.iedf.org.mx/procesoselectivos/distrito.php>

*La Jornada*, sección capital, lunes 10 de noviembre de 2014, p. 34.

*La Jornada*, sección capital, lunes 14 de noviembre de 2011, p. 37.

*La Jornada*, sección capital, lunes 2 de septiembre de 2013, p. 35.

*La Jornada*, sección capital, lunes 2 de septiembre de 2013, p. 35.

*La Jornada*, sección capital, lunes 28 de marzo de 2011, p. 34. *La jornada*, sección capital, lunes 12 de noviembre de 2011, p. 36.

*La Jornada*, sección capital, 1 de noviembre de 2014, p. 32.

*La Jornada*, sección capital, 12 de noviembre de 2010, p. 38.

*La Jornada*, sección capital, 20 de febrero de 2011, p. 34.

*La Jornada*, sección capital, 20 de octubre de 2012, p. 34.

*La Jornada*, sección capital, 27 de agosto de 2011, p. 38.

*La Jornada*, sección capital, 27 de marzo de 2011, p. 33.

*La Jornada*, sección capital, 28 de abril de 2010, p. 44.

*La Jornada*, sección capital, 29 de marzo de 2011, p. 45.

Ley de Participación Ciudadana (2016), consultada el 30 de noviembre de 2016 URL:

<http://www.trife.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/2015-ley-de-participacion-ciudadana-del-distrito-f>

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*, Vol. XXI, No. 2, Centro de Investigaciones y Docencias Económicas A.C., México, pp. 351-378. Consultado el 10 de septiembre de 2016 en URL: <http://scielo.unam.mx/pdf/pyg/v21n2/v21n2a4.pdf>